

**Interdisziplinäre Politikfeldanalyse
der US-amerikanischen Finanzpolitik
unter George W. Bush (2001–2005)
im diachronen Vergleich**

**Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Eberhard Karls Universität Tübingen**

vorgelegt von:
Constantin Schubart
aus Berlin

Tübingen
2016

Tag der mündlichen Prüfung:

02.08.2016

Dekan:

Professor Dr. rer. soc. Josef Schmid

1. Gutachter:

Professor Dr. Daniel Buhr

2. Gutachter:

Professor Dr. rer. soc. Josef Schmid

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VII
1. Einleitung	1
1.1 Motivation des Autors und Problemhinführung	1
1.2 Besonderheiten und Widersprüche des Untersuchungsobjekts	8
1.3 Wissenschaftliche Erklärungsansätze und Forschungsstand	11
1.4 Forschungsziel und Ausrichtung der Arbeit	16
1.5 Vorgehensweise und Aufbau	18
2. Analytischer Rahmen, Forschungsdesign und methodisches Vorgehen	21
2.1 Politikfeldanalyse als Forschungsrahmen	23
2.1.1 Begriffsbestimmung und Zielsetzung	24
2.1.2 Theoretische Entwicklungsgeschichte und Relevanz	26
2.1.3 Ansätze und Erkenntnisinteresse in der Forschung	29
2.2 Politikwissenschaftliche Theorien und Modelle	31
2.2.1 Makroanalytische Forschungsansätze.....	31
2.2.2 Meso- und mikroanalytische Forschungsansätze.....	39
2.2.3 Kulturalistische Ansätze	45
2.3 Forschungsdesign.....	46
2.3.1 Politikwissenschaftliches Vorgehen	47
2.3.2 Volkswirtschaftliche Ansätze und Modelle	52
2.3.2.1 Theoretische Grundsatzpositionen.....	53
2.3.2.2 Staatspolitische Konzeptionen	57
2.4 Zwischenfazit	70
3. Analyse der US-amerikanischen Finanzpolitik	72
3.1 Methodisches Vorgehen und Themenhinführung.....	72
3.1.1 Überblick über das US-amerikanische Steuersystem	73
3.1.2 Überblick über den finanzpolitischen Diskurs.....	75
3.2 Erarbeitung und Analyse der Maßnahmen.....	77
3.2.1 Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001	78
3.2.1.1 Überblick	78
3.2.1.2 Analyse	81
3.2.1.2.1 Reduzierung der marginalen Einkommensteuerraten	81
3.2.1.2.2 Ausbau von Steuervorteilen für Kinder.....	89
3.2.1.2.3 Steuerliche Vergünstigungen für Ehepartner und Familien	91

3.2.1.2.4	Veränderungen der Erbschaftssteuer	94
3.2.1.2.5	Förderung der privaten Altersvorsorge	98
3.2.1.2.6	Steuerliche Förderung von Ausbildungsmaßnahmen.....	103
3.2.1.3	Bewertung	105
3.2.2	Job Creation and Worker Assistance Act of 2002	110
3.2.2.1	Überblick	110
3.2.2.2	Analyse	112
3.2.2.2.1	Business Provision	112
3.2.2.2.2	Arbeitslosenunterstützung	119
3.2.2.2.3	Steuerlicher Stimulus für New York	123
3.2.2.2.4	Sonstige Anpassungen.....	127
3.2.2.3	Bewertung	130
3.2.3	Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003	134
3.2.3.1	Überblick	134
3.2.3.2	Analyse	138
3.2.3.2.1	Beschleunigung von EGTRRA-Steueranpassungen	138
3.2.3.2.1.1	Child Tax Credit	138
3.2.3.2.1.2	Marriage Penalty	141
3.2.3.2.1.3	Einkommensteuerveränderungen	143
3.2.3.2.2	Wachstumsanreize für Unternehmen	147
3.2.3.2.3	Reduzierung der Besteuerung von Dividenden und Kapitalgewinnen.....	148
3.2.3.3	Bewertung	152
3.2.4	Zusammenführung und Gesamtbewertung	154
3.2.4.1	Überblick und historische Einordnung	155
3.2.4.2	Rückschlüsse und Ergebnis	161
3.3	Zwischenfazit	164
4.	Policy-Analyse der US-amerikanischen Finanzpolitik	166
4.1	Abriss und Einordnung	166
4.2	Polity	169
4.2.1	Einordnung und Charakteristika des US-amerikanischen Regierungssystems ..	172
4.2.1.1	Eigenschaften des präsidentiellen Regierungssystems	172
4.2.1.2	Regierungssystem und politische Struktur der USA	176
4.2.1.2.1	Exekutive	178
4.2.1.2.1.1	Präsidentiale Regierungsbürokratie.....	183
4.2.1.2.1.2	Präsidentialbehörde.....	185
4.2.1.2.2	Legislative	189
4.2.1.2.2.1	Der Kongress als Verfassungsorgan.....	191
4.2.1.2.2.2	Der Kongress als administrative und politische Institution.....	194
4.2.1.2.3	Judikative.....	196
4.2.2	US-amerikanische Finanzpolitik.....	198

4.2.2.1	Haushaltsstruktur	199
4.2.2.2	Politische Prozesse und Gesetze	201
4.2.3	Gesetzgebungsprozess	204
4.2.4	Zwischenfazit	210
4.3	Politics	214
4.3.1	Administration George W. Bush	214
4.3.1.1	Grundsätzliche Einordnung und finanzpolitische Rahmenbedingungen	214
4.3.1.2	Führungskultur der Administration und deren Einflussnahmen	218
4.3.1.3	Zwischenfazit	228
4.3.2	107. und 108. Kongresses	229
4.3.2.1	Rahmendaten, Struktur und Machtverhältnisse	229
4.3.2.1.1	Zusammensetzung und Hintergründe	229
4.3.2.1.2	Komitee-Strukturen	236
4.3.2.2	Zwischenfazit	241
4.3.3	Judikative	242
4.3.4	Politische Prozesse	244
4.3.4.1	Fundament und Motive der Finanzpolitik von George W. Bush	245
4.3.4.2	EGTRRA	247
4.3.4.3	JGTRRA	251
4.3.4.4	JCWAA	254
4.3.5	Zwischenfazit	256
4.4	Politikergebnis und diachroner Vergleich	257
5.	Zusammenfassung	267
6.	Literaturverzeichnis	269
6.1	Monografien und Aufsätze	269
6.2	Onlinequellen	294
7.	Anhang	304
7.1	Erläuterungen zu den Interviews	304
7.2	Interviewleitfaden	305
8.	Transkriptionen	307
8.1	Interview A (National Tax Association, Urban Institute und National Tax Association)	307
8.2	Interview B (Member of: Committee on the Budget of the U.S. House of Representatives und OMB)	313
8.3	Interview C (Wissenschaftler)	316
8.4	Interview D (Wissenschaftler)	320

8.5	Interview E (Member of: Ways and Means Committee of U.S. House of Representatives, Council of Economic Advisors und U.S. Senate Joint Economic Committee).....	325
8.6	Interview F (Heritage Foundation, Cato Institute sowie Member of Senate Finance Committee).....	333
8.7	Interview G (American Enterprise Institute)	339
8.8	Interview H (Wissenschaftler)	346

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Steuerarten in den USA 1950-2010	74
Abbildung 2: Entwicklung der Erwerbstätigenquote in den USA in den Jahren 1999–2002	79
Abbildung 3: Bundesstaatliche Ausprägung der „Depreciation“	115
Abbildung 4: Zeitstrahl und Volumen der Zuwendungen nach 9/11	125
Abbildung 5: Entwicklung der „Treasury Rate 30 Year Nominal“ 1990-2009	129
Abbildung 6: Quellen der Prognose-Veränderungen im Zeitraum Januar 2001- März 2003	132
Abbildung 7: Anteil und Gewicht der Finanzpolitik unter der Administration Bush	135
Abbildung 8: Höhe des Child Tax Credit im Vergleich zum Jahreseinkommen im Jahr 2003; JGTRRA – EICC	140
Abbildung 9: Entwicklung der Staatsausgaben (in Milliarden US-Dollar) in den USA 1977–2023	155
Abbildung 10: Politisches System der USA	176
Abbildung 11: Institutionelle Struktur der Gewaltenteilung in den USA	178
Abbildung 12: Organigramm des Repräsentantenhauses	192
Abbildung 13: Bundesgerichtsorganisation der USA; Bundesgerichte blau, Gerichte der Bundesstaaten braun hinterlegt	197
Abbildung 14: Der Gesetzgebungsprozess	209
Abbildung 15: Regionale und politische Zusammensetzung des 107. Senats der Vereinigten Staaten von Amerika; DEM – Demokraten, GOP – Republikaner, rote Füllung – beide Senatoren des Staates repräsentieren die Republikaner, rosa Füllung – beide Parteien entsenden jeweils einen Senator, blaue Füllung – beide Senatoren repräsentieren die Demokraten	230
Abbildung 16: Veränderung der Sitzverteilung zwischen 107. und 108. US-Kongress. Die Namen der Bundesstaaten sind in der Grafik durch Standardabkürzungen wiedergegeben.	231
Abbildung 17: 107th House of Representatives – Mehrheitsfraktion ist rot hinterlegt.	232
Abbildung 18: 107th Senate. Feld blau hinterlegt – Demokratische Mehrheit; Feld rot hinterlegt – republikanische Mehrheit	233
Abbildung 19: 108th House of Representatives. Mehrheitsfraktion rot hinterlegt.	234
Abbildung 20: 108th Senate. Mehrheitsfraktion ist rot hinterlegt	235
Abbildung 21: Netzwerkstärke des 107th	239
Abbildung 22: Netzwerkstärke des 108th Congress	240

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einkommensteuerbelastung für Alleinstehende vor Umsetzung des EGTRRA	83
Tabelle 2: Graduelle Veränderung der Steuersätze unter EGTRRA	84
Tabelle 3: Veränderungen der Steuermodalitäten unter EGTRRA	85
Tabelle 4: Wirkungsweisen der steuerlichen Veränderungen unter EGTRRA	86
Tabelle 5: Benachteiligte Einkommensgruppen infolge von Eheschließungen	91
Tabelle 6: Veränderungen der Erbschaftssteuer unter EGTRRA	96
Tabelle 7: Budgetauswirkungen des JCWAA	112
Tabelle 8: Total and Insured Unemployment Rate	121
Tabelle 9: Budgetveränderungen der Stadt New York	126
Tabelle 10: Haushaltseffekte der „Miscellaneous and Technical Provisions“ unter JCWAA	128
Tabelle 11: Maßnahmenübersicht JCWAA	130
Tabelle 12: Veränderungen der „Marriage Penalty“ von EGTRRA zu JGTRRA	142
Tabelle 13: Graduelle Veränderung der Steuerklassen unter EGTRRA	143
Tabelle 14: Veränderungen der Steuermodalitäten von EGTRRA auf JGTRRA	144
Tabelle 15: Veränderungen der Steuermodalitäten von EGTRRA auf JGTRRA	145
Tabelle 16: Einkommensveränderungen infolge von JGTRRA (distributionale Effekte)	151
Tabelle 17: Haushaltseffekte der einzelnen Maßnahmen unter JGTRRA	153
Tabelle 18: Historisch vergleichende Einordnung der Finanzpolitik unter George W. Bush	157
Tabelle 19: Übersicht der einzelnen Maßnahmen (EGTRRA, JCWAA, JGTRRA)	158
Tabelle 20: Komitees des 107. Und 108. Kongresses	237
Tabelle 21: Supreme Court Richter	242
Tabelle 22: Unterschiede zwischen Entwurf und Gesetz von EGTRRA	251

Abkürzungsverzeichnis

ADCT	Additional Child Tax Credit
ADR	Class Life Asset Depreciation Range
AGI	Adjusted Gross Income
AMT	Alternative Minimum Tax
BEA	Bureau of Economics Analysis
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CBO	Congressional Budget Office
CEA	Council of Economic Advisers
CRS	Congressional Research Service
CTC	Child Tax Credit
D	Demokrat/in
EGTRRA	Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001
EOP	Executive Office of the President
ERISA	Employees' Retirement Income Security Act
ERTA	Economic Recovery Tax Act (81 und 97)
FED	Federal Reserve System
GST	Generation-Skipping Transfer
IRA	Individual Retirement Account
IRS	Internal Revenue Service
JCT	Joint Committee on Taxation
JCWAA	Job Creation and Worker Assistance Act
JEC	Joint Economic Committee
JGTRRA	Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003
MARCS	The Modified Accelerated Cost Recovery System
NYCDA	Tax Incentives for New York City and distressed Areas
NYLZ	New York Liberty Zone
NOL	Net Operating Loss
OASDI	Old-Age, Survivors and Disability Insurance
OMB	Office of Management and Budget
PPBS	Planning Programming Budgeting System
R	Republikaner/in
SBJP	Small Business Job Protection Act of 1996
SEU	Subjective Expecting Utility(-Theorie)
S&P 500	Standard and Poor's 500
TEFRA	Tax Equity and Fiscal Responsibility Act

TPC	Tax Policy Center
TRA	Taxpayer Relief Act (79, 86 und 98)
TREAS	Department of The Treasury
USSC	Supreme Court of the United States
UTF	Unemployment Trust Fund
WFTRA	Working Families Tax Relief Act of 2004
WTC	Work Opportunity Tax Credit

1. Einleitung

Im Rahmen der Einleitung wird zunächst die Motivation des Autors sowie der Problemhintergrund der Arbeit erörtert. Darauf aufbauend werden die besonderen finanzpolitischen Umstände des zu betrachtenden Untersuchungsobjekts und -zeitraums thematisiert. Anhand unterschiedlicher Perspektiven und Interpretationen der US-amerikanischen Finanzpolitik wird die Problemlage der Arbeit vorgestellt.

Hierauf aufbauend werden wissenschaftliche Erklärungsansätze zu den skizzierten Phänomenen diskutiert. Ausgewählte ökonomische, interdisziplinäre sowie politikwissenschaftliche Forschungsansätze ermöglichen eine Einordnung der Arbeit und verdeutlichen den Forschungsbeitrag, welchen diese leisten soll. In der anschließenden Präsentation der Forschungsfrage wird die Ausrichtung und Zielsetzung der Arbeit bestimmt. Abschließend wird die Vorgehensweise und Methodik erläutert.

1.1 Motivation des Autors und Problemhinführung

Die deutsche Universitätslandschaft ist stark US-amerikanisch geprägt und kann in ihrer Geschichte auf eine intensive Verbundenheit und Beschäftigung mit den USA verweisen. Die Gründung vieler politik- und wirtschaftswissenschaftlicher Institute ist Persönlichkeiten wie Franz Neumann, Ernst Fraenkel und Karl Loewenstein zuzuschreiben, welche während und nach ihrem US-amerikanischen Exil wesentlich zum Aufbau deutscher Universitäten beigetragen haben. Mit der Unterstützung von Stiftungen, wie der Rockefeller- und Ford-Foundation sowie der amerikanischen Hohe-Kommission und dem State Department, konnte in der Nachkriegsgeschichte eine „Vorhutstellung“ in der europäischen Forschungslandschaft ausgebaut sowie eine „mitteleuropäische Führungsrolle“ in der Politikwissenschaft eingenommen werden.¹

Innerhalb der Lehr- und Forschungslandschaft beschäftigten sich die Gründungsmitglieder, beispielsweise Fraenkel, ausgiebig mit der angloamerikanischen Staatsauffassung, welche resistent gegenüber faschistischen Bedrohungen zu sein schien.² Auch Neumann sah sich aufgrund ähnlicher Motive mit der Regierungssystemtheorie verbunden. Als US-amerikanischer Staats- und Verfassungsrechtler konzentrierte sich Loewenstein auf die systemische Analyse von Regierungen.³ Dabei stellte der Präzidentalismus in den USA einen Schwerpunkt seiner Forschungstätigkeit dar. Diese „Amerikanisierung“ bzw. Schwerpunktsetzung der Wissenschaft ist beispielhaft für die frühe Entwicklung

¹ Vgl. Bleek (2001), S. 288 sowie Paulus (2010), S. 222.

² Vgl. Fisahn (2002), S. 147.

³ Siehe hierzu Hartmann (2003), S. 31ff.

der politikwissenschaftlichen Forschung.⁴ In Bezug auf die Nachkriegsgeschichte der deutschen Universitätslandschaft ist die Motivation des Autors, an der Gründungsidee vieler Institutionen anzuknüpfen und dabei einen aktuellen Forschungsbeitrag zu der politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der US-amerikanischen Regierungsforschung⁵ zu leisten, welche ebenfalls stark durch die Besonderheiten des US-amerikanischen Präsidentialismus geprägt ist.

Während in den Gründungsjahren vieler Forschungsinstitute eine Debatte meist in Anlehnung an die systemischen Gefahren von Machtmissbrauch⁶ geführt wurde,⁷ soll die Diskussion in vorliegender Arbeit ebenfalls diese Thematik aufnehmen, doch eher die Fragen nach Gerechtigkeit bzw. Ungerechtigkeit innerhalb eines politischen Systems berücksichtigen. Als Repräsentant kann hier Loewenstein genannt werden, welcher die Funktionsmechanismen einer Demokratie hinsichtlich ihrer „Tüchtigkeit“ in verschiedenen Schriften erörterte.⁸ Ein Schwerpunkt Loewensteins lag in der Diskussion um institutionell geprägte Vernachlässigung von Anspruchsgruppen und Entwicklung von Gestaltungsempfehlungen für die Polity, um bessere Politikergebnisse zuzulassen.

Diese Perspektive bietet sich an, um Herausforderungen einer modernen Gesellschaft innerhalb ihres politischen Systems zu beleuchten. Die neuzeitlichen Probleme scheinen aber weniger auf einer ideologischen Dogmen-Orientierung zu fußen, sondern müssen im Kontext von spezifischen Politikfeldern betrachtet werden.⁹ Das Feld der Finanzpolitik nimmt dabei eine besondere Stellung ein, denn die Quellen (Institutionen und Akteure) sowie Ausprägungen (Gesetze und ihre Wirkungen) strahlen unmittelbar in die gesellschaftliche Sphäre aus und führen zu Gerechtigkeitsdiskussionen im Sinne Loewensteins sowie zu Auseinandersetzungen um Machtmissbrauch im Sinne Fraenkels.

Eine Diskussion um die Bestimmungsgrößen, Einflussmöglichkeiten und Anpassungsnotwendigkeiten der US-amerikanischen Finanzpolitik an moderne gesellschaftliche Herausforderungen ermöglicht es, das Problembewältigungsverhalten der heutigen US-amerikanischen Regierung bzw. das Zustandekommen von finanzpolitischen Maßnahmen aufzuzeigen und zu bestimmen. Dies soll erreicht werden, indem sich mit der Frage auseinandergesetzt wird, welche Bestimmungsgrößen für die US-amerikanische Finanzpolitik innerhalb des Untersuchungszeitraums ausschlaggebend waren und wie diese im zeitlichen Kontext eingeordnet werden können. Durch eine Erforschung der Abhängigkeiten innerhalb des Politikfeldes Finanzpolitik in den USA soll auf mögliche „Systemgefahren“ auf-

⁴ Vgl. Paulus (2010), S. 195.

⁵ Vgl. Grunden und Korte (2013), S. 11.

⁶ Meist im Kontext der Demokratie-Erziehung infolge der Katastrophe der nationalsozialistischen Diktatur.

⁷ Siehe hierzu bspw. Diskussionen um die Ermächtigungsgesetze nach 1933 oder um die 1964 in Frankfurt a. M. erschienene Verfassungslehre von Ferdinand Hermens.

⁸ Vgl. Lang (2004), S. 146ff.

⁹ Siehe hierzu auch: Gast (2010), S. 19.

merksam gemacht werden. Zudem sollen Muster und Potenziale aufgedeckt und Entwicklungen prognostiziert werden, was im weitesten Sinne der Motivation Fraenkels und Loewensteins entspricht.

An modernen und vor allem komplexen Bedrohungen für das US-amerikanische Regierungssystem scheint es kaum zu mangeln: von ökonomischen Herausforderungen über politische Anpassungsanforderungen bis hin zu tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungen. Solche Probleme sind zunächst für eine Regierung nichts Neues, jedoch haben sich Qualität, Geschwindigkeit und Abhängigkeiten¹⁰ dieser Anpassungsnotwendigkeiten wesentlich verändert. Die Bewältigung sowie der politische Umgang mit den Folgen von sich verändernden Märkten, Konjunkturzyklen, wirtschaftlichen Strukturen und Abhängigkeiten sind von existenzieller Bedeutung für ein Regierungssystem und gerade für die zukünftige Entwicklung eines Landes von enormer Relevanz. Weitere Einflussgrößen und Faktoren stellen die erhöhte Arbeitslosigkeit, zunehmender Lobbyismus, demografischer Wandel, staatliche Verschuldungsfragen, notwendige Reformen staatlicher Sicherungssysteme und viele andere Aspekte dar, welche grundlegende und umfassende Anpassungen und Veränderungen erfordern.¹¹

Auswirkungen solcher Entwicklungen und Anpassungsschwierigkeiten sind unter anderem die jüngsten Auseinandersetzungen und Bewegungen um „Occupy Wall Street“, welche letztlich auch den fehlenden Einbezug des Allgemeinwohls in die Politik beklagen und auf eine Systemkrise hinweisen. Die „Tea-Party“ kann ebenfalls als ein Resultat der gesellschaftlichen Veränderungen in den USA angesehen werden, deren Ursprünge oder zumindest Beförderung in der Ära der Präsidentschaft von George W. Bush liegen. Solche Ausdrucksformen weisen auf fundamentale Missstände im Verhältnis zwischen Gesellschaft und Staat bzw. zwischen Regierung und Politik hin. Fraglich erscheint daher, ob hierfür das Regierungssystem der USA hinsichtlich institutioneller Ausgestaltung und personeller Interpretation solchen Herausforderungen gewachsen ist.

Ursache, Ausdruck und Ergebnis einer solchen Systemkrise kann durchaus die Finanzpolitik sein, denn ihre Aufgabe wird letztlich als die Summe aller politischen Entscheidungen angesehen, welche mithilfe der staatlichen Einnahmen und Ausgaben den staatlichen Zweck verfolgen. Dieser wird allgemein als das Beschaffen, Verwalten und Verwenden der Staatsfinanzen zur Erreichung von konjunktur-, wachstums-, struktur- und verteilungspolitischen Zielen angesehen.¹² Jedes dieser Ziele kann in der Umsetzung Probleme nach sich ziehen.

So weist die Konjunkturpolitik z. B. die Schwierigkeit auf, überhaupt den Status einer wirtschaftlichen Entwicklung bewerten zu können. Dieses Phänomen wird als „recognition lag“¹³ bezeich-

¹⁰ Hierbei kann auf Pfadabhängigkeiten hingewiesen werden. Vgl. bspw. Weiland (2007), S. 71f.

¹¹ Moderne Herausforderungen können bspw. Bartsch (2009) entnommen werden.

¹² Vgl. Wiesner, Leibinger und Müller (2008), S. 11.

¹³ Vgl. Barfuß (2005), S. 452.

net. So sind aktuelle Kennzahlen zur Einschätzung der wirtschaftlichen Lage zumeist zeitverzögert zugänglich und erschweren damit eine zeitnahe Bewertung der Konjunktur. Auch die Einschätzung über die weitere wirtschaftliche Entwicklung gleicht zumeist einer groben Schätzung. Auf dieser Basis lassen sich aber finanzpolitische Entscheidungen nur schwer gewissenhaft treffen. Sofern entsprechende (oder andere) Entscheidungen im politischen Raum gefällt werden können, kommt hinzu, dass sie von Wirkungsverzögerungen („decision, administrative and operational lag“) betroffen sind. Im Extremfall müssen also prozyklische Auswirkungen finanzpolitischer Entscheidungen befürchtet werden. Daneben gilt es überhaupt das „richtige“ Instrument zu finden und einzusetzen, damit stabilitäts- und wachstumswirksam auf den Konjunkturzyklus Einfluss genommen werden kann. Dieses Finden wird (gerade in den USA) maßgeblich durch Parteiideologien geprägt, die zumeist diametral zueinander stehen. Letztlich münden die Folgen solcher finanzpolitischer Herausforderungen in den Diskurs um Struktur- und Verteilungspolitik und strahlen damit in die Sphäre des einzelnen Bürgers aus. Somit wird deutlich, dass die Finanzpolitik wesentlich für den Status von und Umgang mit gesellschaftlichen Fragen verantwortlich ist.

Die Akteure der Finanzpolitik in den USA handeln innerhalb eines gewaltenteiligen, aber zugleich gewaltenverschränkten politischen Systems, dessen Systemlogik jene der Machtkontrolle und des Machtausgleichs ist („checks and balances“).¹⁴ Somit sollten finanzpolitische Entscheidungen im Normalfall während der langwierigen Beratungs- und Verhandlungsprozesse relativ ausgewogen sein und Parteiideologien nivellieren. Fraglich ist aber, welches die Determinanten und Voraussetzungen der US-amerikanischen Finanzpolitik sind, die eine solche Stabilität gewährleisten können bzw. ein Abdriften in einseitige ideologiegetriebene Finanzpolitik verhindern. Dies führte folglich zu einer Aufnahme der Gründungsidee vieler politikwissenschaftlicher Institute, welche die angloamerikanische Staatsauffassung als faschistisches Schild betrachtete. Doch in diesem Fall sollen die finanzpolitische Regierungstabilität und das politische Wirken auf gesellschaftliche Effektivität und politische Effizienz geprüft werden. Neben diesem Stabilitätsgedanken ist letztlich aber auch die Frage zu verfolgen, inwieweit die Finanzpolitik in der Lage ist, auf oben genannte Herausforderungen zu reagieren.

Hierfür bedarf es einer Zustandsanalyse der Problembewältigung innerhalb des präsidentiellen Regierungssystems der USA. Die Messung der Regierungsfähigkeit befähigt darüber Auskunft zu geben, ob ein notwendiger zukünftiger „change“, wie er von Präsident Obama gefordert und proklamiert wurde, durch eine US-amerikanische Regierung systemisch überhaupt vollzogen werden kann (und wenn ja, unter welchen Bedingungen). Denn politischer Wille ist nur in dem festen institutionellen

¹⁴ Vgl. Thunert (2004), S. 58.

Gefüge eines Regierungssystems umsetzbar. Beeinflusst wird diese Ordnung von der politischen Umwelt, welche in den USA voller Vetospieler ist.¹⁵

Gerade die jüngsten Entwicklungen um die Verschuldungskrise in den USA macht die Relevanz des Themas deutlich. Unterschiedlichste „Spieler“ mit diversesten Motiven innerhalb institutioneller Schranken treten über finanzpolitische Grundsatzfragen und Ideologien in Diskussion und scheinen kaum zukunftsweisende Optionen aufdecken und instrumentalisierbar machen zu können. Die Hintergründe scheinen dabei so vielschichtig und intransparent zu sein, dass eine Erforschung dieser Umstände durchaus begründet ist. Als Maßstab für eine solche politische Bewertung wird in dieser Arbeit die erste Legislaturperiode von George W. Bush herangezogen. Diese besticht zum einen durch besondere institutionelle und politische Ausprägungen und Ausgestaltungen. Zum anderen zeigt sie sehr umfangreiche und weitreichende finanzpolitische Maßnahmen auf, deren Hintergründe und Folgen von großem Interesse sind.

Viel mehr aber bietet diese Periode die Möglichkeit, Muster und Thesen über die US-amerikanische Finanzpolitik diskutieren zu können. Eine dieser Thesen sieht die Konjunktur als den ausschlaggebenden Faktor jeder Finanzpolitik an. („It’s the economy, stupid!“) Dies impliziert zum einen eine dominierende Bedeutung der Finanzpolitik – zum anderen die Machtlosigkeit bzw. Abhängigkeit der Finanzpolitik von wirtschaftlichen Entwicklungen.¹⁶ Dem untergeordnet wird in Bezug zur Finanzpolitik dem Präsidenten bzw. dem Präsidentialismus besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Denn obwohl dieser nicht das formelle Recht der Gesetzesinitiative besitzt und als „harte“ Kompetenz nur das suspensive Vetorecht besitzt, kann der Präsident in der Finanzpolitik eine große Bandbreite an Rollen abdecken: vom „Chief Legislator“ (hier insbesondere Roosevelt oder auch Johnson) zum Getriebenen (Bill Clinton oder auch Carter).¹⁷

Beispielsweise wird den Präsidenten Johnson und Nixon eine imperiale Präsidentschaft zugeschrieben („imperial presidency“). Nach Schlesinger geriet das System der „checks and balances“ aus dem Gleichgewicht und verhalf der Exekutive vermehrt zu Legislativkompetenzen.¹⁸ Ebenso wird aber auch die These des „imperial congress“ aufgestellt. So wird dem politischen System in den 1990er-Jahren eine „congressional leadership“ zugesprochen, also die Führungsrolle dem Kongress zugewiesen.¹⁹ Auch die These Wildavskys von den „two presidencies“ ist existent. Hierbei wird dem Präsidenten (insbesondere Carter) zum einen eine machtvolle außen- und verteidigungspolitische Rolle zugeschrieben, zum anderen aber eine schwache innenpolitische.²⁰ White und Zogby sprechen dem

¹⁵ Vgl. Hartmann (2003), S. 53.

¹⁶ Siehe auch: Collins (2000), S. 214f.

¹⁷ Vgl. Jäger (2007), S. 151ff.

¹⁸ Vgl. Schlesinger (2004), S. 4 ff.

¹⁹ Vgl. Jones und Marini (1988).

²⁰ Vgl. Wildavsky (1966).

Präsidenten dennoch eine starke Position zu, wenn er sich als „likeable partisan“ versteht, also überparteiliche Positionen einnimmt und vertritt.²¹ Dieser Auffassung schließt sich auch Rodino an, welcher die These aufstellt:²² „Es ist nicht eine Frage der Macht, es ist eine Frage des Willens.“ Schließlich muss Greenstein genannt werden, welcher darauf aufbauend die Führungsqualität des Präsidenten anhand von sechs Qualitätsmerkmalen misst: „public communication“, „organizational capacity“, „political skill“, „policy vision“, „cognitive style“ und „emotional intelligence“.²³

Die unterschiedlichen Thesen bzgl. der Rolle des Präsidenten nimmt auch Amm auf und leitet aus diesen Erkenntnissen Trends ab: So seien hinsichtlich des Verhältnisses von Präsident zu Kongress ein kurzfristiger und ein überlagernder, langfristiger Trend auszumachen. Kurzfristig gebe es „Wellen“ der Machtverschiebung, welche aber maßgeblich an der Person des jeweiligen Präsidenten festzumachen seien (siehe auch „Pendeltheorie der Macht“). Nixons Vormachtstellung und Carters Führungsschwäche werden z. B. auch auf deren jeweilige individuelle Persönlichkeit zurückgeführt.

Historisch hat sich in der USA-Forschung der langfristige Trend etabliert,²⁴ dass der Kongress sich zunehmend und konstant emanzipiert habe und eine fortwährende Aufwertung in Bezug zum Präsidenten erfahre (wenn nicht sogar diesen in den Schatten stelle). Die mangelnde öffentliche Wahrnehmung dieses Tatbestandes wird der ungünstigen Medienwirksamkeit zugesprochen. So lässt sich eine einzelne Person deutlich einfacher und besser in den Fokus der Öffentlichkeit stellen als eine Gruppe von Personen mit unterschiedlichen Motivationen und kompliziertem Zusammenwirken.²⁵

Bei einem Transfer der Thesen und Erkenntnisse auf die Präsidentschaft von George W. Bush ist eine institutionelle Besonderheit zu beachten, welche in der Wissenschaft zunehmend Aufmerksamkeit erfährt: So ist die Präsidentschaft innerhalb der ersten Legislaturperiode durch eine vereinte Regierung („unified government“) geprägt. Hierbei fallen sowohl die Präsidentschaft als auch die Mehrheit in beiden Kongresskammern einer Partei zu. Eine solche Parteiendominanz kann die präsidiale Rolle katalysieren und eröffnet den Weg, die Rolle des Präsidenten und der beteiligten Institutionen in Bezug zur Finanzpolitik klarer zu fassen. Historisch war eine solche Situation eher weniger von Bedeutung. Vielmehr wurde in der Forschung der Fokus auf die Situation des „divided government“ gelegt. Denn hier galt es mögliche Blockaden oder Verhandlungserfolge zu verstehen, um damit der Politik Handlungs- und Gestaltungsempfehlungen zu geben.²⁶ Erst unter Bill Clinton (Regierungszeit 1993–1995) wurde das Interesse an einer geeinigten Institutionenkonstellation geweckt.

²¹ Vgl. White und Zogby (2004), S. 79 ff.

²² Vgl. Hübner und Münch (2013).

²³ Vgl. Hübner und Münch (2013) oder Zeitler (2010), S. 173f.

²⁴ Kurt Shell, ein Assistent Ernst Fraenkels, ersetzte bereits 1975 den Begriff „präsidientes Regierungssystem“ durch „präsidientell-kongressionales Regierungssystem“, um die aufgewertete Rolle des Kongresses zu betonen.

²⁵ Vgl. Amm (2004), S. 72ff.

²⁶ Vgl. Helms (2003), S. 71f.

Hinsichtlich der Präsidentschaft von George W. Bush ergibt sich nun die Möglichkeit, einseitige Systemparteilichkeit und Ideologie zu analysieren sowie das Zusammenspiel von Policy und Polity näher zu untersuchen. Einzig der Supreme Court und/oder die Notenbank könnten die Regierungsmacht theoretisch beschneiden. Zwar können beide Institutionen nicht direkt in die Finanzpolitik eingreifen, sie besitzen aber signifikante Bedeutung im finanzpolitischen Raum. So kann der Oberste Gerichtshof Gesetzesvorhaben, welche vom Präsidenten ausgehen, stoppen sowie das Handeln des Präsidenten auf Rechtmäßigkeit prüfen.²⁷ Allerdings ist nach Cronin und Genovese diese Macht bisher kaum restriktiv eingesetzt worden, weswegen dem Gericht das Stigma „a friend of the presidency“ anhaftet. Auch die Zusammenarbeit zwischen Präsident und Notenbank wird historisch eher als kooperativ bezeichnet.²⁸ Dies darf aber nicht heißen, dass die beiden Institutionen in der Diskussion vernachlässigt werden können.

Die oben genannten Thesen gilt es nun im Hinblick auf die Präsidentschaft von George W. Bush zu überprüfen, um das Zustandekommen bzw. das „Warum“ der Policy-Dimension zu verstehen. Denn neben den Besonderheiten der Polity-Dimension besticht das Untersuchungsobjekt durch Policy-Ergebnisse und Reaktionen, deren Ausprägungen und Zustandekommen kaum erklärbar scheint. Die Aktualität der finanzpolitischen Maßnahmen unter Georg W. Bush macht unter anderem folgender Tatbestand deutlich: Fast alle finanzpolitischen Maßnahmen wurden mit einer „Sunset-Regel“ ausgestattet. Diese weist den Maßnahmen eine fast unbeschränkte Laufzeit zu, welche aber theoretisch im Jahr 2011 abgelaufen ist. Eine solche fast zehnjährige (bzw. letztlich längere) Fixierung finanzpolitischer Tatbestände erscheint fast einmalig in der US-amerikanischen Politik-Kultur. Die politische Diskussion über den Umgang mit diesem Umstand erreicht dabei weite Kreise;²⁹ so floss sie massiv in den Wahlkampf um die US-Präsidentschaft 2012 ein und wirkt noch darüber hinaus. Zudem werden die Maßnahmen als Basis und Hintergrund der „Occupy Wall Street“-Bewegung sowie von Forderungen der „Tea-Party“ gesehen.³⁰

Um die Relevanz des Themas weiter zu verdeutlichen, werden im nachfolgenden Kapitel Besonderheiten und Widersprüche der US-amerikanischen Finanzpolitik innerhalb der ersten Legislaturperiode von George W. Bush vorgestellt.

²⁷ Vgl. Zeitler (2010), S. 180f.

²⁸ Vgl. Helms (2003), 72ff.

²⁹ Vgl. Macroeconomic Advisors (2011).

³⁰ Vgl. Huffington Post (2011).

1.2 Besonderheiten und Widersprüche des Untersuchungsobjekts

Bei einer Betrachtung der ersten Legislaturperiode der Regierung George W. Bushs stellt die Finanzpolitik ein herausragendes Charakteristikum der gesamten wirtschaftspolitischen Epoche dar.³¹ Die große Bedeutung wird unter anderem der starken Polarisierung innerhalb der politischen Lager des Kongresses sowie dem Umfang und der Art der beschlossenen Maßnahmenpakete zugeschrieben.

Anders als beispielsweise in Fragen über die Außenpolitik stand in steuerpolitischen oder ausgabenbezogenen Fragen das demokratische Lager meist geschlossen diametral zu den Meinungen des republikanischen Präsidenten. Dies wird unter anderem mit der besonderen institutionellen Konstellation begründet. Während z. B. Bill Clinton in sechs von acht Amtsjahren einer Situation des „geteilten Regierens“ ausgesetzt war, musste George W. Bush nur achtzehn Monate mit einer solchen Situation umgehen.³² Atkinson erweitert diese Sichtweise und sieht die Präsidentschaft von George W. Bush als Wendepunkt der modernen US-amerikanischen Politik an.³³ Das erste Mal seit 70 Jahren lag eine republikanische Mehrheit im Weißen Haus sowie in beiden Kammern des Kongresses vor. Aus einer statistischen Perspektive äußerte sich dies in einem seit den 1950er-Jahren einmaligen und völlig gegenläufigen Trend von steigenden „cloture votes“ und „filibuster“.³⁴

Hinzu kommt eine starke politische Einheit des republikanischen Lagers hinsichtlich wirtschaftspolitischer Fragen. Nach Atkinson ist somit die Besonderheit gegeben, republikanische Forderungen und Ziele und vor allem die Umsetzungen dieser Ideen im politischen Raum klarer identifizieren und analysieren zu können.³⁵

Auch in ihrem Umfang übertrafen die finanzpolitischen Programme und Maßnahmen unter George W. Bush die seiner Vorgänger bei Weitem.³⁶ Die in den ersten drei Jahren seiner ersten Legislaturperiode beschlossenen finanzpolitischen Vorhaben nehmen zudem bzgl. ihres wirtschaftshistorischen bzw. -theoretischen Kontextes eine Sonderstellung ein. Die Finanzpolitik Kennedys wurde beispielsweise durch die Theorien Keynes begründet,³⁷ während Reagans Politik stark von den Ideen der „supply-sider“ geprägt wurde.³⁸ Die Finanzpolitik der Bush-Regierung hingegen weist keine klare Ausrichtung oder Motivation auf.³⁹ So lagen zum Zeitpunkt der Formulierung und jenem der Verteidigung des ersten finanzpolitischen Programms von George W. Bush zwei vollkommen konträre öko-

³¹ Vgl. Bartlett (2004), S. 23.

³² Vgl. Thunert (2004), S. 61.

³³ Vgl. Atkinson (2006), S. 58.

³⁴ Vgl. Smith, Roberts und Wielen (2007), S. 24.

³⁵ Vgl. Atkinson (2006), S. 59.

³⁶ Vgl. Scherpenberg (2004b), S. 26.

³⁷ Vgl. Musgrave (1988), S. 179.

³⁸ Vgl. Carroll, Fritschler und Smith (1985), S. 806.

³⁹ Vgl. Bartlett (2004), S. 23f.

nomische Ausgangssituationen vor. Während 1999 noch ein deutlicher Budgetüberschuss sowie ein wirtschaftlicher Aufschwung vorherrschten, bestanden zum Zeitpunkt der Einbringung des ersten Gesetzentwurfes in den Kongress eine beginnende Rezession sowie ein vollkommen verändertes Budget.⁴⁰ Dennoch wurde das Programm inhaltlich unverändert aufrechterhalten. Während die originäre Idee des Programms in der Rückgabe der staatlichen Überschüsse bestand,⁴¹ galt das Programm nun als ein rezessionsbekämpfendes Instrument im Keynes'schen Sinne.⁴²

Allerdings widersprach die Ausgestaltung der steuerlichen Maßnahmen dieses Programms auf den ersten Blick den Grundsätzen einer finanzpolitischen Anreizpolitik, da insbesondere einkommensstarke Bevölkerungsgruppen zu den Profiteuren zu zählen schienen. Eine solche Ausgestaltung würde aber eher neoklassischen Vorstellungen einer Finanzpolitik entsprechen.⁴³ Dies ist vor allem im Lichte der neu aufgekommenen sozialen Gerechtigkeitsdiskussion bzw. der Diskussionen über mangelnde soziale Mobilität sowie sich verändernde Einkommensverteilung bzw. -ungleichheit in den USA von Interesse. Saez kommt diesbezüglich zu dem Ergebnis, dass zwei Drittel des gesamten Einkommenszuwachses zwischen den Jahren 2002 und 2007 den reichsten Angehörigen der US-amerikanischen Bevölkerung zufiel, einer dünnen obersten Schicht, deren Anteil gerade einmal ein Prozent ausmachte.⁴⁴

Johnson attestiert auch der Gesellschaft in diesem Zeitraum eine zunehmende Polarisierung sowie starke Pfadabhängigkeiten in Bezug zum Einkommen. Eine finanzpolitische Zweidimensionalität spricht Walker der Regierung von George W. Bush in Gänze zu.⁴⁵ So scheinen Einkommensteuer- sowie Kapitalsteuersenkungen für eine angebotsseitige Ausprägung der Finanzpolitik zu sprechen. Andererseits weisen erhöhte Staatsausgaben und Transferausgaben auf eine keynesianische Finanzpolitik hin. Dieser Widersprüchlichkeit nimmt sich Thunert an und spricht der Wirtschaftspolitik Bushs eine starke Orientierung an der Ära Reagans zu.⁴⁶ Dies würde auf eine Kontinuität der republikanischen Wirtschaftsphilosophie hinweisen, wobei Krugman diese These erweitert und der Administration eher eine marktradikale Abhängigkeit attestiert.⁴⁷ Diese Kritik scheint sich jedoch maßgeblich auf die Einnahmenpolitik zu beziehen. Hein, Heise und Thunert sehen in der Entwicklung der Wirtschaftspolitik unter George W. Bush auch den fortschreitenden Einfluss des Neu-Keynesianismus bestätigt, welcher auf eine Veränderung des parteilichen Festhaltens an bestimmten Wirtschaftsideo-

⁴⁰ Vgl. Shughart (2004), S. 223.

⁴¹ Vgl. Scherpenberg (2004b), S. 25.

⁴² Vgl. Bartlett (2004), S. 24.

⁴³ Vgl. Edling (2001), S. 250f.

⁴⁴ Vgl. Saez (2009), S. 2f.

⁴⁵ Vgl. Walker (2002), S. 97.

⁴⁶ Vgl. Thunert (2004), S. 76f.

⁴⁷ Vgl. Krugman (2003).

gien hinweisen könnte.⁴⁸ Tobin führt diese Diskussion weiter und sieht eine Heterogenität der finanzpolitischen Ideen innerhalb des republikanischen Lagers, wobei er aber betont, dass Wurzeln und Motivation der Regierung Bush in den „Reaganomics“ zu finden seien.⁴⁹

Diese Argumente stehen beispielhaft für den erweiterten Problemhintergrund der Arbeit sowie für den intensiven wissenschaftlichen Diskurs, welcher primär der Frage nachgeht, ob unter George W. Bush das republikanische Staatsverständnis und damit die Agenda der ultrawirtschaftsliberalen Kräfte übernommen und umgesetzt worden ist oder ob ein gemäßigter und pragmatischer wirtschaftspolitischer Kurs in Sinne einer „Tendenz der Mitte“⁵⁰ eingeschlagen wurde.⁵¹ Nach Marini kann diese Fragestellung erweitert werden, indem der Verdacht einer institutionellen Krise formuliert wird.⁵² Demnach wird von einem zunehmenden Wandel der Institutionen in den Vereinigten Staaten ausgegangen, welcher die politische Zielformulierung eines gesellschaftlichen Gemeinwohls verdrängen würde.

Einen ähnlichen Ansatz vertritt Brenner in der von ihm angestoßenen Grundsatzdiskussion um volkswirtschaftliche und politische Entwicklungen in den USA.⁵³ Dabei werden langfristige Überkapazitäten sowie Spekulationsfreiheiten in Verbindung mit Konjunkturabschwüngen und Politikdefiziten in Verbindung gebracht.⁵⁴ Diese Krise sieht Goodwin weitaus drastischer und verweist darauf, dass sowohl die Politikwissenschaft als auch die Volkswirtschaftslehre zunehmend ihre Legitimation verlieren. Seit Präsident Carter könne ein zunehmender Werte- und Vertrauensverlust der politischen und wirtschaftlich beratenden Akteure beobachtet werden.⁵⁵

Aufgrund der modellhaften Charaktere der beiden Wissenschaftsdisziplinen scheint naheliegender, dass die zunehmende politische und wirtschaftliche Systemkomplexität nur bedingt abbildbar ist. Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive könnten mehrere Tatsachen den Problemhintergrund und die Forschungsmotivation für diese Legislaturperiode verdeutlichen: So konnte bei der Kongresswahl im Jahr 2000 eine Wiederwahlquote von 98,5 Prozent für Amtsinhaber des Repräsentantenhauses sowie 82,2 Prozent für Senatoren verzeichnet werden.⁵⁶ Ein fehlender kompetitiver Wahlkampf wird hier meist technisch bzw. organisational sowie mit „approval ratings“ in Bezug auf die Wirtschaftslage begründet.⁵⁷

⁴⁸ Vgl. Hein, Heise und Thunert (2004), S. 13.

⁴⁹ Vgl. Tobin (2001), S. 6.

⁵⁰ Vgl. Kevenhörster (2006), S. 208.

⁵¹ Vgl. Thunert (2004), S. 77.

⁵² Vgl. Marini (1992).

⁵³ Vgl. Brenner (2002).

⁵⁴ Vgl. Brenner (2002), S. 270ff.

⁵⁵ Vgl. Goodwin (2003), S. 620ff.

⁵⁶ Vgl. Strünck (2006), S. 157.

⁵⁷ Vgl. Filzmaier und Plasser (2001), S. 93.

Fraglich erscheint jedoch, welche Gründe und Folgen bzw. Implikationen dies hat. Darüber hinaus konnte in dem Präsidentschaftswahlkampf im Jahr 2000 ein Fehlen klarer Policy-Positionen beider Bewerber (vor allem hinsichtlich budget- und finanzpolitischer Fragen) registriert sowie ein erhöhter Einfluss medialer Faktoren verzeichnet werden. Auch die konstante fortschreitende „Wahlmüdigkeit“, welche nicht zuletzt aufgrund der Wahlgesetze Floridas zusätzlich in Misstrauen umschlug, wirft politikwissenschaftliche Fragen auf.⁵⁸ Aus einer institutionellen Sichtweise kann zudem in einem solchem Akteursgefüge der Linz'schen These nachgegangen werden, dass präsidentielle Systeme eher Politikversagen verursachen⁵⁹, und damit der Bezug zur originären Forschungsmotivation gesucht werden. Denn die Ausübung bzw. Interpretation des Präsidentenamtes durch George W. Bush könnte durchaus den Verdacht einer starken Anhäufung präsidentialer Machtbefugnisse bzw. den Missbrauchsverdacht erhärten. Allerdings wäre hier zu hinterfragen, welcher Instrumente sich bedient wurde und mit welchen Folgen.

Diese beispielhaften Problembetrachtungen spezifizieren den Hintergrund dieser Arbeit und münden unweigerlich in folgendende Fragen:

- Welche finanzpolitischen Entscheidungen wurden im Untersuchungszeitraum getroffen?
- Wie sind diese einzuordnen?
- Wie sind sie zustande gekommen?
- Welche Implikationen ergeben sich hieraus?

1.3 Wissenschaftliche Erklärungsansätze und Forschungsstand

Generell können bei einer Betrachtung dieser Fragestellungen unterschiedliche Ansätze verfolgt werden. Der Forschungsstand über die Verantwortung und Erklärung von „Politik“ bedient sich dabei verschiedener Perspektiven: So kann beispielsweise das Individuum ins Zentrum der Beobachtung gestellt werden. Hinsichtlich einer Finanzpolitik wird hier meistens von einer Schwäche oder Abhängigkeit des einzelnen Akteurs ausgegangen, welcher zu gewissen Entscheidungen getrieben ist. Infolgedessen wird häufig eine Desillusionierung des Marktes sowie eine erhöhte Transparenz gefordert, um die Zwänge des Einzelnen durchbrechen zu können. Eine andere Herangehensweise zieht institutionelle Faktoren als Begründung für gesellschaftliche und politische Umstände heran. Hier wird die Verantwortung dem System zugeschrieben, welches es daher gelte zu reformieren.⁶⁰

Doch auch theoretische bzw. ideologische Hintergründe können für eine Erklärung von Politik herangezogen werden. So kann die These aufgestellt werden, dass die zugrunde liegenden Annahmen

⁵⁸ Vgl. Gerste (2008), S. 22ff.

⁵⁹ Vgl. Spörer (2006), S. 22.

⁶⁰ Siehe hierzu bspw. Harvey (2010).

für wirtschaftspolitische Entscheidungen sowie bestimmte Erklärungsansätze nicht angemessen oder passend sind. In der Folge ist eine „richtige“ Politikberatung kaum möglich. Auch kulturelle Hintergründe können in den Fokus einer Betrachtung gestellt werden. So ziehen unterschiedliche Demokratie- und Politikverständnisse diverse politische Konsequenzen nach sich. Handlungs- und Gestaltungsempfehlungen können daher trotz vergleichbarer Problemlagen unterschiedliche Ausprägungen besitzen. Gerade in Bezug zu jüngsten Entwicklungen lässt sich hier auch Vertrauen als eine wichtige politische Systemvariable in den Kontext bringen. Hinsichtlich einer staatlichen Finanzpolitik wird dies z. B. an diversen Staats- und Politikverständnissen sowie den daraus resultierenden Forderungen deutlich. Letztlich kann auch „Politik per se“ als Ursache für „falsche Politik“ dienen.⁶¹

Nach diesem allgemeinen Überblick über mögliche Herangehensweisen zur Erklärung von „Politik“ soll im Folgenden ein Einblick in die Forschungslandschaft zur Finanzpolitik im Speziellen folgen. Bei einer Betrachtung des Forschungsstands zu US-amerikanischer Finanzpolitik fällt zunächst eine sehr breite und vielschichtige Forschungslandschaft auf. Dies ist primär dem interdisziplinären Charakter der Thematik geschuldet. Zum einen wäre hier die Politikwissenschaft zu nennen. Zum anderen die Volkswirtschaftslehre sowie die Rechtswissenschaften. Doch auch betriebswirtschaftliche, psychologische sowie philosophische Ansätze lassen sich finden.

In der interdisziplinären (und) ökonomischen Erforschung der US-amerikanischen Finanzpolitik sind unterschiedliche Herangehensweisen identifizierbar: So verfolgt Krengel innerhalb der deutschen Forschungslandschaft z. B. eine ökonomische Analyse des Rechts.⁶² Hierbei wird angestrebt, sowohl zur gesellschaftlich-verpflichtenden betriebswirtschaftlichen Steuerlehre einen Beitrag zu leisten als auch zu den rechtswissenschaftlichen Teilgebieten der Rechtspolitik und des Rechtsvergleichs. Originär zielt dieser normative Ansatz der Forschung auf die Lösung von Effizienzproblematiken⁶³ ab.⁶⁴ Von Interesse ist hierbei der neue Institutionalismus, welcher staatliche Institutionen zu beschreiben, zu analysieren und zu bewerten versucht. Im Hinblick auf den Fokus der Effizienz- und Vergleichsfrage dieser Arbeit muss jedoch von einer Übertragung der ökonomischen Analyse des Rechts abgesehen werden.

Wagschal hingegen bedient sich einer multidimensionalen Herangehensweise, welche auch auf der neuen Institutionenökonomik beruht.⁶⁵ Hierbei wird die übergeordnete Fragestellung verfolgt, welche Faktoren Steuerreformen bedingen und wie diese im internationalen Vergleich zu bewerten sind.⁶⁶ Von Interesse für vorliegende Arbeit ist die Interpretation und Anwendung des Begriffes „Re-

⁶¹ Ebenda.

⁶² Vgl. Krengel (2005).

⁶³ Schäfer und Ott sehen hier Analysen unter dem Kriterium der Allokationseffizienz im Vordergrund. Vgl. Schäfer und Ott (2005), S. 4.

⁶⁴ Vgl. Schäfer und Ott (2005), S. 1ff.

⁶⁵ Vgl. Wagschal (2005).

⁶⁶ Vgl. Wagschal (2005), S. 20.

form“ sowie die methodische Vorgehensweise. In dem Zusammenhang sei auf Windhoff-Héritier und Schubert verwiesen.⁶⁷ Eine Reform wird demnach als bedeutende Veränderung der Gesetzgebung und/oder der Staatstätigkeit einer Regierung verstanden. Dabei wird die erste Veränderungsdimension auf den Output innerhalb des Policy-Zyklus bezogen, die zweite Dimension auf das Outcome. Diese Aufgabe scheint sich mit der zentralen Forschungsfrage dieser Arbeit zu decken. Denn in deren Rahmen soll letztlich versucht werden, Veränderungen der Finanzpolitik innerhalb der ersten Legislaturperiode unter der Regierung von George W. Bush in den USA zu identifizieren und zu begründen (Output) sowie diachron zu vergleichen. Der Effekt (outcome) wird indirekt beleuchtet, denn es werden eher die zugrunde liegenden Ansätze identifiziert und hinterfragt als die Effekte auf tangierte Interessensgruppen innerhalb der Politik.

In der modernen Volkswirtschaftslehre werden quantitative Modelle stark in die finanzpolitische Forschung einbezogen. So gehen Berger und Holler der Frage nach, inwieweit die Fiskalpolitik durch politische Faktoren auf Länderebene beeinflusst wird.⁶⁸ In einem umfangreichen Modell wird die Erkenntnis aufgezeigt, dass ökonomische Faktoren die politischen überwiegen. Die Quantifizierung der einzelnen Faktoren, besonders hinsichtlich des Zeitraumes 1975–2004, machen allerdings die Problematik dieser Berechnung deutlich. So fehlt dem Modell eine gewisse politische Detailtiefe, welche zur Bearbeitung der vorliegenden Problemstellung erforderlich ist.

Anhand einer genaueren Betrachtung der haushaltspolitischen Lage zwischen den Jahren 2000 und 2008 quantifizierten Auerbach et al. die beobachtbaren Veränderungen.⁶⁹ Im Jahr 2000 belief sich der Budgetüberschuss auf 2,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukt (BIP). Das „Congressional Budget Office“ (CBO) nahm zu dieser Zeit eine Steigerung des Überschusses bis zum Jahr 2008 von 4,5 Prozent des BIP an. Die realen Werte beliefen sich im Jahre 2008 hingegen auf ein Defizit von 2,5 Prozent des BIP. Auerbach et al. verfolgten daraufhin die Fragestellung, welche Ursachen der deutlichen Diskrepanz von ca. 992 Mrd. US-Dollar zwischen Vorhersagen des CBO aus dem Jahr 2001 und tatsächlich beobachtbarem Budget des Jahres 2008 zugrunde liegen könnten. Es konnte gezeigt werden, dass 47 Prozent der entstandenen Kosten der Steuerpolitik unter George W. Bush zugeschrieben werden müssen.⁷⁰ 28 Prozent hingegen können den Staatsausgaben zugerechnet werden.

Dies führt zur US-amerikanischen Forschung, in welcher andere Methoden und Fragestellungen beobachtbar sind: So untersuchte Auerbach z. B. die Pfadabhängigkeit der Finanzpolitik unter George W. Bush.⁷¹ Hierbei wurde empirisch die These überprüft, inwieweit Budgetvolumina Einfluss

⁶⁷ Vgl. Windhoff-Héritier (1987) sowie Schubert (1991).

⁶⁸ Vgl. Berger und Holler (2008).

⁶⁹ Vgl. Auerbach et al. (2008), S. 2.

⁷⁰ Anzumerken ist, dass Auerbach et al. auch daraus entstandene Zinslasten von Kreditneuaufnahmen eingerechnet haben.

⁷¹ Vgl. Auerbach (2003).

auf kommende Legislaturperioden haben. Die jeweilige Zusammenstellung, Veränderungen und Anpassungen wurden thematisiert, welche hauptsächlich in Bezug zu ökonomischen Faktoren gesetzt wurden. Fisher und Eichenbaum verfolgen in Anlehnung an Auerbach die Frage, ob die US-amerikanische Finanzpolitik nach den Anschlägen vom 11. September mit einer „normalen“ Reaktion auf die Wirtschaft erklärbar ist.⁷²

Bierling hingegen verdeutlicht die Bedeutung einer Betrachtung der Bundesfinanzen aus makroökonomischer Perspektive, indem er drei Gründe für die stark sinkenden Bundesfinanzen nennt: erstens die Rezession innerhalb der ersten Legislaturperiode, zweitens Steuersenkungen und drittens das starke Anwachsen der militärischen und nichtmilitärischen Ausgaben. Sie seien maßgeblich dafür verantwortlich, dass sich das Haushaltsplus von 2,5 Prozent des BIP im Jahr 2000 in ein Defizit von 3,6 Prozent im Jahr 2004 verwandelt habe.⁷³

Traditionell nimmt die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Politik und dem Regierungssystem der USA eine hervorgehobene Stellung in der Forschungslandschaft Deutschlands ein. Im besonderen Fokus steht meist die Auseinandersetzung mit den beteiligten Institutionen und deren Ausprägungen. Hierbei wiederum stehen besonders die sich wandelnden Kräfteverhältnisse zwischen Präsident und Kongress im Mittelpunkt. Von Allmachts- bis hin zu Ohnmachtsthesen werden viele Ansätze verfolgt und konstatiert.⁷⁴ Doch auch parteipolitische Paradoxe, wie von Cioffi und Höpner untersucht, finden zunehmend Beachtung.⁷⁵

Den meisten deutschen politikwissenschaftlichen Studien, welche die US-amerikanische Finanzpolitik thematisieren, ist aber gemein, dass sie Bezüge zu Europa oder Deutschland herzustellen versuchen. Streeck und Mertens z. B. identifizieren und untersuchen Austeritätsanstrengungen der US-amerikanischen Politik, um solche Entwicklungen und Erkenntnisse auch für den europäischen Raum abzuleiten.⁷⁶ In diese Richtung gehen auch Arbeiten zur vergleichenden Regierungslehre. Hierbei werden Ergebnisse der Analyse von politischen Systemen gegenübergestellt und bewertet.⁷⁷

Naßmacher und Naßmacher betrachten in ihren Studien zwar die Vereinigten Staaten nur tangential, doch auch sie beleuchten und vergleichen demokratische Regierungssysteme auf ihre Strukturschwächen in Bezug auf Überwindungsschwierigkeiten von ökonomischen Verflechtungen mit dem Ausland sowie von Wachstumsschwächen und vergleichen diese mit Deutschland. Sie stellen unter

⁷² Vgl. Fisher und Eichenbaum (2004).

⁷³ Vgl. Bierling (2004), S. 34.

⁷⁴ Vgl. Amm (2004), S. 71.

⁷⁵ Vgl. Cioffi und Höpner (2006).

⁷⁶ Vgl. Streeck und Mertens (2010).

⁷⁷ Siehe hierzu bspw. Erkenntnisse von Pickel (2009), S. 31ff.

anderem Gruppenansprüche sowie die „englische Krankheit“⁷⁸ als Verursacher heraus.⁷⁹ In Anlehnung an diese Erkenntnisse nimmt sich die vorliegende Arbeit einer ähnlichen Untersuchung an. So wird zwar nicht der direkte Transfer hergestellt, doch sollen gleich gelagerte Tatbestände hinterfragt werden. Denn strukturelle Probleme könnten durchaus als Grund und These für die Entwicklungen der US-amerikanischen Finanzpolitik im Untersuchungszeitraum dienen bzw. das Ergebnis der Untersuchung sein. Anzumerken ist hier, dass Amm darauf verweist, dass vergleichende Studien (auch institutionenvergleichende) per se bereits als im Ansatz verfehlt angesehen werden können und auch zunehmend abgelöst werden, da sie den „modernen Chic“ von Rational-Choice-Modellen und erst recht der Spieltheorie vermissen lassen.⁸⁰

In den Vereinigten Staaten ist, auch aufgrund der Landesbezogenheit, der politikwissenschaftliche Diskurs um die Finanzpolitik weitaus umfangreicher und schärfer, wenn auch weniger methodengestützt. Wobei auch hier unterschiedliche Ansätze verfolgt werden: Rubin und Weisberg verfolgen z. B. politikbiografische Ansätze und thematisieren die „Rubinomics“ dieser Zeit. Jedoch erscheinen die Implikationen für zukünftige Entscheidungen bzw. Ausstrahlungseffekte auf die Finanzpolitik von Bush zumeist von geringer Bedeutung zu sein.⁸¹ Andere thematisieren weitaus direkter die Finanzpolitik innerhalb der Regierungszeit von George W. Bush, wobei der direkte Bezug zur Politikwissenschaft meist unscharf ist.

Hierbei liegt der Schwerpunkt von Wissenschaftlern zumeist in der naturgemäß konfliktären Auseinandersetzung um die US-amerikanische Staatsverschuldung bzw. Ausgabenpolitik und Gerechtigkeit. Kraay zielt zum Beispiel auf eine Suche nach der Verantwortung der hohen Verschuldung ab und sieht Präsident George W. Bush in einem Abhängigkeitsgeflecht von „dotcom“ und Leistungsbilanz verhaftet.⁸² Rozell und Whitney⁸³ zielen, ebenso wie Morgan⁸⁴ und eine Vielzahl anderer Forscher, auf eine ähnlich populäre Gesamtbewertung der „legacy“ von Präsident Bush ab. Hier ist eine Reihe an Studien und Monografien zu finden, welche eine allgemeine Übersicht sowie Analyse und Interpretationsansätze bieten.

Altman verfolgt z. B. die These, dass die Bush-Administration durch eine pragmatisch-keynesianisch anmutende Finanzpolitik, welche teilweise sogar von der Geldpolitik gestützt zu sein schien, langfristige Ziele verfolgte, welche letztlich zu einer „neoeconomy“ führen sollten. Durch eine

⁷⁸ Die „englische Krankheit“ gilt als Synonym für nachlassende ökonomische Leistungskraft und konfliktgeladene Sozialbeziehungen. Naßmacher und Naßmacher (2009), S. 61.

⁷⁹ Vgl. Naßmacher und Naßmacher (2009).

⁸⁰ Vgl. Amm (2004), S. 79f.

⁸¹ Vgl. Rubin und Weisberg (2007).

⁸² Vgl. Kraay (2005).

⁸³ Vgl. Rozell und Whitney (2009).

⁸⁴ Vgl. Morgan und Davies (2010).

Steuerrevolution in Verbindung mit einer Minimierung des Sozialstaates sollte eine „free market economy“ geschaffen werden.⁸⁵ Diese These ist zunächst zwar durchaus von Interesse, jedoch mangelt es an der Einschätzung der Substanz und Umsetzbarkeit sowie Zukunftsfähigkeit dieser Absicht. Auch scheinen ohnehin die Institutionenabhängigkeiten in diesem Zusammenhang von größerem Interesse zu sein.⁸⁶

Hier soll die vorliegende Arbeit ansetzen und bisherige Forschungslücken schließen. Zum einen soll dies durch eine interdisziplinäre Fokussierung auf das Politikfeld Finanzpolitik erreicht werden, zum anderen mit einer systemischen Analyse des begrenzten Politikfeldes, um eine politische Zustandseinschätzung vorzunehmen, welche letztlich Prognosen liefern kann. Übergeordnet und im Gegensatz zur angelsächsischen Politikwissenschaft soll sich dem Thema aber strukturiert mithilfe eines politikwissenschaftlichen und volkswirtschaftlichen Instrumentariums gewidmet werden. Denn gerade diese systematische Herangehensweise ist ein Unterscheidungsmerkmal zu bisherigen angelsächsischen Studien und, aufgrund der thematischen Fokussierung der Studie, eine Ergänzung zur deutschen Forschungslandschaft.

1.4 Forschungsziel und Ausrichtung der Arbeit

In dieser Arbeit soll eine Diskussion über die Ursachen und Folgen der US-amerikanischen Finanzpolitik unter George W. Bush geführt werden. Eine Auseinandersetzung mit den Bestimmungsgrößen, Abhängigkeiten und Determinanten der Finanzpolitik im Untersuchungszeitraum (hier die erste Legislaturperiode) soll es ermöglichen, die Handlungen der US-amerikanischen Regierung bzw. das Zustandekommen der Maßnahmen⁸⁷ aufzuzeigen, entsprechend zu bestimmen und zu hinterfragen bzw. zu begründen sowie diachron zu vergleichen. Dies soll erreicht werden, indem sich mit dem folgenden übergeordneten Forschungsziel auseinandergesetzt wird:

- *Ziel des interdisziplinären Forschungsvorhabens ist es, die US-amerikanische Finanzpolitik der ersten Legislaturperiode von George W. Bush nach ökonomischen Wirkungseffekten und hinsichtlich der politischen Entstehung bzw. des Zustandekommens im politischen Raum zu analysieren sowie mit republikanischen Finanzdogmen zu vergleichen bzw. in allgemeine fi-*

⁸⁵ Vgl. Altman (2005).

⁸⁶ Butterwege (2006) nimmt im Rahmen der Sozialstaatkrisendiskussion Bezug auf Altman (2005) und zielt letztlich auf eine ähnliche These ab.

⁸⁷ Im Rahmen der Beleuchtung der finanzpolitischen Maßnahmen wird zunächst der gesamte Themenbereich aufgenommen. Innerhalb der Darstellung der Finanzpolitik wird die Steuerpolitik als dominantes Instrument erkannt. Dennoch soll die Fiskal- bzw. Finanzpolitik als leitendes Motiv formuliert werden, um einen übergreifenden und breiteren Eindruck zur erlangen.

*nanzpolitische Muster einzuordnen und hierzu Erklärungsansätze zu finden und die Ergebnisse diachron zu diskutieren.*⁸⁸

Um sich dem Forschungsziel strukturiert nähern zu können, werden untergeordnete Forschungsziele formuliert, aus welchen auch die Gliederungspunkte der Arbeit abgeleitet werden können:

- *Zunächst gilt es einen politikwissenschaftlichen und volkswirtschaftlichen Theorierahmen zu entwickeln, der es erlaubt, sich der US-amerikanischen Finanzpolitik wissenschaftlich zu nähern. Als Basis werden hierzu die Policy-Forschung sowie ökonomische und staatspolitische Grundgedanken herangezogen.*
- *Anschließend wird das Untersuchungsobjekt analysiert. Dabei werden zunächst maßgebliche finanzpolitische Maßnahmen identifiziert, auf Wirkungsweisen untersucht und entsprechend gewichtet sowie mithilfe der oben genannten Grundsätze eingeordnet. Dies ermöglicht im Sinne der Politikfeldanalyse eine Skizzierung der Policy-Dimension.*
- *Aufbauend auf diesen Erkenntnissen wird sich dem Zustandekommen der finanzpolitischen Maßnahmen im politischen Raum gewidmet. Hierzu werden die Dimensionen Polity und Politics herangezogen, um die politikwissenschaftlichen Besonderheiten des Untersuchungsobjektes zu untersuchen sowie entsprechende Outcomes erfassen zu können.*
- *Abschließend gilt es die Outcomes in Zusammenhang mit anderen ausgewählten Perioden zu bringen und politische Muster bzw. Abweichungen hiervon zu diskutieren.*

Unter dem Begriff „Zustandekommen“ wird nicht nur die prozessuale Fähigkeit einer Regierung verstanden, Ausgaben zu tätigen sowie Einnahmen zu generieren, um politische Zielvorstellungen zu realisieren.⁸⁹ Der Begriff wird um die regierungssystemischen Hintergründe solcher Entscheidungen erweitert. Somit gilt es neben der Darstellung und Analyse des „Beobachtbaren“ den Versuch einer Interpretation der Determinanten zu wagen. Hierzu wird sich untergeordnet zunächst mit dem Ziel der Identifikation von Möglichkeiten einer entsprechenden „Messbarkeit“ der Finanzpolitik auseinandergesetzt. Dafür wird eine politikwissenschaftliche Methodik bzw. ein entsprechendes Instrumentarium entwickelt, sodass verschiedenste Thesen identifiziert und anschließend überprüft sowie eigene Thesen entwickelt werden können. Dies zielt darauf ab, die relevanten finanzpolitischen Maßnahmen in dem Untersuchungszeitraum zu erfassen und zu charakterisieren. Schlussendlich erlauben diese Erkenntnisse, sich dem Kern des Themas zu nähern und eine Einordnung der Präsidentschaft von George W. Bush in einen intertemporalen Kontext zu leisten.

⁸⁸ Damit folgt die Forschungsfrage dem klassischen Ansatz der Politikfeldanalyse, welcher erkunden will: What governments do, why they do it, and what difference it makes.

⁸⁹ Vgl. Hildebrandt (2009), S. 13.

Im Zuge einer Erforschung der Abhängigkeiten innerhalb des Politikfeldes Finanzpolitik in den USA können folglich mögliche Gefahren sowie Potenziale aufgedeckt und Entwicklungen prognostiziert werden. In einem Ausblick wird sich daher auch mit der Frage auseinandergesetzt, ob eine ähnlich diskussionsbehaftete Finanzpolitik innerhalb der US-amerikanischen Regierung überhaupt wieder beobachtbar sein kann bzw. unter welchen Umständen sich solche Möglichkeiten eröffnen können.

1.5 Vorgehensweise und Aufbau

Die vorliegende Arbeit ist in fünf Hauptkapitel untergliedert. Im Anschluss an die Einleitung werden der analytische Rahmen sowie das methodische Vorgehen hergeleitet. Das dritte Kapitel zielt auf die Aufarbeitung der finanzpolitischen Ereignisse innerhalb des Untersuchungszeitraums ab und stellt die Effekte und Ergebnisse der Maßnahmen vor. Eine Diskussion um die Hintergründe, Abhängigkeiten, Absichten und die Zweckmäßigkeit findet im vierten Kapitel statt. Hier erfolgt die eigentliche Bearbeitung der Forschungsfrage. Durch die erlangte Einschätzung des finanzpolitischen Zustandekommens können im letzten Kapitel der Arbeit eine Einordnung erreicht sowie die Implikationen des Forschungsergebnisses diskutiert werden. Nachfolgend wird eine differenziertere Erläuterung der Vorgehensweise präsentiert.

Bei der obigen Darstellung des Forschungsstandes wurde deutlich, dass eine Vielzahl von wissenschaftlichen Zugangsmöglichkeiten und Forschungstechniken existent ist. Um die komplexe und vieldimensionale Forschungsfrage dieser Arbeit möglichst facettenreich und thementief verfolgen zu können, wird ein qualitatives Forschungsdesign verfolgt. Die Erkenntnisse dieser Arbeit beruhen dabei zum einen auf Daten und Fakten, die im Rahmen der Politikfeldanalyse gesammelt und verarbeitet wurden. Dabei wurden zugängliche Primär- und Sekundärquellen verwendet und aufgearbeitet. Zum anderen wurden wesentliche neue Erkenntnisse auf Basis von Auswertungen von neun leitfadengestützten Experteninterviews gewonnen. Eine präzisere Erläuterung der Vorgehensweise bzw. Methodik erfolgt im nächsten Kapitel der Arbeit.

Um das Ziel einer Analyse der Finanzpolitik der US-amerikanischen Regierung zu erreichen und das Regierungshandeln zu begründen, also zu erfahren, warum und wie entsprechend gehandelt wurde, werden im zweiten Kapitel der Arbeit der analytische Rahmen sowie das methodische Vorgehen vorgestellt. Hierbei wird sich auf die Politikfeldanalyse gestützt. Diese scheint sich aufgrund ihrer Ausrichtung auf die inhaltliche Dimension der Politik besonders zu eignen, denn hier wird der Fokus auf die Problemverarbeitung durch ein politisch-administratives System gelegt, was in der Folge die Möglichkeit bietet, das institutionelle Zustandekommen einer Regierung zu beleuchten und zu bewerten. Im Verständnis der Politikfeldanalyse werden verschiedene Modelle und Theorien diskutiert, um später die finanzpolitischen Prozesse und Strategien der Bush-Regierung innerhalb der ersten Legislaturperiode systematisch geleitet und theoretisch gestützt aufzuarbeiten. Es werden makro- sowie meso-

und mikroanalytische Forschungsansätze herangezogen. Anhand dieses politikwissenschaftlichen Instrumentariums wird das methodische Vorgehen im Sinne einer Fallstudie präsentiert. Dies verhilft dazu, die Arbeit in einen politikwissenschaftlichen Kontext einzugliedern und das Forschungsdesign zu erläutern. Um die im dritten Teil aufzuarbeitende Finanzpolitik nach entsprechenden ökonomischen Grundsätzen beleuchten zu können, werden im letzten Teil des zweiten Kapitels volkswirtschaftliche Ansätze und Modelle erläutert, welche für eine Sensibilisierung und Erfassung finanzpolitischer Zusammenhänge notwendig sind.

Anhand einer Inhaltsanalyse mithilfe von Versatzstücken unterschiedlicher Theorien und wissenschaftlicher Disziplinen wird im dritten Kapitel der Arbeit die Finanzpolitik unter der Regierung von George W. Bush in der ersten Legislaturperiode verdichtet aufgearbeitet und damit die abhängige Variable definiert (policy). Hierbei wird zunächst aus einer finanzpolitischen Perspektive ein Überblick über die Periode gegeben und anschließend werden die wichtigsten finanzpolitischen Programme identifiziert. Zu diesen Programmen zählen der „Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001“ (EGTRRA), der „Job Creation and Worker Assistance Act of 2002“ (JCWAA) sowie der „Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003“ (JGTRRA). Gerade diese stehen, neben ihren besonderen Charakteristika, im Fokus jüngster Diskussion um die Präsidentschaftswahl sowie die „Occupy-Wall-Street“- und „Tea-Party“-Bewegung.⁹⁰ Im Anschluss an eine verdichtete Darstellung der Periode soll eine Konkretisierung der oben genannten Programme erfolgen, um mittels logischer Stringenz bestimmte Aussagen und Wertungen treffen zu können.⁹¹ Hierbei wird sich vielfältiger Quellen sowie unterschiedlichster Autoren bedient. Dies erlaubt eine vielschichtige, detaillierte, kritische und umfangreiche Beleuchtung der Maßnahmen.

Auf Grundlage und mithilfe des im zweiten Kapitel ausgearbeiteten methodischen Gerüsts und der politikwissenschaftlichen Instrumente werden im vierten Kapitel der institutionelle Rahmen und die Regeln der Finanzpolitik bestimmt, was einer unabhängigen Variable innerhalb einer Politikfeldanalyse entspricht (polity). Eine nähere Beleuchtung erlaubt die institutionellen Bestimmungsvariablen und -abhängigkeiten der US-amerikanischen Finanzpolitik zu erfassen und nachfolgend die Handlungsspielräume der einzelnen Akteure innerhalb des Spannungsfeldes der US-amerikanischen Finanzpolitik zu erfassen und zu bewerten. Primär wird daher im Rahmen des vierten Kapitels das Institutionengefüge mit seinen entsprechenden Akteuren beleuchtet.

Im Anschluss an die Erschließung des institutionellen Gerüsts hat das vierte Kapitel die Analyse der Finanzpolitik innerhalb des Untersuchungsraums zum Ziel und damit die zweite unabhängige Variable zum Thema. Es werden die relevanten Politikmaßnahmen herangezogen, um deren ursächliche Beweggründe darzulegen sowie die Maßnahmen selbst bzw. ihre Umsetzung zu analysieren (poli-

⁹⁰ Vgl. Washington Post (2011).

⁹¹ Vgl. Schubert und Bandelow (2003), S. 11.

tics). Aus einer meso- und mikroperspektivischen Sichtweise werden die Machtverhältnisse der beteiligten Akteure analysiert und Hintergründe aufgearbeitet, denn gerade das Zustandekommen der finanzpolitischen Programme sowie die Beeinflussungen und das Handeln der Akteure innerhalb der Institutionen sind von besonderem Interesse für die Beantwortung der Forschungsfrage.

Die Zusammenführung der Erkenntnisse mündet in eine Einschätzung des Policy-Output bzw. des Policy-Outcome,⁹² also der gestalteten Wirkung der Politik. Zur Relativierung bzw. Einordnung der Regierungsarbeit wird ein diachroner Vergleich im Sinne eines „most similar system design“ angestrebt,⁹³ um damit den Policy-Impact einzuschätzen zu können⁹⁴ und das übergeordnete Forschungsziel der Arbeit zu erreichen. Abgeschlossen wird die Arbeit mit einem Fazit.

⁹² Nach Schneider und Janning (2006), S. 15 werden die beiden Begrifflichkeiten nach Kurz- und Langfristigkeit bzw. Un- und Mittelbarkeit unterschieden. Aufgrund des vergleichsforschenden Charakters dieser Arbeit soll unter diesen Begrifflichkeiten aber eher eine differenzierte Definition im Sinne Scharpf (2000) verstanden werden.

⁹³ Vgl. Jahn (2013), S. 237ff.

⁹⁴ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 15.

2. Analytischer Rahmen, Forschungsdesign und methodisches Vorgehen

Innerhalb des zweiten Kapitels wird zunächst der analytische Rahmen der Arbeit erschlossen – die Politikfeldanalyse. Diese Methode erlaubt es, sich dem Untersuchungsobjekt strukturiert zu nähern. Anschließend wird das sozialwissenschaftliche Forschungsdesign erläutert. Bei der Darstellung des Forschungsstandes wurde deutlich, dass eine Vielzahl von wissenschaftlichen Zugangsmöglichkeiten und Forschungstechniken existent ist. Um die komplexe und vieldimensionale Forschungsfrage möglichst facettenreich und thementief verfolgen zu können, wird ein qualitatives Forschungsdesign gewählt. Die Erkenntnisse dieser Arbeit beruhen dabei zum einen auf Daten und Fakten die im Rahmen der Politikfeldanalyse gesammelt und verarbeitet wurden. Dabei wurden zugängliche Primär- und Sekundärquellen verwendet und analysiert. Zum anderen wurden wesentliche neue Erkenntnisse auf Basis von Auswertungen von neun leitfadengestützten Experteninterviews gewonnen. Hiermit kann die Arbeit einen wesentlichen wissenschaftlichen Beitrag leisten und Lücken schließen, welche durch die reine Quellenarbeit sichtbar wurden. Letztlich wird in diesem Kapitel die politikwissenschaftliche und volkswirtschaftliche Analyse- sowie Interpretationsgrundlage ausgearbeitet. Dies dient dazu sich dem Untersuchungsobjekt mithilfe von wissenschaftlichen Modellen und Theorien thementief und differenziert nähern zu können.

Bei einer politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema Finanzpolitik sind verschieden Ansätze denkbar. So bietet sich zum einen eine Konzentration auf politische Akteure und deren Verhaltensweisen an. Zum anderen können institutionelle Kriterien zum Forschungsschwerpunkt erklärt werden. Schließlich kann der Versuch unternommen werden, Tätigkeit und Leistung einer Regierung zu bewerten.⁹⁵ Allen Ansätzen ist gemein, dass mit ihnen die „performance“ politischer Systeme bestimmt werden soll.⁹⁶ Je nach Ausrichtung gilt es ein bestimmtes Forschungsdesign auszuwählen, um das Forschungsziel logisch und strukturiert zu erreichen. Neuere Ansätze, wie jener der „Heidelberger Schule“⁹⁷, erachten dabei eine Verknüpfung verschiedener Theorien als sinnvoll, um einen höheren Grad an Aufklärung zu erreichen. Diesem Ansatz nimmt sich vorliegende Arbeit in interdisziplinärer Weise an.

Im weiteren Sinne entspricht diese Schule einem Konstrukt⁹⁸ aus verschiedenen Ansätzen, welche im Zusammenspiel erlauben, Regierungspolitik (vornehmlich westlicher Länder) besser hinterfragen zu können. Zohlnhöfer identifiziert sechs dominierende Determinanten, welche das Fundament der Heidelberger Schule bilden:⁹⁹

⁹⁵ Nach Schniewind (2008), S. 111f.

⁹⁶ Vgl. Pällinger (2004), S. 11.

⁹⁷ Hierzu zählen unter anderem Reimut Zohlnhöfer, Manfred Schmidt und Klaus von Beyme.

⁹⁸ Vgl. von Beyme (2010), S. 586.

⁹⁹ Siehe hierzu Zohlnhöfer (2009), S. 157ff. sowie Lietzmann (1999), S. 245ff.

1. Es besteht eine sozioökonomische Determination, welche Staatstätigkeit als Reaktion auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen versteht.
2. Machtressourcen organisierter Interessen definieren Staatstätigkeit als Ergebnis „interner“ Organisationsformen.
3. Die parteiliche Färbung wird als ausschlaggebend für Staatstätigkeit angesehen.
4. Institutionen und Vetospieler werden als unumgängliche Prozessfaktoren betrachtet.
5. Die „internationale Hypothese“ sieht einen kaum zu trennenden Zusammenhang zwischen internationaler und nationaler Politik.
6. Pfadabhängigkeit und Politikerbe führen zu Verpflichtungen und Einengung von politischen Entscheidungen, welche es zu beachten gilt.

Inwieweit diese und weitere Ansätze in einen Zusammenhang gebracht werden müssen, wird allerdings von der Heidelberger Schule nicht weiter definiert und muss an der Forschungsidee ausgerichtet werden.¹⁰⁰

Im engeren Sinne aber eint die Forschungsperspektive der Heidelberger Schule politikfeldübergreifend das Untersuchungsobjekt (Unterschiede in der Regierungspolitik westlicher Länder), den Ansatz (Untersuchungen primär auf der Makroebene) sowie den methodischen Zugriff (primär die Zuhilfenahme quantitativer Analysen). Gerade aufgrund dieser Struktur, der obengenannten Flexibilität und Vielfältigkeit, soll sich auch in dieser Arbeit der Heidelberger Schule gewidmet und diese als Basis angepasst herangezogen werden.

Vor diesem Hintergrund werden in diesem Kapitel der theoretische Rahmen sowie die entsprechenden methodischen Ansätze für die Analyse der US-amerikanischen Finanzpolitik innerhalb des Untersuchungszeitraums ausgewählt, entwickelt und erläutert. Hierzu wird zunächst allgemein auf die Politikfeldanalyse eingegangen, welche als übergeordneter Rahmen der Arbeit gewählt wird. Im Anschluss daran werden die verwendeten theoretischen Elemente und Komponenten erläutert, um daraus Hypothesengrundlagen abzuleiten, wobei sich die Arbeit primär auf den politisch-institutionellen Ansatz, den Ansatz der politischen Willensbildung sowie auf akteurs- und strukturorientierte Ansätze konzentriert.

Der politisch-institutionelle Ansatz ist der quantitativ-vergleichenden Analyse der Staatstätigkeit zuzuschreiben. Dieser Theorierahmen lässt sich mit drei Hauptmerkmalen charakterisieren: Die Analyse fokussiert auf Makrozusammenhänge, ist vorwiegend quantitativ orientiert und zielt auf eine Überprüfung „vorwärtsblickender Hypothesen“ ab.¹⁰¹ Der Ansatz eignet sich für die vorliegende Ar-

¹⁰⁰ Zohnhöfer strebt in seinen Arbeiten eine solche Harmonisierung an. Siehe hierzu auch die Forschungsansätze des Instituts für politische Wissenschaft der Universität Heidelberg.

¹⁰¹ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 79.

beit besonders, da die Rolle der US-amerikanischen Institutionen und ihrer Regeln (vor allem ihrer Interpretation) einen wichtigen zu bestimmenden Faktor für die beobachtbare Ausgestaltung der Finanzpolitik darstellt.¹⁰²

Der Ansatz der politischen Willensbildung geht auf den Vetospieleransatz zurück und betont die Relevanz politischer Faktoren innerhalb von gesellschaftlichen Anpassungs- und Veränderungsprozessen. Der Fokus der Forschung wird dabei auf die parteipolitische Färbung von Regierungen, die Konfiguration des Parteienwettbewerbes sowie die Vetospielerkonstellation gelegt.¹⁰³ Gerade im bipolaren parteipolitischen Raum der USA erscheint diese Herangehensweise von Interesse zu sein.

Akteurs- und strukturorientierte Ansätze setzen sich aufgrund ihrer Mikrofundierung stark von institutionellen Sichtweisen ab. Es wird ein Verständnis entwickelt, welches öffentliche Politik nicht mehr als Entscheidungen und Handlungen eines singulären Akteurs versteht. Vielmehr gilt es die Interaktion und Position vieler Akteure zu rekonstruieren, um einer vielschichtigen Politik gerecht zu werden.¹⁰⁴ Mit einer Einbindung dieser Sichtweise in die Arbeit werden sowohl makro- als auch mikrofundierte Elemente der Staatstätigkeit aufgegriffen sowie – durch deren Kombination – ein größtmöglicher Erklärungshorizont erschlossen.

Letztlich wird in dieser Arbeit aber auch eine weitere Determinante beachtet. So sollen auch kulturalistische Ansätze der Policy-Forschung berücksichtigt werden. Diese Orientierung versucht die klassische Perspektive der Heidelberger Schule zu erweitern, indem sie Policy-Inhalte, Situationsdeutungen, Wissensformen, Werthaltungen und Interessensorientierungen nicht a priori voraussetzt, sondern bei der Analyse internalisiert. Mayntz und Sabatier können als wichtigste Vertreter dieser Forschungsperspektive genannt werden. So fügen sie der Betrachtung von politischen Prozessen als rein strategisches Abgleichen und Kalkulieren von Machtressourcen und als erfolgsorientiertes Artikulieren und Aggregieren von Interessen eine zusätzliche Komponente hinzu: die Abhängigkeit zu programmatischer Grundorientierung, der Rückbezug auf moralische Wertvorstellungen und das Durchsetzen normativer Zielvorstellungen. So werden moralische, ideologische und religiöse Überzeugungen und Prägungen für das Ausbilden von stabilen Programmkoalitionen verantwortlich gemacht.¹⁰⁵

2.1 Politikfeldanalyse als Forschungsrahmen

Der übergeordnete Rahmen der vorliegenden Arbeit ist die Politikfeldanalyse. Mit diesem theoretischen Gerüst soll unter Zuhilfenahme verschiedener Methoden und Instrumente unterschiedlicher Dis-

¹⁰² Siehe hier auch Schneider (2006), S. 82.

¹⁰³ Vgl. Zohlnhöfer (2009).

¹⁰⁴ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 84ff.

¹⁰⁵ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 96f.

ziplinen sowie auf Basis unterschiedlicher Wissenschaftsverständnisse der Forschungsfrage nachgegangen werden. Nach Schubert soll die Politikfeldanalyse folglich als metatheoretische Ebene betrachtet werden und greift zurück auf diverse theoretische Ansätze in Abhängigkeit von der jeweiligen Fragestellung und Zielsetzung.¹⁰⁶ Behrens konstatiert dies und betrachtet die Politikfeldanalyse als Experiment.¹⁰⁷ Wichtig ist anzumerken, dass es sich nicht um „eigene“ Methoden handelt, sondern sich der Instrumente und Methoden aus der quantitativen und qualitativen Sozialforschung bedient werden kann.¹⁰⁸ Unabhängig von der Mittelwahl ist das Ziel der Politikfeldanalyse, das „policy-making“ zu analysieren.¹⁰⁹

2.1.1 Begriffsbestimmung und Zielsetzung

Ideengeschichtlich hat diese Teildisziplin der Politikwissenschaft ihren Ursprung im Pluralismus sowie Pragmatismus und konzentriert sich auf die inhaltliche Dimension von Politik.¹¹⁰ Aufgrund ihrer pluralistischen Wurzeln kann dem Analyseverfahren daher sowohl die Kompetenz einer wissenschaftlichen Reflexion als auch einer politisch-konstruktiven Beratung und somit einer gewissen Prognosefähigkeit zugestanden werden.¹¹¹ Der pragmatische Hintergrund spricht der Politikfeldanalyse eine interdisziplinäre Sichtweise auf komplexe Politikräume zu.¹¹²

Zugrunde liegt der Politikfeldanalyse die klassische angelsächsische Trias der Politikwissenschaft in *polity*, *politics* und *policy*, welche den vieldeutigen Begriff „Politik“ inhaltlich in drei Politikdimensionen unterteilt:¹¹³ *Polity* bezeichnet die strukturelle, formelle und institutionelle Dimension von Politik. Diese wird z. B. durch das Normengefüge, welches für die politischen Strukturen und die sich hieraus ergebene Ordnung verantwortlich ist, bestimmt.¹¹⁴ *Politics* dagegen bezieht sich auf den „inhaltlichen“ Prozess des Politikgestaltens, der durch Konflikt, Konsens und Durchsetzungsabläufe gekennzeichnet ist. Diese prozessuale Dimension zielt auf die politisch-staatliche Entscheidungsfindung sowie auf die politisch-administrative Implementierungsphase ab.¹¹⁵ *Policy* schließlich erfasst die inhaltliche, materielle Dimension von Politik, welche das konkrete politische Handeln im Mittel-

¹⁰⁶ Vgl. Schubert (2009), S. 8.

¹⁰⁷ Vgl. Behrens (2009).

¹⁰⁸ Vgl. Behrens (2003), S. 203.

¹⁰⁹ Vgl. Blum und Schubert (2011), S. 14ff.

¹¹⁰ Vgl. Blum und Schubert (2009), S. 16f.

¹¹¹ Vgl. Schubert und Bandelow (2003), S. 37.

¹¹² Vgl. Ebenda, S. 44ff.

¹¹³ Vgl. Hofmann, Dose und Wolf (2007), S. 18f.

¹¹⁴ Vgl. Schultze und Nohlen (2004), S. 778.

¹¹⁵ Vgl. Blum und Schubert (2009), S. 14.

punkt sieht. Hierbei werden Fragen nach den Gründen, Instrumenten, Zielen und Wirkungen politischer bzw. staatlicher Aktivität in den Vordergrund gestellt.¹¹⁶

Nach Prittwitz ist anzumerken, dass die drei Dimensionen der Politik ausschließlich im Zusammenhang verstanden werden dürfen, obwohl sie unabhängig voneinander analysiert werden können.¹¹⁷ Dieses Verständnis bekräftigen auch Faust und Vogt.¹¹⁸ Somit steht im Fokus der Politikfeldanalyse der politische Rahmen (polity), in welchem sich die politischen Prozesse vollziehen (politics), welche dann konkrete politische Inhalte hervorbringen (policy).¹¹⁹ Das Spannungsfeld der so definierten Politik kann demnach aus drei Perspektiven betrachtet werden:¹²⁰

1. Die klassische Fragestellung der Politikwissenschaft zielt auf die Erforschung der „richtigen“ politischen Ordnung ab. Gesellschaftspolitische Entwicklungen (polity) werden beispielsweise in Abhängigkeit zu gesellschaftlichen Spannungen (politics) diskutiert.
2. Typische politische Fragestellungen zielen auf die Analyse von bestimmten Akteuren in Bezug zu konkreten Situationen ab.
3. Die Politikfeldanalyse hingegen versucht konkrete politische Ereignisse zu erklären. Bei dem Unterfangen, in dem Bereich der Politikfeldanalyse zu theoretischen Aussagen zu gelangen, sind die Ausprägungen in einem bestimmten Politikfeld die abhängige Variable (policy), während Institutionen und interessenorientiert handelnde Akteure die unabhängige Variable darstellen (polity, politics). Bei einer Untersuchung von Politikgehalten ist daher auch den beiden anderen Dimensionen Beachtung zu schenken.¹²¹ Naßmacher fasst diese Erkenntnisse wie folgt zusammen:¹²² Es stehe der gesamte Problembearbeitungsprozess im Rahmen der Politikfeldanalyse zur Untersuchung an. Demnach sei zu fragen, ob ein Problembearbeitungsprozess zielführend gewesen und wie dieser zu erklären sei.

Die Politikfeldanalyse orientiert sich bei der Untersuchung meist entlang der institutionalisierten Ressortaufteilungen und untersucht entsprechend ihrem offenen und interdisziplinären Ansatz z. B. Wirtschafts- oder Gesundheitspolitik. Als Gegenstand der Untersuchung kann aber auch ein spezieller Politikbereich wie die hier betrachtete Finanzpolitik gewählt werden. Eine solche Abgrenzung basiert auf nominellen Kriterien. Innerhalb eines ausgewählten Politikbereiches unterliegt der policy-Begriff im Verlauf der Politikgestaltung einer zeitlichen Differenzierung.¹²³ Das Ergebnis des formalen Entschei-

¹¹⁶ Vgl. Naßmacher (2004), S. 4.

¹¹⁷ Vgl. Prittwitz (1994), S. 12.

¹¹⁸ Vgl. Faust und Vogt (2006), S. 353.

¹¹⁹ Vgl. Blum und Schubert (2011), S. 15f.

¹²⁰ Vgl. Schubert und Bandelow (2003), S. 6.

¹²¹ Vgl. Grande und Risse (2000), S. 235f.

¹²² Vgl. Naßmacher (2004), S. 126.

¹²³ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 15.

dungsprozesses wird als Politikinhalt oder policy-output bezeichnet. Das Resultat des unmittelbaren Durchführungshandelns durch die öffentliche Verwaltung oder durch andere Organisationen stellt das policy-Ergebnis oder den policy-Outcome dar, das Eintreten längerfristiger Veränderungen die policy-Wirkung oder den policy-Impact.¹²⁴

2.1.2 Theoretische Entwicklungsgeschichte und Relevanz

Die klassische Grundlage der Politikfeldanalyse kann der Definition von Dye: „Policy analysis is what governments do, why they do it, and what difference it makes“¹²⁵, zugerechnet werden. Diese Formulierung wurde durch einen wissenschaftlichen Paradigmenwechsel, die „behavioristische Revolution“, nach dem Zweiten Weltkrieg ermöglicht. Die Ablehnung der Bewusstseinsforschung und eines Insistierens auf teilweise experimentelle Verhaltensforschung sowie eine Hinwendung zur Gestaltbarkeit sozialer und politischer Ordnung durch kreatives und kooperatives Handeln führten zu einer Dominanz legalistisch-institutionalistischer Fragestellungen, welche die Funktionsweisen der politischen Institutionen in der Demokratie mit ihrer verfassungsgemäßen Satzung und ihrem normativen Auftrag konfrontierten.¹²⁶ Die Verengung auf Regierungen als politische Entscheider wurde somit aufgebrochen und ermöglichte es, alle am Entscheidungsprozess in einem Politikfeld beteiligten Akteure und ihre Handlungsrationalitäten ganzheitlich zu betrachten.¹²⁷

Der theoretische Hintergrund der policy-Analyse wurde aus den philosophischen Strömungen des Pragmatismus sowie den darauf aufbauenden Pluralismustheorien der 1940er-Jahre in den Vereinigten Staaten geformt. Als Vordenker zeichneten sich Merriam,¹²⁸ ein Anhänger der „Chicago school of pragmatism“, sowie Lasswell aus,¹²⁹ die auch als Begründer der „policy science“ gelten.¹³⁰ Die Geburtsstunde der Forschungsdisziplin Politikfeldanalyse wird dem Erscheinen des Buches „the policy science“ aus dem Jahr 1951 von Lerner und Lasswell zugerechnet. Die Autoren waren in erster Linie bestrebt einen neuen, interdisziplinären Ansatz zu liefern, um eine Mobilisierung aller sozialwissenschaftlichen Theorien und Methoden zur besseren Analyse des Problemlösungsverhalten von politischen Akteuren zu ermöglichen.

Um diesem Anspruch gerecht werden zu können, wurde der Policy-Forschung eine bestimmte Pragmatik auferlegt: Sie müsse inhaltlich orientiert und multidisziplinär, problemlösungsorientiert so-

¹²⁴ Vgl. Windhoff-Héritier (1987), S. 17f.

¹²⁵ Dye (1978), S. 1.

¹²⁶ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 11.

¹²⁷ Vgl. Schubert und Bandelow (2003), S. 4.

¹²⁸ Vgl. Merriam (1925).

¹²⁹ Vgl. Lerner und Laswell (1951).

¹³⁰ Vgl. Schubert (2003), S. 39f.

wie explizit normativ ausgerichtet sein.¹³¹ Die inhaltliche Orientierung der Politikfeldanalyse führte zu der Fokussierung auf die policy-Dimension. Das Multidisziplinäre bezieht sich weniger auf die Politikfeldanalyse als solche denn auf die eingebetteten Problemdiagnosen und -lösungen. Die Problemorientierung sowie die normative Ausrichtung der Politikfeldanalyse haben stark zum Aufschwung der wissenschaftlichen Disziplin beigetragen.¹³² Janning und Toens weisen jedoch darauf hin, dass hinsichtlich der Pragmatik von Beginn an zwei Stränge innerhalb der policy-Forschung verfolgt wurden.¹³³ Während sich der anwendungsorientierte, technokratische Zweig der policy-Analyse mit Budget- und Programmanalysen (PPBS) beschäftigt,¹³⁴ steht bei dem zweiten Ansatz die genuine Politikwissenschaft im Mittelpunkt.¹³⁵ Windhoff-Hértier identifizierte daher in den 1950er- und 1960er-Jahren eine synoptische und eine neopluralistische Richtung.¹³⁶

Praktische Relevanz erfuhr die policy-Forschung erstmals unter Präsident Johnson in den 1960er-Jahren, wo sie ihre politische Beratungskompetenz unter Beweis stellen konnte. Vor diesem Hintergrund gelang der policy-Forschung ein theoretisch-konzeptioneller Sprung, welcher zu der Entwicklung zweier grundlegender Modelle führte:¹³⁷ das von Easton entwickelte theoretische Modell des politisch-administrativen Systems als „black box“¹³⁸ sowie das „policy-Arenen-Modell“¹³⁹ von Lowi. Das Modell von Easton stellt bis heute einen wichtigen Bezugspunkt politikwissenschaftlicher und politikfeldanalytischer Forschung dar.¹⁴⁰ Dieses Systemmodell verortet politische Prozesse im Wesentlichen zwischen vier Bezugsgrößen.

Diese Strukturierung geht von einem rational handelnden politisch-administrativen System aus, welches von seiner Umwelt umschlossen wird (der Gesellschaft), generierte „inputs“, wie Anforderungen und Unterstützung, verarbeitet und im Anschluss „outputs“, wie Entscheidungen und Aktivitäten, produziert. Aus den Reaktionen der Umwelt auf diese Entscheidungen folgen erneute Anforderungen, welche das Kreislaufmodell schließen.¹⁴¹ Nicht eingebunden in die Betrachtung ist die Verarbeitung der inputs durch das politische System.¹⁴² Zudem ist kritisch zu sehen, dass keine genaue Auskunft über die beteiligten Verarbeitungseinheiten innerhalb des Systems sowie die Beziehungsstrukturen zwischen den beteiligten Einheiten gegeben wird.

¹³¹ Vgl. Blum und Schubert (2009), S. 21.

¹³² Vgl. Ebenda.

¹³³ Vgl. Janning und Toens (2008).

¹³⁴ Siehe bspw. Lyden und Miller (1967).

¹³⁵ Siehe bspw. Dye (1972).

¹³⁶ Vgl. Windhoff-Hértier (1987), S. 12.

¹³⁷ Vgl. Blum und Schubert (2009), S. 23.

¹³⁸ Vgl. Easton (1965a) und Easton (1965b).

¹³⁹ Vgl. Lowie (1964) und Lowie (1972) nach Blum und Schubert (2009), S. 24.

¹⁴⁰ Vgl. Prätorius (2004), S. 87.

¹⁴¹ Vgl. Easton (1965b), S. 32.

¹⁴² Vgl. Blum und Schubert (2009).

Das Ziel der Analyse stellt vielmehr die schrittweise Aufhellung der „black box“ in eine „translucent box“ oder zumindest „grey box“ dar.¹⁴³ Auf Grundlage des kybernetischen Regelkreises nach dem Modell von Easton liegen zur besseren Zielerfüllung diverse Weiterentwicklungen¹⁴⁴ vor, welchen es jedoch meist an einer adäquaten Abbildung der Abhängigkeiten und Beziehungen innerhalb des politischen Prozesses mangelt.¹⁴⁵ Trotz der Kritik bietet die Analyse die Möglichkeit, komplexe Tatbestände zu simplifizieren, um mögliche normative Vorgaben für eine „bessere“ Politik zur Verfügung zu stellen.

Das policy-Arenen-Modell von Lowis als eine Ausprägung von Arenenmodellen in der Politikwissenschaft ist hingegen auf die Frage ausgerichtet, wovon die Prozesse im politischen System geprägt werden.¹⁴⁶ Dadurch wird ein stärkerer Bezug zu den Akteuren eines politischen Prozesses geschaffen, was dem Handeln von Interessenvertretern und -gruppen innerhalb eines politischen Systems im Sinne des pluralistischen Grundverständnisses eine größere Bedeutung beimisst. Diese Präferenz wendet sich explizit gegen eine bis dahin in der Politikwissenschaft übliche Annahme der „politics (and polity) determined policies“.¹⁴⁷ Denn nach Lowi führt eine solche konventionelle Politikvorstellung zu policy-Typologien, die entweder rein gegenstandsorientiert (z. B. Wirtschaftspolitik), rein ideologisch (z. B. liberal), oder rein institutionell (z. B. Bundespolitik) operieren.¹⁴⁸ Diese Vorstellung bedeutet eine unnötige Hypostasierung einzelner Wirkungsfaktoren sowie eine Vernachlässigung wichtiger Ressourcen- und Interessenbezüge des „policy-making“.¹⁴⁹

Somit folgert Lowi: „policies determine politics“. Basierend auf dieser Annahme soll das Arenenmodell politische Prozesse auch durch Eigenschaften des behandelten Problems geprägt werden. Die Merkmale einer policy bestimmen folglich die Merkmale einer politischen Arena. Unterschieden wird bei dieser Betrachtungsweise zwischen distributiver und re-distributiver Politik. Für die distributive Politik wird angenommen, dass sie nur spezifische, individuell spürbare Auswirkungen auf die Gesellschaft hat und somit aufgrund der besonderen staatlichen Eingriffe für latente Konfliktformationen im Politikfeld sorgt. Hingegen besitze die re-distributive einen vergleichsweise breiten und größeren Wirkungseffekt, was das Politikfeld noch stärker in einen Konfliktagonismus treibe.¹⁵⁰

Während der Politikfeldanalyse in den USA schon seit den 1960er-Jahren zunehmende Bedeutung zukommt, entfaltete sich die Entwicklungslinie der Politikfeldanalyse in der deutschen Wissen-

¹⁴³ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 21.

¹⁴⁴ Siehe bspw. Salisbury (1968); Rkoff und Schäfer (1970) sowie Scharpf (1976).

¹⁴⁵ Vgl. Jann (1981), S. 14.

¹⁴⁶ Vgl. Blum und Schubert (2009), S. 24.

¹⁴⁷ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 23.

¹⁴⁸ Vgl. Lowi (1964).

¹⁴⁹ Vgl. Ebenda.

¹⁵⁰ Vgl. Ebenda.

schaft erst in den 1980er-Jahren.¹⁵¹ Janning und Toens begründen dies mit dem geringen normativen Charakter der Disziplin.¹⁵² Schneider und Janning sehen hingegen strukturelle Ursachen bzw. gehen von normalen Diffusionsprozessen aus.¹⁵³ So sind erste Publikationen zu diesem Themenkomplex erst in den 1980er-Jahren zu verzeichnen.¹⁵⁴ Zwar weist die politik- und wirtschaftswissenschaftliche Literatur um Scharpf (1973) bereits Bezüge zur policy-Forschung auf, jedoch stehen diese Werke dem Konzept der „aktiven Politik“ nahe.¹⁵⁵ Nach staatlichen Implementationsphasen sowie Phasen des Abklingens einer gewissen Reformeuphorie hat die Politikfeldanalyse eine Veränderung ihrer Ausrichtung durchlebt.

2.1.3 Ansätze und Erkenntnisinteresse in der Forschung

In der modernen Politikfeldforschung wird die Fokussierung auf einzelne Phasen und Sequenzen von Politikentwicklungen aufgegeben und die Analyse zu einer allgemeinen Perspektive gesellschaftlicher Regelung und Steuerung verbreitert. Anschaulich wird dies an dem analytischen Interesse innerhalb der deutschen Politikfeldforschung an externen Erfolgsbedingungen für die Umsetzung von policies. Hierbei stehen Akteurskonstellationen sowie ihre spezifischen Konfliktstrukturen im Vordergrund. Auch eine strikte inhaltliche und zeitliche Trennung einzelner policy-Phasen wurde als zu theoretisch und realitätsfern erachtet.¹⁵⁶ So wird zunehmend von einer heuristischen Interpretation der Analyse Abstand genommen und anderen theoretischen Ansätzen Raum gelassen.

So wird beispielsweise über akteurs- und entscheidungstheoretische Ansätze versucht spezifische Steuerungsprobleme aufzuspüren sowie die Problemlösungs- und Steuerungskapazität der Politik zu verbessern. Zurückzuführen sind diese Ansätze auf die Auseinandersetzung der heutigen Gewalt bzw. des Verständnisses von staatlichem Handeln und politischer Steuerung (Governance). Dieser Diskurs drängte die Politikfeldanalyse zu anderen Ansätzen:¹⁵⁷ zum akteurszentrierten Institutionalismus, der Politiknetzwerkanalyse, dem Advocacy-Koalitionen-Ansatz sowie der Analyse von Policy-Diskursen.¹⁵⁸ Gemein ist diesen Ansätzen, dass sie von Phasen- und Zyklusmodellen abstrahieren, um eine zu starke Formalisierung politischer Entscheidungsprozesse zu vermeiden.¹⁵⁹

¹⁵¹ Siehe bspw. Dunn (2004).

¹⁵² Vgl. Janning und Toens (2008), S. 7.

¹⁵³ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 28.

¹⁵⁴ Siehe bspw. Windhoff-Héretier (1983) sowie Jann (1983).

¹⁵⁵ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 29.

¹⁵⁶ Vgl. Czada (1997), S. 2ff.

¹⁵⁷ Vgl. Janning und Toens (2008), S. 10.

¹⁵⁸ Vgl. Schneider und Janning (2006).

¹⁵⁹ Vgl. Janning und Toens (2008), S. 10.

Basierend auf den Definitionen von Dye sowie Schubert und Bandelow stellen die zentralen Fragestellungen aller Ansätze der Politikfeldanalyse das „Was“, „Warum“ und „Wozu“ von Staatstätigkeit dar. Diese drei Kernfragen decken folglich den gesamten Problembearbeitungsprozess, auch *policy-cycle* genannt, ab.¹⁶⁰ Der Politikzyklus muss dabei als analytisches Raster verstanden werden, welcher die Politikinhalte strukturierbar macht.¹⁶¹ Er ermöglicht es, den *policy*-Begriff zum einen in prozessualer Hinsicht in mehrere Phasen und Abschnitte zu untergliedern, zum anderen in struktureller Hinsicht den Begriff in verschiedene Komponenten und Beziehungstypen zu unterteilen.¹⁶²

Die drei wichtigsten *policy*-Phasen des Zyklus stellen Problemdefinition und Agenda-Setting, Programmformulierung sowie Implementation dar. Basis dieser Kategorisierung sind die Ansätze von Mayntz,¹⁶³ Jenkins¹⁶⁴ sowie May und Wildavsky¹⁶⁵.¹⁶⁶ Wird der *policy*-Cycle als ein nie endendes Kreislaufmodell betrachtet, muss nach Schubert und Bandelow beachtet werden, dass *policy*-making stets in Zusammenhang mit bereits bestehenden Politikgehalten und Aktivitäten steht.¹⁶⁷ Somit muss darauf Rücksicht genommen werden, dass neue *policies* in der Regel auf existierenden *policies* aufbauen bzw. gewisse Pfadabhängigkeiten bestehen. Neben dieser Besonderheit muss sich der *cycle*-Ansatz Kritikpunkten stellen: So wird er von der Implementationsforschung mit dem Vorwurf konfrontiert, dass eine eindeutige Trennung der Phasen in der politischen Praxis kaum stattfindet.

Ebenso liegt dem Kreislaufmodell eine immanente top-down Gesetzgeberperspektive zugrunde.¹⁶⁸ Ausgehend von diesen Kritikpunkten wurden andere Ansätze entwickelt, wie zum Beispiel die organisationswissenschaftliche Entscheidungstheorie.¹⁶⁹ Dennoch muss betont werden, dass der *policy*-cycle eine hohe „Messlatte“ in der *policy*-Forschung darstellt. Das erklärte Ziel der Politikfeldanalyse ist es bis heute, die gewonnenen Erkenntnisse als Problemlösungsansätze für politische Entscheidungsträger aufzuarbeiten und sie als wissenschaftliche Ressourcen in den politischen Problemverarbeitungsprozess einzuspeisen, um dessen Rationalisierung zu fördern. Schneider und Janning lassen dabei jedoch die Lowi'sche *policy*-Typologie außen vor.¹⁷⁰ Um das erklärte Ziel zu erreichen, muss im Sinne einer Politikfeldanalyse die öffentliche Politik, in dieser Arbeit die Finanzpolitik unter George W. Bush innerhalb des Beobachtungszeitraums, als abhängige Variable betrachtet werden.

¹⁶⁰ Vgl. Naßmacher (2004), S. 126.

¹⁶¹ Vgl. Jann und Wegrich (2009), S. 82.

¹⁶² Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 48.

¹⁶³ Vgl. Mayntz (1977).

¹⁶⁴ Vgl. Jenkins (1978).

¹⁶⁵ Vgl. May und Wildavsky (1978).

¹⁶⁶ Siehe hierzu auch Jann (1982), S. 30.

¹⁶⁷ Vgl. Schubert und Bandelow (2003), S. 82.

¹⁶⁸ Vgl. Schubert und Bandelow (2003), S. 95f.

¹⁶⁹ Siehe bspw. March und Cohen (1972).

¹⁷⁰ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 31.

2.2 Politikwissenschaftliche Theorien und Modelle

Nach der politikwissenschaftlichen Verortung dieser Arbeit in den Kontext einer Politikfeldanalyse gilt es nun, Ansätze in Form von Theorien und Modellen zu identifizieren, welche ein weiteres strukturiertes Herangehen an das Forschungsziel erlauben. Dies ist notwendig, um den wissenschaftlichen Zugang zum Untersuchungsgegenstand zu sichern.¹⁷¹ Zunächst wird ein Überblick über die theoretischen Ansätze der Staatstätigkeitsforschung erarbeitet. Mit der Identifikation der einzelnen Ausrichtungen erfolgt auch eine Diskussion über eine mögliche Übertragung auf die Problemstellung der Arbeit. Die beleuchteten Ansätze fokussieren sich auf eine Makro-, Meso- sowie Mikroebenenunterscheidung und können dementsprechend der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, dem akteurszentriertem Institutionalismus sowie der ethnografischen Politikforschung zugeschrieben werden.¹⁷²

Deutlich wird, dass sich die Arbeit an einem deduktiven Vorgehen orientiert, wobei letztlich nicht nur das „Erklärende“ im Sinne von Schneider und Janning im Fokus dieser Arbeit stehen soll,¹⁷³ sondern auch darüber hinaus gegangen werden soll, um ein „Verstehen“ zu sichern.¹⁷⁴ Somit steht nicht das Testen theoretischer Annahmen im Zentrum des Interesses, sondern eine Theorieableitung bzw. Thesenbildung am Schluss des Forschungsprozesses. Hierbei sollen die zuvor erschlossenen Ansätze als Hinweise für die Suche nach Erklärungen dienen.¹⁷⁵

2.2.1 Makroanalytische Forschungsansätze

Die Politikwissenschaft bzw. Staatstätigkeitsforschung bietet eine Vielzahl von Theorien und Modellen zur Erforschung wohlfahrtsstaatlicher Politik an. Die zentrale Fragestellung einer makroorientierten Forschung ist die Bestimmung von entsprechenden Variablen, welche öffentliche Politiken beeinflussen.¹⁷⁶ Nachfolgend werden die diversen theoretischen Strömungen der makroanalytischen Politikforschung erläutert und ihre Übertragbarkeit auf die der Arbeit zugrunde liegende Problem- bzw. Zielstellung diskutiert.

Das theoretische Terrain einer auf Makrovariablen fußenden Politikforschung umfasst nach einer viel zitierten¹⁷⁷ Übersicht von Schmidt vier Strömungen:¹⁷⁸

1. die Theorie der sozioökonomischen Determination,

¹⁷¹ Hier im Sinne von Schneider (2006), S. 76.

¹⁷² Vgl. Blum und Schubert (2011), S. 40.

¹⁷³ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 79.

¹⁷⁴ Vgl. Blum und Schubert (2011), S. 40.

¹⁷⁵ Vgl. Scharpf (2006), S. 75.

¹⁷⁶ Vgl. Schubert und Janning (2006), S. 80.

¹⁷⁷ Siehe bspw. Janning und Toens (2008), S. 10.

¹⁷⁸ Vgl. Schmidt (1993).

2. die Parteienherrschaftstheorie,
3. die Theorie der Machtressourcen sowie
4. die politische-institutionalistische Theorie.

Ergänzt wurde diese Einteilung in den letzten Jahren durch zwei weitere Richtungen:¹⁷⁹ zum einen solche Ansätze, die historische Nachwirkungen auf politische Entscheidungen beleuchten, zum anderen solche, die Zwänge aus internationalen Entwicklungen thematisieren. Nachfolgend gilt es diese zu beleuchten und zu diskutieren.

Die Theorie der sozioökonomischen Determination begreift Staatstätigkeit vor allem als eine Reaktion auf strukturelle, gesellschaftliche und ökonomische Entwicklungen.¹⁸⁰ Der Ursprung dieser Theorierichtung liegt in modernisierungstheoretisch orientierten Analysen des Wohlfahrtsstaates in den 1960er- und 1970er-Jahren,¹⁸¹ die versuchen Staatstätigkeit mit sozialen Veränderungen zu erklären. Kritisch angelastet wird einem solchen stimulus-response-Ansatz, dass politischen Akteuren kaum Handlungsspielräume zugestanden werden.¹⁸² Aufgrund ihrer charakteristischen Schwächen eignet sich eine solche Theorieausrichtung daher für eine Analyse institutionell bedingter Finanzpolitik der USA nur begrenzt. Zwar können auch der US-amerikanischen Finanzpolitik Zwänge nachgesagt werden (z. B. Reformzwänge), doch machen gerade die unterschiedlichen Ansätze zur Bewältigung dieser Zwänge den Fokus auf andere Determinanten deutlich.

Nach Hildebrandt kann diese Herangehensweise allerdings in Kombination mit anderen Schulen, welche Akteurspräferenzen thematisieren und strukturelle Restriktionen vernachlässigen, in einem integrierten Kausalmodell einen sinnvollen Erklärungsbeitrag leisten,¹⁸³ denn einer gewissen Abhängigkeit, gerade in einer liberalen Marktwirtschaft wie den Vereinigten Staaten, scheint die Politik durchaus zu unterliegen.¹⁸⁴

Einen weiteren Ansatz der makroorientierten Politikforschung stellt die Lehre von Machtressourcen organisierter gesellschaftlicher Gruppen dar. Diese Plurismus-theoretische Variante betont die politische Bedeutung von organisierten Gruppen¹⁸⁵ und hält Regierungspolitik für nicht durch äußere Umstände determiniert.¹⁸⁶ Zwar bietet dieser Ansatz eine Möglichkeit, den politischen Prozess als relevant für die Staatstätigkeit zu identifizieren, doch bezieht er sich meist auf parteiliche bzw. soziale

¹⁷⁹ Siehe hierzu auch Schneider und Janning (2006), S. 80.

¹⁸⁰ Vgl. Schmidt und Ostheim (2007), S. 22.

¹⁸¹ Siehe hierzu bspw. Wilensky (1975) oder Zöllner (1963).

¹⁸² Vgl. Schmidt (1993), S. 374.

¹⁸³ Vgl. Hildebrandt (2009), S. 53.

¹⁸⁴ Siehe hierzu Adam (2007), S. 245 sowie Hall und Soskice (2001), S. 9.

¹⁸⁵ Vgl. Schmidt und Ostheim (2007), S. 22.

¹⁸⁶ Vgl. Zohlnhöfer (2008), S. 158.

Abhängigkeiten auf eine bestimmte Marktform.¹⁸⁷ Dies könnte für eine vergleichende Staatstätigkeitsforschung sinnvoll sein, erscheint aber für eine Analyse des wirtschaftspolitischen Raums der USA nur bedingt geeignet zu sein. Denn eine wesentliche Determinante dieses Ansatzes besteht in der impliziten Annahme, dass institutionelle Gegebenheiten kaum eine Rolle spielen.¹⁸⁸

Die Annahmen der Parteidifferenzlehre nehmen Abstand von den Machtressourcen außerhalb des Parlamentes.¹⁸⁹ Vielmehr halten die Vertreter dieser Lehre die parteipolitische Couleure einer Regierung für ausschlaggebend dafür, welche Politik in einem Land verfolgt wird und welche Ergebnisse sie erbringt. Zwar scheint gerade hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Ideologien der beiden Parteien in den USA eine starke Divergenz vorzuherrschen. Nach Wagschal muss diese jedoch als vergleichsweise unbedeutend bewertet werden.¹⁹⁰ Haas und Welz erweitern diese Einschätzung mit der These, dass es sich bei den beiden Parteien zwar um intermediäre Institutionen handle, jedoch zumindest auf Bundesebene unterschiedliche politische Profile auszumachen seien, welche sowohl bei Wahlen als auch innerhalb der Legislative klar identifizierbar seien.¹⁹¹

Somit kann die Parteidifferenzlehre nur unterstützend in diese Arbeit einfließen. Nützlich sind neuere Ansätze der Lehre,¹⁹² die beispielsweise die Rahmenbedingungen des Regierungshandelns einbeziehen, was eine Integration der Machtressourcen innerhalb und außerhalb des Parlaments bedeutet. Zum Teil berücksichtigen sie zudem den Wahlzeitpunkt.

Maßgeblich für die vorliegende Arbeit scheint die politisch-institutionalistische Theorie zu sein, denn diese bezieht formelle und informelle Normen und Regeln als institutionelle Bedingungen der politischen Willensbildung ein.¹⁹³ Hingegen konnte bisher aufgezeigt werden, dass innerhalb einer politikwissenschaftlichen Makroorientierung die Theorie der sozioökonomischen Determination, die Parteienherrschaftstheorie sowie der Machtressourcenansatz nur bedingt auf die Problemstellung der Arbeit übertragbar sind. Nachfolgend wird sich daher mit der politisch-institutionalistischen Theorie beschäftigt und deren Anwendbarkeit überprüft.

Als ein leitendes Instrument dieser Arbeit soll die politisch-institutionalistische Theorie herangezogen werden. Diese makropolitische Theoriefamilie betont die Prägung des politischen Handelns und der Ergebnisse der Staatstätigkeit durch institutionelle Bedingungen.¹⁹⁴ Primär wird die Problem-

¹⁸⁷ Vgl. Schmidt (2005), S. 174.

¹⁸⁸ Vgl. Zohlhörer (2008), S. 159.

¹⁸⁹ Vgl. Schmidt und Ostheim (2007), S. 24.

¹⁹⁰ Vgl. Wagschal (2005), S. 320.

¹⁹¹ Vgl. Haas und Welz (2007), S. 321.

¹⁹² Bspw. nach Schmidt (2005) sowie Tufte (1978).

¹⁹³ Vgl. Schmidt und Ostheim (2007), S. 24.

¹⁹⁴ Vgl. Schmidt und Ostheim (2004a), S. 63.

stellung aufgegriffen, dass zu bestimmende Makrovariablen öffentliche Politiken beeinflussen.¹⁹⁵ Zugeordnet werden kann dieser Ansatz den institutionellen Ansätzen, welche strukturalistische und akteurstheoretische Komponenten integriert. Die Theoriefamilie kann als logische Folge des strukturalistischen Ansatzes sowie der makroakteurstheoretischen Ansätze angesehen werden.¹⁹⁶

Besonders bewährt hat sich der Ansatz aufgrund seiner Nähe zum Prozess der Politikformulierung und Entscheidungsfindung sowie seiner interdisziplinären Ausrichtung. Dabei wird ein starker Bezug zu den Erkenntnissen der Organisationssoziologie, der Verwaltungswissenschaft und der Wirtschaftswissenschaft gesucht.¹⁹⁷ Schmidt ordnet den Ansatz innerhalb des theoretischen Terrains zwischen den vorherig genannten drei Strömungen ein, welche den Fokus auf unterschiedliche Determinanten legen:¹⁹⁸ der Theorie der sozioökonomischen Determination, der Parteienherrschaftstheorie, der Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen sowie der politisch-institutionalistischen Theorie. Schneider und Janning sehen in den letzten Jahren diese Zusammenschau um zwei weitere Ansätze erweitert:¹⁹⁹ zum einen jene, welche die historischen Nachwirkungen von politischen Entscheidungen beleuchten, zum anderen solche, die auf internationalen Entscheidungen fußen.

Der politisch-institutionalistische Ansatz ist das komplexeste Beschreibungsmodell zur Analyse politischer Entscheidungsprozesse und policy-outcomes.²⁰⁰ Schmidt und Ostheim definieren in dem Zusammenhang politische Institutionen als Teil des politischen Erbes der Gegenwart. Die Institutionen eröffnen Akteuren die Gelegenheit, unterschiedlichen Einfluss auf Entscheidungsprozesse zu nehmen bzw. sie erschweren bestimmte Problemlösungen.²⁰¹ Zohlnhöfer unterteilt den Institutionenbegriff weiter.²⁰² So geben sie einerseits Interaktionsmuster vor, welche Entscheidungsprozesse strukturieren und letztlich Reformvorhaben begrenzen. Andererseits müssen im Rahmen einer Analyse Institutionen mit indirektem Parteienbezug bzw. weisungsunabhängige Institutionen betrachtet werden. Die Gemeinsamkeit beider Institutionsarten ist, dass sie Handlungsspielräume einer Regierung definieren und begrenzen. Aus der politisch-institutionalistischen Schule ist eine Reihe an Ansätzen und Modellen mit unterschiedlicher Methodik, um Institutioneneinflüsse zu bemessen, hervorgegangen.²⁰³

Eine dieser Ausprägungen fußt auf den Analysen von Fritz Scharpf und mündet in den akteurszentrierten Institutionalismus.²⁰⁴ Dieser stellt das Zusammenwirken von Institutionen, Akteurs-

¹⁹⁵ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 80.

¹⁹⁶ Vgl. Lauth und Thiery (2009), S. 267.

¹⁹⁷ Vgl. Kevenhörster (2006), S. 82.

¹⁹⁸ Vgl. Schmidt (1993).

¹⁹⁹ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 80.

²⁰⁰ Vgl. Ebenda, S. 83.

²⁰¹ Vgl. Schmidt und Ostheim (2004a), S. 64.

²⁰² Vgl. Zohlnhöfer (2008), S. 160.

²⁰³ Vgl. Schmidt und Ostheim (2004a), S. 64.

²⁰⁴ Vgl. Fritz Scharpf (1994).

handeln und Politikergebnissen in den Mittelpunkt der Betrachtung. Besonders die Frage des Einflusses der Institutionen auf die Präferenzen der Akteure und deren Interaktionen sowie die Interpretation der Institutionen durch die Akteure erscheint im Hinblick auf die Forschungsfrage der Arbeit äußerst relevant zu sein.²⁰⁵ Die Determinanten des Ansatzes macht das Erklärungsschema nach Benz deutlich.²⁰⁶ Hiernach führt der Weg des akteurszentrierten Institutionalismus weg von einer Theorieentwicklung des abstrakten Staates hin zu einer konkreten Theorie von Staaten. Dieser Handlungsspielraum bzw. Betrachtungshorizont erlaubt jegliche Akteurskonstellationen im Politikraum infrage zu stellen und Thesen zu spezifischen Ausprägungen zu erarbeiten. Gerade diese Möglichkeiten erscheinen besonders reizvoll für die Erforschung der finanzpolitischen Entscheidungen innerhalb der ersten Legislaturperiode von George W. Bush. Aufgrund eines stärkeren Bezugs zur Meso- bzw. Mikroebene soll dieser Ansatz allerdings zunächst außer Acht gelassen und erst anschließend vertieft werden.

Doch auch die Ideen anderer Vertreter der institutionalistischen Schule sind für die vorliegende Arbeit von Interesse. So stellt Lijphart fest, dass jede Demokratie als Mischung von zwei Metaprinzipien, dem Konsens- und dem Mehrheitsprinzip, konzipiert werden könne.²⁰⁷ Die Vereinigten Staaten können hierbei konsensual hinsichtlich ihrer föderal-unitaristischen Dimension eingeordnet werden sowie majoritär hinsichtlich ihrer Exekutiven-Parteien-Dimension.²⁰⁸ Dies bedeutet, dass aufgrund einer hohen Anzahl von politischen Vetospielern und begrenzter Konsensreserven im Parteiensystem, welche Blockadepotenziale überspielen könnten, Reformen hohe Hürden zu überwinden haben.²⁰⁹ Solche Abhängigkeiten müssen folglich in eine Analyse der US-amerikanischen Finanzpolitik einbezogen werden.

Huber, Ragin und Stephens lenken im Rahmen des Institutionenansatzes den Blick auf „constitutional structures“.²¹⁰ Sie gehen der Frage nach, ob politische Entscheidungen auf der Grundlage schmaler Mehrheiten getroffen werden und ob diese Minderheiten Politik nachhaltig behindern können. Gerade dieser Aspekt scheint in einem präsidentiellen System wie den USA von enormer Relevanz zu sein,²¹¹ denn eine Machtstreuung bzw. die Existenz einer starken zweiten Kammer ist charakteristisch für die USA. Andererseits stellt Schmidt heraus, dass gerade in den Vereinigten Staaten ein dauerhaft harter Parteienwettbewerb kaum aufrechtzuerhalten sein werde,²¹² da aufgrund einer größe-

²⁰⁵ Siehe hierzu auch Reiners (2008), S. 92.

²⁰⁶ Vgl. Benz (2001), S. 76.

²⁰⁷ Vgl. Lijphart (1999).

²⁰⁸ Vgl. Coissant (2010), S. 129.

²⁰⁹ Vgl. Czada (2010), S. 302.

²¹⁰ Vgl. Huber, Ragin und Stephens (1993), S. 721.

²¹¹ Siehe hierzu Kailitz (2006).

²¹² Vgl. Schmidt (2010), S. 299.

ren Beweglichkeit im Parteiensystem sowie einer volatileren Wählerschaft Parteien- und Fraktionsdisziplin nicht in dem Maße erforderlich seien.²¹³

Der Vetospieleransatz von George Tsebelis verfolgt zwar die Denkrichtung von Huber, Ragin und Stephens, richtet jedoch seinen Fokus stärker spieltheoretisch auf das Individuum oder Kollektiv, dessen Teilnahme und Zustimmung unabdingbar ist für Reformbewegungen. So ist nach diesem Ansatz zu bemessen, welche und wie viele Akteure eine zu bestimmende Vetomacht besitzen. So können mit der Betrachtung rationaler Nutzenmaximierung politischer Akteure Interaktionskonstellationen und resultierende Handlungen erklärt werden.²¹⁴ Der Vetospieler wird sowohl als kollektiver als auch als individueller Akteur verstanden, dessen Zustimmung für eine Veränderung von Policies aus einer institutionellen Perspektive vorgesehen ist. Eine weitere Unterscheidung wird hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung vorgenommen. So lässt sich schließlich sowohl Politikwandel als auch Politikkontinuität erklären.²¹⁵

Um das Potenzial einer Demokratie für einen Politikwechsel und somit auch seine Reagibilität zu bestimmen, gilt es neben der Zahl der Vetospieler auch deren programmatische Nähe oder ideologische Distanz sowie Geschlossenheit zu erkunden.²¹⁶ Bei der Bemessung der Kongruenz ist die Absorptionsregel zu beachten, nach der Spieler mit identischer Politikposition zusammengefasst werden. Zusätzlich werden Positionen, welche zwischen jenen zweier anderer Vetospieler liegen, verworfen. Zohlnhöfer spricht dieser Regel eine immense Bedeutung zu, da ihr zufolge Policy-Stabilität vor allem von den am weitesten voneinander entfernten Vetospielern abhängt.²¹⁷ Zu klären gilt also, welche Variablen die Zahl, Kongruenz und Kohärenz der Spieler beeinflussen.

Das Vetospielertheorem ist in der Literatur und Forschung nach wie vor präsent, wenngleich es kritisiert und weitergeführt wurde.²¹⁸ So gehen die theoretischen Grundannahmen von Tsebelis von fixen Präferenzen der Akteure aus.²¹⁹ Empirische Forschungen haben jedoch gezeigt, dass sich Präferenzen durchaus ändern können. Croissant stellt zudem fest, dass wahltaktische Überlegungen im Theorem kaum Beachtung finden.²²⁰ Hinzu kommt, dass im politischen Diskurs nicht nur Sachlösungen angestrebt werden, sondern auch Machterhalt und -erwerb nicht zu vernachlässigende Determinanten darstellen.

²¹³ Vgl. auch Stoiber (2008), S. 57.

²¹⁴ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 83.

²¹⁵ Vgl. Croissant (2010), S. 132.

²¹⁶ Vgl. Ebenda, S. 133.

²¹⁷ Vgl. Zohlnhöfer (2003), S. 255f.

²¹⁸ Siehe bspw. Sebalt (2009), S. 17f.

²¹⁹ Siehe hierzu auch Csigó (2006), S. 37.

²²⁰ Vgl. Croissant (2010), S. 135.

Bei der Umsetzung des Theorems hat sich gezeigt, dass eine Verwendung des Konzepts meist nur unter Anpassung oder einer Verbindung mit anderen Konzepten sinnvoll ist. So versucht Stoiber z. B. Ressourcen und Einschränkungen politischer Führung durch eine Erweiterung des Systems einzubringen.²²¹ Auch Wagschal erkennt das Verbesserungspotenzial des Systems und erweitert seinerseits das Theorem um eine Diskussion relevanter Spieler sowie um die Einführung einer angepassten Messkonzeption.²²² Exemplarisch macht dies deutlich, dass bei einer Anwendung des Vetospielertheorems Anpassungen notwendig sind, um eine größtmögliche Aussagekraft zu gewährleisten.

Dessen ungeachtet bietet der Ansatz eine gute Möglichkeit, substantielle Aussagen zur Finanzpolitik der USA zu entwickeln, vor allem wenn die Einflussfaktoren Anzahl sowie Distanz der Akteure um die „Gravitation“ im Sinne Dehlings erweitert wird.²²³

Das Modell der politischen Willensbildung kann als eine Weiterentwicklung des Vetospieleransatzes betrachtet werden.²²⁴ Während sich viele wissenschaftliche Beiträge mit den Ergebnissen von politischen Anpassungsprozessen beschäftigen, wird der eigentliche Anpassungsprozess meist vernachlässigt. Dies obliegt der Annahme, dass Problemdruck automatisch in Policies mündet.²²⁵ Das Modell der politischen Willensbildung geht von Akteuren mit formeller Vetomacht aus, deren Präferenzen es zu modellieren gelte.²²⁶ Verschiedene theoretische Ansätze werden kombiniert, um die „Varianzaufklärung“ zu maximieren. Die Theorie der politischen Willensbildung versucht die einzelnen Erklärungsansätze zu verknüpfen.²²⁷

Als Ausgangsüberlegung des Modells der politischen Willensbildung werden die Akteure hinterfragt, welche für eine Änderung des Status quo verantwortlich sind. Zunächst ist zu fragen, welche Akteure in den politischen Prozess formal einzubinden sind. Anschließend gilt es Aussagen zu treffen über die Motivation bzw. den Einfluss der Akteure.²²⁸ Nach Tsebelis ist ein Vetospieler „an individual or collective actor whose agreement is required for policy decision“.²²⁹

Nach dieser grundlegenden Definition werden die Vetospieler in drei Gruppen unterteilt: in institutionelle, parteipolitische und sonstige. Institutionelle Vetospieler stellen Institutionen dar, welche in der Verfassung festgeschrieben sind und deren Zustimmung für ein Gesetz notwendig ist.²³⁰

²²¹ Vgl. Stoiber (2009), S. 40ff.

²²² Vgl. Wagschal (2009), S. 122.

²²³ Vgl. Dehling (2011), S. 14.

²²⁴ Vgl. Zohlnhöfer (2009), S. 39.

²²⁵ Vgl. Zohlnhöfer (2008), S. 3.

²²⁶ Vgl. Zohlnhöfer (2005), S. 41.

²²⁷ Siehe hierzu auch Zohlnhöfer (2005) und (2009).

²²⁸ Vgl. Zohlnhöfer (2005), S. 37.

²²⁹ Tsebelis (1995), S. 293.

²³⁰ Vgl. Muno (2005), S. 42.

Innerhalb der institutionellen können parteipolitische Vetospieler identifiziert werden. Unter diesen werden meist alle Partner einer Regierungskoalition verstanden.²³¹ Sonstige Vetospieler stehen in Abhängigkeit zum jeweiligen Politikfeld und variieren entsprechend.²³²

Nach Tsebelis stehen alle Spieler auf drei verschiedene Arten in Abhängigkeit zur Staatstätigkeit: Erstens gilt die Anzahl der Spieler als relevant, zweitens ihre Kongruenz und drittens ihre Kohäsion.²³³ Hinsichtlich der Anzahl der Spieler wird davon ausgegangen, dass mit einer zunehmenden Zahl von Vetospielern eine Veränderung des Status quo schwieriger wird. Das Kriterium der Kohäsion zielt auf die Homogenität der Positionen innerhalb der Vetospieler ab. Dabei wird angenommen, dass es mit einer zunehmenden Kohäsion schwieriger wird, sich vom Status quo zu entfernen. Unter Kongruenz wird die Nähe bzw. Distanz der Policy-Positionen der einzelnen Vetospieler verstanden. Je weiter die jeweiligen Positionen (scheinbar) auseinander liegen, desto schwieriger wird eine gemeinsame Position jenseits des Status quo zu finden sein.²³⁴ Ein „winset“ wird als Menge aller Politikentscheidungen definiert, die einen Status quo überwinden können. Geht man zunächst von zwei Vetospielern aus, so stellt die Schnittmenge der Indifferenzkurven, welche die Präferenzen der Spieler widerspiegeln, das „winset“ dar. Ergänzend hierzu wurde das Konzept des „core“ als Fläche zwischen den Idealpunkten der Vetospieler entwickelt.²³⁵

Die Theorie und Aussagen von Tsebelis werden verschiedentlich kritisiert.²³⁶ Primär werden die Typen von Vetospielern als unterkomplex aufgefasst. Wagschal z. B. hält eine Ergänzung um konsensuale und kompetitive Vetospieler für erforderlich, um Wettbewerbs- und Konfliktbereitschaft abbilden zu können.²³⁷ Scharpf hinterfragt die Annahme der Modellierung der Interaktionen von Vetospielern ausschließlich aus einem policyorientierten Verhalten heraus.²³⁸

Basierend auf solchen Kritikpunkten ergänzt das Modell der politischen Willensbildung das Vetospielertheorem um eine Unterscheidung zwischen kompetitiven und kooperativen Vetospielern.²³⁹ Kooperative Vetospieler sind in Anlehnung an Tsebelis' Dimension der Kongruenz zu verstehen. Kompetitive Vetospieler zielen neben einer inhaltlichen Erwägung einer Änderung des Status quo auch auf strategische Optionen ab. Diese können z. B. einen Ursprung im Parteienwettbewerb oder

²³¹ Vgl. Raschke und Tils (2007), S. 408.

²³² Vgl. Henninger und Wahl (2010), S. 363.

²³³ Vgl. Zohlnhöfer (2009), S. 28.

²³⁴ Siehe auch Tsebelis (1995) und Strohmeier (2003) S. 17f.

²³⁵ Vgl. Wagschal (2009), S. 119.

²³⁶ Siehe auch Benz (2009), S. 54 und Wagschal (2009), S. 119f.

²³⁷ Vgl. Wagschal (1999), S. 629.

²³⁸ Vgl. Scharpf (2000), S. 781.

²³⁹ Vgl. Zohlnhöfer (2009), S. 28.

Wahlzeitpunkt haben. Folglich kann eine Einigung unter kompetitiven Vetospielern schwieriger sein als unter kooperativen.

Eine weitere Ergänzung durch das Modell der politischen Willensbildung erfährt das Theorem durch die Einbindung des Agenda-Setters. Dieser kann seine herausgestellte Position nutzen, um eine Veränderung des Status quo durchzusetzen, welche den eigenen Präferenzen am nächsten kommt und von den übrigen Vetospielern gerade noch akzeptiert wird.²⁴⁰ Die wesentliche Anpassung des Modells erfolgt jedoch durch eine Endogenisierung der Präferenzen der Vetospieler. Dabei werden die Positionen der Vetospieler, hier besonders bei Parteien, mittels Identifikation und Analyse deren unterschiedlichen Policies eingebunden. Auch müssen hier die Aspekte von einer Wiederwahl berücksichtigt werden.²⁴¹

In der Parteienforschung werden diese Aspekte mit Blick auf mindestens zwei zentrale Ziele diskutiert.²⁴² Zum einen muss die Durchsetzung bestimmter Policy-Positionen hinsichtlich der Partei-Couleur untersucht werden. Gerade hier sieht Zohlnhöfer die Schwierigkeit einer programmatischen Unterscheidung und deren Umsetzung. Er vertritt die parteipolitisch ausgerichtete These, dass weitreichende Maßnahmen von Parteien und der Regierung aufgrund von Unpopularität und der damit einhergehenden Gefährdung einer Wiederwahl vermieden werden. Das zweite Ziel entspricht dem Median-Wähler-Theorem. Die Regierungsmacht wird durch die Erreichung einer möglichst hohen Wählerstimmenzahl angestrebt.²⁴³ Demnach müssen also bei einer Analyse der US-amerikanischen Finanzpolitik der Einfluss der parteipolitischen Färbung der Regierung berücksichtigt werden, die Konfiguration des Parteienwettbewerbs sowie die Vetospielerkonstellation.²⁴⁴

2.2.2 Meso- und mikroanalytische Forschungsansätze

Seit den 1980er-Jahren zeichnet sich eine Abwendung von den zuvor erläuterten makroanalytischen Ansätzen in der Politikwissenschaft ab. Das ist zurückzuführen auf die Betonung und Entwicklung eines Politikbildes, welches Entscheidungen und Handlungen eher als Resultat der Interaktion vieler Akteure sieht.²⁴⁵ Meso- und mikroanalytische Forschungsansätze haben daher teilweise einen wesentlich schärferen Fokus auf Teilbereiche von Regierungs- oder Gesetzgebungssystemen, wobei der Übergang zwischen den beiden Ansätzen (und auch zu einer Makroperspektive) fließend sein kann. Die Mesoebene versucht konkrete Institutionen in das Blickfeld zu rücken.²⁴⁶ Ausgewählte Akteure

²⁴⁰ Vgl. Ebenda, S. 27f.

²⁴¹ Vgl. Zohlnhöfer (2005), S. 58.

²⁴² Siehe hierzu auch Müller und Strøm (1999); von Beyme (2000), S. 25f.

²⁴³ Vgl. Zohlnhöfer (2009), S. 4ff.

²⁴⁴ Vgl. Ebenda, S. 46.

²⁴⁵ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 84f.

²⁴⁶ Vgl. Blum und Schubert (2011), S. 39.

stehen hingegen bei Mikroebenenbetrachtungen im Mittelpunkt. Summarisch werden Letztere meist als „akteurszentriert“ bezeichnet.²⁴⁷ Nachfolgende Ausführungen beschäftigen sich mit diesen Ansätzen der Politikforschung; Ansätze für einen möglichen Transfer werden identifiziert und diskutiert.

In einer politikwissenschaftlichen Betrachtung können historisch-deskriptive Studien einen Mehrwert bieten. Sie werden meist als heuristisches Mittel angesehen und ihre Diskussion geht systematischen sowie quantitativen Untersuchungen voraus.²⁴⁸ Sie bieten somit Erkenntnisse, welche unter Umständen eine Prognose von Politikzuständen zulassen können.²⁴⁹ Um diesen Anspruch erfüllen zu können, sollten Erklärungsmodule gewählt werden, welche stärker, integrierter und historisch lokalisierter sind. Dies begründet unter anderem die Verwendung meso- und mikroanalytischer Forschungsansätze.²⁵⁰ Solche akteurs- und strukturzentrierten Ansätze werden meist wie folgt gegliedert:²⁵¹

1. beziehungsstrukturelle Ansätze,
2. Rational-Choice-Institutionalismus sowie
3. akteurszentrierter Institutionalismus.

Bei beziehungsstrukturellen Ansätzen wird nicht von fluiden Kräftefeldern in der Politik ausgegangen. Vielmehr werden längerfristige, sozialstrukturell bedingt unterschiedliche Macht- und Tauschpositionen von beteiligten Akteuren konditioniert.²⁵² Diese werden beispielsweise in netzwerkanalytischen Verfahren in Beziehung gesetzt, die Überzeugungen und Ideen innerhalb eines Politikfeldes thematisieren.²⁵³ Grundlage einer solchen Herangehensweise stellt die Tauschtheorie dar. Hiernach wird versucht, eine mehrdimensionale Politikentscheidung zwischen politischen Akteuren mithilfe von Austauschverhältnissen von Stimmen zu erklären.²⁵⁴ Durch Betrachtungen von „vote-trading“ bzw. „logrolling“ werden Präferenzen bestimmt sowie Gruppen identifiziert, um Politikentscheidungen zu erklären.²⁵⁵

Der beziehungsstrukturelle Ansatz konnte zwar empirisch bestätigt werden²⁵⁶, jedoch sind auch Kritikpunkte auszumachen. Bemängelt wird die fehlende Einbeziehung von externen Effekten, welche dem Marktmechanismus geschuldet sind.²⁵⁷ Dies führt zu einer verzerrten Abbildung der indi-

²⁴⁷ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 84.

²⁴⁸ Vgl. Scharpf (2006), S. 61.

²⁴⁹ Vgl. Blatter, Janning und Wagemann (2007), S. 41f.

²⁵⁰ Vgl. Scharpf (2006), S. 76f.

²⁵¹ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 84f.

²⁵² Vgl. Ebenda, S. 86.

²⁵³ Vgl. Lang und Leifeld (2008), S. 236.

²⁵⁴ Siehe hierzu bspw. Krause (2006) oder auch Schubert (2003), S. 130ff.

²⁵⁵ Vgl. Bernholz und Breyer (1994), S. 74ff.

²⁵⁶ Siehe hierzu bspw. Stratmann (1992).

²⁵⁷ Vgl. Frank (2008), S. 110.

viduellen Nachfrage nach politischer Kontrolle. Weit schwerer wiegt jedoch der Kritikpunkt, dass die Annahme eines vollkommenen Tauschmarkts unrealistisch ist und institutionelle Rahmenbedingungen bei einer beziehungsstrukturellen Betrachtungsweise nicht einbezogen werden. Krause argumentiert hier mit dem fehlenden Instrumentarium, z. B. Geld, bzw. mit den hohen Transaktionskosten.²⁵⁸ Somit erscheint ein beziehungsstruktureller Ansatz kaum geeignet zu sein, um finanzpolitische Ergebnisse zu hinterfragen, welche sich in einem institutionellen Gefüge verorten lassen.

Als eine Erweiterung des beziehungsstrukturellen Ansatzes kann das Coleman-Modell angesehen werden. Dieses konzipiert den Formulierungs- und Umsetzungsprozess einer Politik als kollektive Kontrolle von Ereignissen. Durch eine „Vermarktung“ von Kontrollinstanzen werden Angebot und Nachfrage quantifiziert. Zwar mangelt es auch dieser Ausprägung an Realitätsnähe jedoch ist das Coleman-Modell eine gute Überleitung zum Rational-Choice-Ansatz, denn auch im „Coleman’schen“ Tauschansatz handeln die Akteure im Wesentlichen rational und nutzenorientiert.²⁵⁹

Allen Theorien bzw. Ansätzen, welche auf einem methodologischen Individualismus fußen, ist meist ein bestimmtes Erklärungsprinzip gemein: Politische Phänomene werden mit individuellem Handeln erklärt. Neben älteren Modellen wie der Weber’schen Handlungstheorie sticht der Rational-Choice-Ansatz in der modernen Politikwissenschaft heraus.²⁶⁰ Dieser Ansatz orientiert sich an einer zweckrationalen Handlungsvorstellung und ist damit methodologisch sehr eng an der Ökonomie angelehnt. Die Grundannahmen werden meist mit folgender Trias zusammengefasst: Jegliche Handlungen und somit auch jeder Entscheidungsträger (wie Institutionen) sind zurückzuführen auf das Individuum. Dieses trifft seine Entscheidung anhand rationaler Abwägungen, wobei diese Abwägungen wiederum auf Grundlage von persönlichen Präferenzen getroffen werden.²⁶¹

Ein solches Menschenbild wird meist mit dem Konstrukt des „Homo oeconomicus“ aus der Wirtschaftswissenschaft verglichen. Trotz allgemeiner Bedenken²⁶² einer solchen Modellierung, kann dieser Denkweise eine große und vielschichtige Reichweite in der Politikwissenschaft zugesprochen werden²⁶³. Dies kann verschiedentlich begründet werden:²⁶⁴ So begünstigte eine neoklassische Grundstimmung in den 1980er-Jahren die Durchsetzung einer solchen Ideologie. Doch gerade die umfängliche Anwendbarkeit und „Anspruchslosigkeit“ hinsichtlich einer deduktiven Forschung hat dem Ansatz eine hochgradige Praktikabilität bescheinigt und ihm damit zu einer hohen Akzeptanz in der Politikwissenschaft verholfen.

²⁵⁸ Vgl. Krause (2006), S. 9f.

²⁵⁹ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 88f.

²⁶⁰ Vgl. Thiery (2009), S. 210f.

²⁶¹ Vgl. von Beyme (2006), S. 136ff.

²⁶² Vgl. Hartmann (2007), S. 20f.

²⁶³ Vgl. Jahn (2006), S. 282f.

²⁶⁴ Vgl. von Beyme (2006), S. 142ff.

Bei einer Verwendung von Ansätzen, welche dieser Strömung zuzuordnen sind, darf jedoch ein wichtiger Aspekt nicht außer Acht gelassen werden: Neben allgemeinen Kritikpunkten bestehen auch fundamentale Bedenken. Green und Shapiro stellen fest, dass viele Rational-Choice-Hypothesen einer Überprüfung nur bedingt standhalten.²⁶⁵ Dafür werden mehrere Gründe genannt: Ein Hauptmerkmal stellt die geringe empirische Überprüfbarkeit dar. So können entwickelte Theorien meist keiner kritischen Hinterfragung standhalten.²⁶⁶ Dies mündet in die Forderung, nicht nach dem „Warum?“ zu fragen, sondern eher nach den Umständen bzw. nach dem „Wann ist es möglich?“.²⁶⁷

Bei der Verfolgung solcher Fragestellungen wird der Nutzenmaximierung des Einzelnen nachgegangen. Diese ist zwar in der Sozialwissenschaft meist nicht eindeutig bestimmbar, jedoch werden Kollektivziele, Programmatik oder Machterhalt zur Definition hinzugezogen.²⁶⁸ Diekmann und Voss thematisieren in der damit verbundenen Diskussion die verfügbaren Ressourcen, um diese Ziele zu erreichen. Institutionelle Regeln, Auflagen und Handlungsspielräume weisen dabei auf die Umsetzbarkeit hin und können Präferenzrelationen erschließen.²⁶⁹ Hiermit wird auch die Abgrenzung zu beziehungsstrukturellen Ansätzen deutlich, welche Institutionenabhängigkeiten in ihrer Argumentation nur tangential betrachten.

Aufgrund der schwierigen Bewertung von Präferenzen wurden andere Schwerpunkte in der Rational-Choice-Forschung fokussiert. Ostrom geht der Unsicherheit und Unübersichtlichkeit in Entscheidungssituationen nach.²⁷⁰ Hierbei werden endogene und exogene Wirkungszusammenhänge betrachtet, welche auf Entscheidungssituationen Einfluss nehmen. Dies wird erreicht, indem Institutionen als von Menschen in wiederholbaren Situationen geteilte Konzepte verstanden werden, die durch Regeln, Normen und Strategien organisiert werden.²⁷¹ Die Beteiligten scheinen aber gerade in Entscheidungssituationen nicht immer vollständig über alle Informationen ihrer persönlichen Wahl informiert zu sein.²⁷² Dies liegt an „rules-in-use“, den formalen Regeln, und „rules-in-form“, den informellen Regeln, welche beide in die Betrachtung einbezogen werden müssen.²⁷³

Um dessen ungeachtet die Mikroperspektive im Licht eines Rational-Choice-Institutionalismus betrachten zu können, müssen die den konkreten Entscheidungssituationen zugrunde liegenden Regeln analysiert werden. Unterschieden wird zwischen drei politischen Entscheidungs-

²⁶⁵ Vgl. Green und Shapiro (1999).

²⁶⁶ Siehe auch Dylla (2007), S. 13ff.

²⁶⁷ Vgl. Ebenda, S. 71.

²⁶⁸ Vgl. Jahn (2006), S. 282.

²⁶⁹ Vgl. Diekmann und Voss (2004), S. 16.

²⁷⁰ Siehe Ostrom (1999).

²⁷¹ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 89.

²⁷² Vgl. Thiery (2009), S. 221.

²⁷³ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 89.

situationen und ihren konstitutiven Mechanismen.²⁷⁴ „Constitutional choice“ stellen Entscheidungssituationen dar, in denen die Berechtigung von Akteuren am „policy-making“ bestimmt wird und darüber hinaus die Verfahrensregeln für die Politikgestaltung festgelegt werden. „Collective choice“ thematisiert kollektive Regelsetzungen, welche den Entscheidungsträger beeinflussen. „Operational decisions“ zielen auf die Analyse von Interaktion aufgrund von Anreizen ab, welche zur Erzielung bestimmter Policy-Ergebnisse relevant sind bzw. waren.

Die Instrumentalisierung des Ansatzes kann z. B. durch die Werterwartungstheorie nach Esser (SEU-Theorie) oder die Theorie des geplanten Handelns nach Ajzen erfolgen.²⁷⁵ Diesen und anderen Ansätzen ist zumeist gemein, dass sie das Untersuchungsobjekt nach mathematisch/spieltheoretischen Gesichtspunkten klassifizieren, was aufgrund der qualitativen Auseinandersetzung mit der Finanzpolitik in dieser Form nur bedingt geeignet erscheint. Sinnvoller erscheint es, sich zunächst den übergeordneten Interessensgebieten des Rational-Choice-Ansatzes zu widmen. Demnach kann zwischen normativen und positiven Ansätzen unterschieden werden. Positive Ansätze wie die Modelle von Downs, Olsons sowie Niskanen und Downs bedienen sich einer empirisch-analytischen Herangehensweise an die Thematik. Hier werden die Abhängigkeitsverhältnisse des Entscheiders hinterfragt.²⁷⁶ Normative Ansätze wie jene von Arrows, Bentham oder Buchanan hingegen gehen Gerechtigkeitsfragen nach. Sie zielen auf ein Hinterfragen von Entscheidungen nach „wohlfahrtsstaatlichen Gesichtspunkten“ ab.²⁷⁷

Für die vorliegende Arbeit scheinen beide Strömungen von Interesse zu sein: die normative Herangehensweise aufgrund ihrer Möglichkeiten der Bewertung von finanzpolitischen Maßnahmen hinsichtlich gesellschaftlicher Verteilungs-, Wirkungs- und Gerechtigkeitsfragen. Die positive Herangehensweise erlaubt es, die Abhängigkeiten des Regierungssystems hinsichtlich einzelner Entscheidungen deutlich zu machen. Daher soll der Rational-Choice-Institutionalismus in das Instrumentarium der Arbeit aufgenommen werden.

Im Gegensatz zum soziologischen Institutionalismus verfolgt der akteurszentrierte Institutionalismus, auch ökonomischer Institutionalismus genannt, einen mikrofundierten Ansatz. Dabei werden Institutionen nicht deterministisch betrachtet, sondern gelten als externe Anreizstrukturen.²⁷⁸ Akteure trachten demnach nach Verwirklichung ihrer eigenen Präferenzen, die durch Institutionen lediglich geprägt werden.²⁷⁹ Scharpf sieht folgende Aspekte als relevant bei einer solchen Institutionenbe-

²⁷⁴ Vgl. Ebenda.

²⁷⁵ Vgl. Lamnek (2008), S. 170ff.

²⁷⁶ Vgl. Braun (1999), S. 60ff.

²⁷⁷ Vgl. Ebenda, S. 57ff.

²⁷⁸ Vgl. Faust (2009), S. 336.

²⁷⁹ Vgl. Blum und Schubert (2011), S. 45.

trachtung an.²⁸⁰ Institutionen sind sozial und kulturell geprägte Regelsysteme. Diese strukturieren politische Handlungsverläufe, indem sie Wahrnehmungen, Präferenzen und Fähigkeiten einzelner Akteure prägen.

Diese Definition von Institutionen lässt einen großen Interpretationsspielraum zu. So gilt ein institutioneller Rahmen nicht mehr nur als erklärende Variable, vielmehr werden auch andere Aspekte in die Betrachtung einbezogen. So können neben der Institutionenprägung auch Pfadabhängigkeiten sowie eine aktive Beeinflussung und Manipulation von Institutionen in den Erklärungsrahmen aufgenommen werden.²⁸¹ Die daraus entwickelte übergeordnete Fragestellung eines solchen Ansatzes entspricht der Suche nach den Ursachen von Wandel und Kontinuität.²⁸²

Die Absicht des akteurszentrierten Institutionalismus liegt folglich in der Erklärung vergangener politischer Entscheidungen, um so systematisch Wissen zu gewinnen. Dieses Wissen soll letztlich dazu führen, Handlungs- sowie Gestaltungsempfehlungen an Akteure bzw. Institutionen geben zu können.²⁸³ Diesen Anspruch verfolgt die vorliegende Arbeit zwar primär nicht, doch eröffnet sich mit dem Ansatz die Möglichkeit, die Finanzpolitik der Bush-Ära methodisch zu beleuchten und letztlich Ursachen und Gründe für finanzpolitische Handlungen identifizieren zu können. Dies deckt sich auch mit den Anwendungsmöglichkeiten des Modells, welche Gellner und Hammer wie folgt erfassen:²⁸⁴

- genaue Beschreibung realer Akteurskonstellationen,
- Feststellung des Konfliktniveaus und der Konfliktart innerhalb von Akteurskonstellationen,
- Beschreibung der Konfliktfähigkeit des politischen Systems für einzelne Politikprobleme und
- Entwicklung institutioneller Verbesserungsvorschläge.

Diese Anwendungen basieren auf dem Verständnis, dass Politikergebnisse nicht die bestmögliche Lösung für ein politisches Problem darstellen, sondern als abhängige Resultate aus dem Zusammenwirken vieler Akteure entstehen.²⁸⁵ Das Zusammenwirken weist regionale Besonderheiten auf, z. B. die Abhängigkeit von einem nationalen politischen Selbstverständnis,²⁸⁶ zudem ist es von taktischen und strategischen Entscheidungen geprägt. Institutionen konstituieren, formen und beschränken Akteursoptionen, allerdings bieten sie auch Spielraum für Interpretation.²⁸⁷ Gerade dies scheint in Hinblick auf die Finanzpolitik unter George W. Bush von großem Interesse zu sein.

²⁸⁰ Vgl. Scharpf (2000).

²⁸¹ Vgl. Blum und Schubert (2011), S. 45.

²⁸² Vgl. Diermann (2011), S. 33.

²⁸³ Vgl. Scharpf (2006), S. 85.

²⁸⁴ Vgl. Gellner und Hammer (2001), S. 82f.

²⁸⁵ Vgl. Ebenda, S. 83.

²⁸⁶ Siehe hierzu Wagner (2005), S. 178ff.

²⁸⁷ Vgl. Scharpf (2006), S. 82ff.

Im Blickfeld des akteurszentrierten Institutionalismus stehen damit Akteure, Akteurskonstellationen und ihre Interaktionsformen, welche je nach Ausprägung beleuchtet werden müssen.²⁸⁸ Folglich müssen diese je nach Untersuchungsvorhaben individuell angepasst und beleuchtet werden. Durch die Bestimmung und Analyse des entsprechenden Akteursarrangements lässt sich aber nur bedingt die Determinationen von Staatstätigkeit bestimmen.²⁸⁹

2.2.3 Kulturalistische Ansätze

Eine Besonderheit des US-amerikanischen Politikraums besteht – abgesehen von den Makro- und Meso-/Mikrosystemdeterminanten – darin, dass starke, polarisierende und politisch-instrumentalisierte Ideologien und Wertvorstellungen existieren. Um diesen besser gerecht zu werden, befasst sich diese Arbeit auch mit kulturalistischen Ansätzen, denn diese versuchen Prägungen von Programmpositionen durch entsprechende Einstellungen und Überzeugungen besser zu erklären.²⁹⁰ Bei einer Betrachtung solcher Ansätze sind zwei Strömungen auszumachen: Die radikale stört sich an der allgemeinen Gültigkeit objektivistischer Selektionsmodelle (Institutionen und Ressourcen) und erklärt Policy mithilfe einer „freien“, narrativen Interpretation. Dabei wird der Raum der Handlungsalternativen „nur“ durch Deutungsleistungen der Akteure selbst konstruiert, nicht aber durch Institutionen, Regeln oder Strukturen bedingt.²⁹¹ Die Vertreter der gemäßigten Strömung (z. B. Mayntz und Sabatier) gehen davon aus, dass Koalitionen aus verschiedensten Akteuren durch geteilte Kernüberzeugungen zusammengehalten werden und folglich Politik determinieren. Ein solches „belief“-System strukturiert das Verhalten der politischen Akteure im Subsystem und führt zu einer fokussierten Betrachtung von Netzwerken.²⁹² Solche Netzwerke können vier Dimensionen zugeordnet werden:²⁹³ Akteursart, Netzwerkfunktionen, Netzwerkstrukturen und in Netzwerken herrschende Machtverteilungen. Diese Dimensionen gilt es strukturiert und methodengestützt zu klären, um in der Folge ein netzwerkanalytisches Modell entwickeln zu können, welches „überinstitutional“ bzw. „überakteural“ Policy erklären kann.²⁹⁴

Die Grundidee eines Ideologie-determinierenden Zusammenhalts von Netzwerken und deren Einfluss auf die Politik soll aufgenommen werden und hier die Analyse der US-amerikanischen Finanzpolitik bereichern. Allerdings wird die Kritik von Bandelow als berechtigt gesehen, der den Forschungsansatz als zu anspruchsvoll ansieht, denn methodisch gelte es Überzeugungen zu identifizie-

²⁸⁸ Vgl. Scharpf (2006), S. 84ff.

²⁸⁹ Vgl. Janning und Toens (2008), S. 161.

²⁹⁰ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 96f.

²⁹¹ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 98.

²⁹² Vgl. Blum und Schubert (2011), S. 170.

²⁹³ Vgl. Jensen und Schubert (1995), S. 11ff.

²⁹⁴ Vgl. Blum und Schubert (2011), S. 65f.

ren, Lernkurven bzw. Veränderungen abzubilden und dann entsprechende Gruppen, Interessen und Forderungen zu identifizieren.²⁹⁵

2.3 Forschungsdesign

Die Sozialforschung bietet unterschiedliche methodische Zugangsmöglichkeiten und Forschungstechniken an. Generell können dabei zwei paradigmatische Erkenntnis- und Forschungspositionen, mit jeweils ausdifferenzierten Theorietraditionen, unterschieden werden.²⁹⁶ Das Ziel des qualitativen Paradigmas besteht in dem Verstehen menschlichen Verhaltens durch die Anwendung interpretativer Verfahren von zu erhebenden oder gegebenen Daten. Das Ziel des quantitativen Paradigmas ist das „Erklären“ mithilfe einer Operationalisierung bzw. Quantifizierung von statistischen Daten. Auch kann zwischen vergleichenden und nichtvergleichenden Methoden unterschieden werden. Letztlich sind häufig Mischformen und Kombinationen verschiedener Forschungsmethoden zu finden.²⁹⁷

In dieser Arbeit wurde ein qualitativer Ansatz ausgewählt.²⁹⁸ Das sehr komplexe und vielschichtige Politikfeld der Fiskalpolitik ist geprägt durch unterschiedlichste Daten und Quellen, unübersichtliche Akteurskonstellationen, intransparenten Motiven sowie vielfältigen Interdependenzen. Um hier einen geeigneten Zugang zu schaffen wurden relevante empirische Daten ausgewertet. So wurden bspw. Zahlenmaterial und Studien zum Umfang und zu den Auswirkungen einzelner Gesetze herangezogen und analysiert sowie entsprechend interpretiert. Dabei wurde auf allgemein zugängliches Primär- und Sekundärmaterial zugegriffen. Hierzu zählen Gesetztexte, offizielle Dokumente und Protokolle, wissenschaftliche Monographien, Ausätze und Fachbeiträge sowie Presseartikel und Stellungnahmen relevanten Politikfeldakteure. Dies ermöglichte ein präzises Abbild des Politikfeldes sowie eine fundierter Grundlage zur Interpretation.

Um ein besseres „Verstehen“ der Politik zu ermöglichen²⁹⁹ und um einen erweiternden Forschungsbeitrag im Rahmen dieser Arbeit zu leisten wurden zusätzlich eigene und neue Primärdaten erhoben. So basieren die wesentlichen neuen Erkenntnisse dieser Arbeit auf der Auswertung von 10 leitfadengestützten Experteninterviews. Mithilfe der daraus gewonnen Erkenntnisse konnten signifikante Beiträge zur Interpretation, Hypothesengenerierung sowie -prüfung geleistet werden. Bei den Experten handelt es sich um Vertreter relevanter Politikfeldakteure (Congressional Budget Office, Joint Committee on Taxation, House Budget Committee, National Tax Association und Council of Economic Advisors), Wissenschaftler und Journalisten. Die telefonischen Befragungen erfolgten leit-

²⁹⁵ Vgl. Bandelow (2008).

²⁹⁶ Vgl. Raithel (2008), S. 11.

²⁹⁷ Vgl. Kritzinger und Michalowitz (2008), S. 194.

²⁹⁸ Vgl. Kelle (2014), S. 159ff.

²⁹⁹ Im Sinne von: Schneider und Janning (2006), S. 33.

fadengestützt mit der Option für weitere klärende Fragen. Dem Prinzip der Offenheit³⁰⁰ folgend besaßen die Fragen einen allgemeinen Charakter. Die Gesprächspartner waren in ihren Antworten und Ausführungen vollkommen frei. Ein Gespräch dauerte durchschnittlich 30-45 Minuten. Alle Gespräche wurden aufgezeichnet und transkribiert. Bei der Transkription wurde auf eine möglichst reale Wiedergabe der Kommunikationssituation geachtet. Den meisten Definitionen folgend muss hierbei ein exaktes Abbild des Gespräches geschaffen werden.³⁰¹ Da in dieser Arbeit die soziologische Fragestellung eher einer inhaltsanalytischen Motivation folgt bzw. ein vergleichender Zweck verfolgt wurde,³⁰² wurden die Transkriptionsregeln in Übereinstimmung mit den entsprechenden Vorgaben angepasst.³⁰³

Die Protokolle der Interviews wurden mithilfe Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet³⁰⁴ und flossen in vielfältiger Form in die Arbeit ein. Dazu wurden die wesentlichen Textpassagen, welche in Beziehung zu den Variablen bzw. der Forschungsfrage standen, zusammengefasst sowie paraphrasiert. Eine Informationskondensierung erlaubte einen thematischen Vergleich der Antworten. Abschließend galt es mittels analytischer Konzeptionalisierung Abhängigkeiten bzw. Muster zu identifizieren und daraus theoretische Schlussfolgerungen zu ziehen.³⁰⁵

Primär haben die Erkenntnisse den Bereich Politics bereichert und hier signifikante Beiträge geleistet. Denn die gewonnenen Informationen konnten Lücken schließen, welche bei der Analyse von Primär- und Sekundärmaterial sichtbar wurden. Zudem konnte hiermit auch eine bedeutende Eigenleistung sowie ein wissenschaftlicher Neuwert geschaffen werden. Inhaltlich und sprachlich bedeutende Passagen werden innerhalb der Arbeit entsprechend gekennzeichnet. Auf Wunsch der Interviewpartner werden entsprechende Verweise in anonymisierter Form eingebracht. Der Fragebogen, Hintergründe zu dem Leitfaden und der Befragungen sowie Informationen zu den Experten können dem Anhang entnommen werden. Verzahnt wird das qualitative Forschungsdesign mit einem politikwissenschaftlichen sowie volkswirtschaftlichen Vorgehen, welches nachfolgend erläutert wird.

2.3.1 Politikwissenschaftliches Vorgehen

Durch die Auswahl der Modelle und Instrumente der Politikwissenschaft, welche vom Rahmen der Politikfeldanalyse bestimmt sind, scheint das methodische Vorgehen der Arbeit zunächst einmal definiert. Eingebettet werden diese Methoden und Instrumente in den Kontext einer neopluralistisch-

³⁰⁰ Vgl. Strübing (2013), S. 23.

³⁰¹ Vgl. Dittmar (2004), S. 51f.

³⁰² Vgl. Brüsemeister (2008), S. 132.

³⁰³ Siehe auch Kleemann, Krähnke und Matuschek (2013), S. 74ff.

³⁰⁴ Vgl. Gläser und Laudel (2010), S. 197ff.

³⁰⁵ Gemäß: Jahn (2013), S. 199f.

deskriptiven Herangehensweise, wobei der prozessanalytischen Denkweise gefolgt wird. Hiernach werden die Wege der Problemverarbeitung durch ein politisch-administratives System untersucht.³⁰⁶ Im Sinne eines qualitativen Forschungsdesigns gilt es jedoch die theoretischen Vorannahmen nicht zu testen, was zu einem standardisierten Verfahren führen würde. Vielmehr werden die Vorannahmen als leitendes Hilfsmittel betrachtet, um im Vergleich zur quantitativen Forschung theorieoffener und unvoreingenommener das Untersuchungsobjekt untersuchen zu können.³⁰⁷ Folglich muss das Vorgehen am Forschungsgegenstand spezifisch ausgerichtet werden. Dabei sollen ein „Lernen“ des Forschers im Zuge der Untersuchung des Objektes und letztlich eine eigene Interpretation und somit Forschungsleistung möglich werden.

Im Sinne eines solchen Verständnisses wurde im Rahmen der Einleitung zunächst eine Festlegung und Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes vorgenommen. Wegen der isolierten Betrachtung der USA, ohne expliziten Bezug zu anderen Staaten, kann die Arbeit als Fallstudie betrachtet werden.³⁰⁸ Der Fall stellt hier die Finanzpolitik der USA im definierten Untersuchungszeitraum dar. Da Einzelfälle meist singulär ausgeprägt sind, lassen sich Generalisierungen kaum in einer Schlussfolgerung formulieren. Somit gilt es eher Hypothesen zu generieren, welche zusätzliche Erkenntnisse über bestimmte Tatbestände zulassen, als Theorien zu entwickeln.³⁰⁹ Hinsichtlich der Form der Studie ist diese den repräsentativen Studien zuzuordnen. Diese sind die verbreitetste Form und zielen darauf ab, nicht nur erweiterte Kenntnisse zu erlangen, sondern auch das der Untersuchung zugrunde liegende „Typische“ herauszuarbeiten.³¹⁰ Zwar sieht Pickel Regierungssystemanalysen (und andere) eher als vergleichende Studien,³¹¹ doch kann die Einzelfallstudie durchaus zu den gängigen, anerkannten Studien gezählt werden – gerade hinsichtlich der Erforschung US-amerikanischer Politikfelder bzw. in der US-amerikanischen Wissenschaftslandschaft, wo eine Dominanz von Einzelfallstudien erkennbar ist.³¹²

Nach der Theorieauswahl und Themeneingrenzung müssen die Methoden der Datenanalyse thematisiert werden. Die Analyse der US-amerikanischen Finanzpolitik im Untersuchungszeitraum erfolgt anhand einer qualitativen Datenauswertung. Dabei wird zunächst der Gegenstand deskriptiv aufgearbeitet.³¹³ Methodisch wird sich auf einen „nomologischen“ Ansatz gestützt.³¹⁴ Dieser ist als „Benchmark“ notwendig, um das Untersuchungsobjekt finanzpolitisch zu analysieren und für eine

³⁰⁶ Vgl. Blum und Schubert (2011), S. 51f.

³⁰⁷ Vgl. Blatter, Janning und Wagemann (2007), S. 24f.

³⁰⁸ Vgl. Schubert (2003), S. 214f.

³⁰⁹ Vgl. Blum und Schubert (2011), S. 52.

³¹⁰ Vgl. Lauth und Winkler (2010), S. 53.

³¹¹ Vgl. Pickel (2010), S. 32f.

³¹² Vgl. Ganghof, Hönnige und Stecker (2009), S. 7.

³¹³ Vgl. Kromrey (2009), S. 504.

³¹⁴ Vgl. Adam (2007), S. 66f.

Diskussion aufzuarbeiten, da ansonsten hier keine Vergleichsdaten erhoben oder herangezogen werden (wie in Vergleichsstudien sonst üblich). Wichtig ist anzumerken, dass kein normativ-ontologischer Ansatz verfolgt wird, da nicht primär nach einer „richtigen“³¹⁵ Finanzpolitik gefragt werden soll, sondern nach einem vergleichendem „Warum so?“. Um die US-amerikanische Finanzpolitik aufarbeiten zu können, wird sich Versatzstücken aus der Volks- und Finanzwirtschaftslehre bedient. Diese ermöglichen einen Zugang und eine Einordnung der finanzpolitischen Maßnahmen.

Wie in der qualitativen Politikforschung üblich nutzt diese Arbeit Intensiv- bzw. Experteninterviews.³¹⁶ Diese scheinen zur Rekonstruktion und Darstellung der finanzpolitischen Motive hilfreich und notwendig zu sein. Denn die Literatur bietet zum Teil nur einen begrenzten Einblick zu Hintergründen und Interpretationen der US-amerikanischen Finanzpolitik. Der Zugang und die Aussagekraft relevanter Interviewpartner müssen hier selbstverständlich kritisch gesehen werden. Denn eine Auswertung von neun Partnern ist nur bedingt aussagekräftig. Dennoch erlaubt das Interviewverfahren Erkenntnislücken zu schließen sowie Hypothesen und Schlussfolgerungen aus der Quellenarbeit zu untermauern. Kombinierte sekundäranalytische Verfahren stellen daher ein notwendiges Fundament dar, um die US-amerikanische Finanzpolitik für eine politikwissenschaftliche Interpretation in einer „besseren Totalität“ aufzuarbeiten. Denn im Rahmen der Arbeit sollen finanzpolitische Maßnahmen auf Grundlage ihrer Ausprägungen diskutiert werden. Für die Diskussion werden dafür politikwissenschaftliche Versatzstücke herangezogen: der politisch-institutionalistische Ansatz sowie der Rational-Choice-Institutionalismus.

Mit diesen Ansätzen als Hilfsmittel soll der Forschungsfrage nach dem „Warum?“ der zuvor ausgearbeiteten finanzpolitischen Maßnahmen nachgegangen werden. Um die Möglichkeiten zu nutzen, die sich nach Hildebrandt³¹⁷ aus einer Kombination verschiedener Schulen ergeben, wird zunächst auf die makroanalytischen Forschungsansätze bzw. die Institutionendimension zurückgegriffen. Die Argumentationsgrundlage stellt hier die Institutionenebene dar, welche in Zusammenhang mit dem Vetospielerkonzept diskutiert werden soll. Hierfür müssen der institutionelle Kontext, die Akteure, Konstellationen sowie Interaktionsformen beleuchtet werden.³¹⁸ Dabei wird sich folglich auch den meso- und mikroanalytischen Forschungsansätzen bedient, welche die Akteursebene weiter ausdifferenzieren. Dies führt dazu, dass mithilfe der Betrachtung der jeweiligen unabhängigen Variablen die Maßnahmen (Policies) begründet werden können.³¹⁹

³¹⁵ Siehe hierzu Behrens (2003), S. 206.

³¹⁶ Vgl. Blatter, Janning und Wagemann (2007).

³¹⁷ Vgl. Hildebrandt (2009), S. 53.

³¹⁸ Siehe hier bspw. Petring (2010), S. 25.

³¹⁹ Vgl. Schubert (2008), S. 6.

Die Datenerhebung bzw. -erfassung erfolgt somit mithilfe eines systemischen Ansatzes:³²⁰ Es werden im Rahmen dieser Arbeit sowohl neue Daten erhoben, als auch bereits vorliegendes Material analysiert. Dabei kann und wird sich nicht auf computergestützte qualitative Inhaltsanalysen gestützt (QDA-Software), da kein kategorienbasiertes Vorgehen angestrebt wird.³²¹ Vielmehr ist das Vorgehen netzwerkbasierend, d. h. sekundäranalytisch werden die bereits vorhandenen und neuen Datenbestände beleuchtet. Der Schwierigkeit einer herausfordernden und nicht repräsentativen Datenbeschaffung kann nicht vollständig begegnet bzw. kann dieser Kritikpunkt nicht entkräftet werden, da der Datenbestand aus vielen Primärdaten, Studien, Berichten und Artikeln besteht. Damit ist er allerdings nicht nur umfangreich, sondern auch vielschichtig, multidimensional sowie teils qualitativ äußerst hochwertig. Die zahlreichen Stake- und Shareholder des Politikfeldes mit ihren Einschätzungen, Analysen und Meinungen erlauben eine differenzierte wissenschaftliche Betrachtung der Vorgänge und liefern eine solide Basis für die Diskussion. Um in dieser Diskussion auch den jeweiligen volkswirtschaftlichen Hintergrund und seine Bedeutung für das Politikfeld berücksichtigen zu können, werden im letzten Teil dieses Kapitels ökonomische Grundsätze in Form der zwei Hauptströmungen Neoklassik und Keynesianismus erläutert, welchen zumeist republikanische bzw. demokratische Parteinähe zugesprochen wird.

Um den policy impact der Finanzpolitik unter George W. Bush diachronen einschätzen bzw. relativieren zu können, wird sich der vergleichenden Methode „par excellence“³²² bedient, des „most similar system design“-Ansatzes. Dieser fußt auf dem methodischen Analyseverfahren von Mills, welcher Fälle nach gewissen Differenz- oder Konkordanzgesichtspunkten gruppiert.³²³ Nach Jahn ist die Differenz- und Konkordanzmethode nicht deckungsgleich³²⁴ mit der Methode des „most similar system design“ bzw. „most different system design“.³²⁵ Vielmehr haben beide Verfahren unterschiedliche Ausprägungen erfahren.

Die Logik des „most similar system design“ besteht darin, Fälle auszuwählen, welche möglichst ähnlich hinsichtlich ihrer abhängigen Variablen gelagert sind.³²⁶ Innerhalb einer solchen homogenen Gruppe sollte aber idealerweise die unabhängige Variable möglichst stark variieren, um das „Beobachtbare“ in Relation bewerten und graduieren zu können. Der Ausgangspunkt der Betrachtung ist somit die Makroebene politischer Systeme.³²⁷ In dieser gilt es dann unterschiedliche Einflüsse von unabhängigen Variablen (x) auf die abhängigen Variablen (y) zu untersuchen. Als Vorteil dieser Me-

³²⁰ In Anlehnung an Schnell, Hill und Esser (2008), S. 13f.

³²¹ Vgl. Kuckartz (2006), S. 81.

³²² Vgl. Lijphart (1975), S. 164.

³²³ Vgl. Lauth, Pickel und Pickel (2015), S. 61.

³²⁴ In der Literatur ist auch die Verwendung von „most similar cases method“ gebräuchlich, wobei inhaltliche Deckungsgleichheit vorliegt.

³²⁵ Vgl. Jahn (2012), S. 239.

³²⁶ Vgl. Jahn (2011), S. 76.

³²⁷ Vgl. Hönnige (2007), S. 227.

thode erachtet Jahn die Flexibilität hinsichtlich der Fallzahlen. So können Studien sowohl mit kleinen als auch mit großen Fallzahlen durchgeführt werden. Als Nachteil wird die Gefahr von Interdependenzen erachtet. Eine besondere Problematik in diesem Zusammenhang besteht in einer systematischen Verzerrung der Ergebnisse durch die Fallauswahl. Einem solchen selection bias gilt es durch eine entsprechende Auswahl zu vermindern bzw. mit Negativ-Tests zu reduzieren.³²⁸

Die Herangehensweise des „most similar system design“ entspricht einem Quasi-Experiment, welches nach Lauth et al. mittels einer kontrollierten Versuchsanordnung gestaltet werden kann. Im Sinne von „ceteris paribus“ werden die Rahmenbedingungen bzw. Hintergrundvariablen konstant gehalten und in eine Art Zyklusmodell integriert. Von dieser sehr strikten Verwendung weicht Hönnige ab und weist der Methodik mehr Flexibilität bzw. Freiheit zu.³²⁹ Danach lassen sich unterschiedlichste Szenarien kreieren, welche aber letztlich logische Konsistenz aufweisen müssen. Alle Herangehensweisen sind von einer systematischen Bearbeitung geprägt. Demnach gilt es vier Schritte durchzuführen:

1. Identifikation einer homogenen Gruppe,
2. die Auswahl von Variablen, anhand derer die Fälle unterschieden werden sollen,
3. die Wahl des Unterscheidungsverfahrens und
4. die Wahl der Zahl der Beobachtungen.

Diese Überlegungen erlauben es ein Forschungsdesign zu entwickeln, welches eine hohe Generalisierung zulässt und damit eine gewisse Erklärungstiefe in Aussicht stellt. Hierzu müssen aber individuelle Voraussetzungen erfüllt sein.³³⁰ Wenn diese gegeben sind, spielt die Rolle des Ausgangspunktes keine Rolle mehr. Für vorliegende Arbeit bietet es sich an, eine Form des Robustheitstests durchzuführen, welcher eigene Hypothesen (in diesem Fall über das Zustandekommen der Finanzpolitik unter George W. Bush) mit anderen Fällen (andere Perioden) abgleicht. Jahn ordnet diese Vorgehensweise einer nomothetischen Forschungslogik und einer positiven Fallauswahl zu. So kann aber das oben genannte Problem eines selection bias vernachlässigt werden³³¹ – denn die Hypothesen gilt es in diesem Fall nicht zu entwickeln. Vielmehr müssen sie geprüft bzw. abgeglichen werden und wurden bereits durch die Analyse erschlossen bzw. validiert. Im Kontext dieser Arbeit wäre somit z. B. denkbar, die Polity-Dimension als fixe Hintergrundvariable zu wählen, wobei die Politics-Dimension der Variable (x_{1-n}) entspricht und deren Einflüsse auf Y (also die Policy-Dimension) untersucht werden müssen. Von Interesse ist dann der Vergleich der Hypothesen der unterschiedlichen Untersuchungsobjekte bzw. die Politics-Dimension oder auch der Policy-Outcomes. Die Erschließung des konkreten For-

³²⁸ Vgl. Lauth, Pickel und Pickel (2015), S. 72.

³²⁹ Vgl. Hönnige (2007), S. 226ff.

³³⁰ Vgl. Hönnige (2007), S. 247.

³³¹ Vgl. Jahn (2004), S. 74.

schungsdesigns gilt es dann nach Hypothesenformulierung im vierten Teil der Arbeit zu erarbeiten, denn erst dann sind sowohl die Variablen bekannt als auch die Systeme.

2.3.2 Volkswirtschaftliche Ansätze und Modelle

Um das definierte Politikfeld im Sinne einer Fallstudie adäquat hinterfragen zu können, bedarf es neben interpretativer politikwissenschaftlicher Hilfsmittel auch volkswirtschaftswissenschaftlicher Erklärungsansätze und Hintergründe. Sie dienen einer Aufarbeitung der finanzpolitischen Maßnahmen, um diesen entsprechende parteipolitische Ideologien und Absichten zuzuordnen sowie ökonomische Folgen und deren Relevanz identifizieren zu können.³³² Bewusst wird hier auf volkswissenschaftliche Erklärungsansätze im Allgemeinen verwiesen, da finanz- und wirtschaftspolitische sowie ökonomisch-theoretische Teildisziplinen herangezogen werden.

Um die finanzpolitischen Maßnahmen interpretieren und analysieren zu können, muss man sich die Aufgaben der Finanzpolitik bewusst machen:³³³ Es können allokativen, distributionalen sowie stabilisierenden Aufgaben ausgemacht werden. Die Allokationsfunktion einer Wirtschaftspolitik soll eine effiziente Bereitstellung von Ressourcen bei gegebenen Präferenzen und gegebener Einkommensverteilung sicherstellen. Im Bereich der Distribution wird versucht, mithilfe von Einkommensbesteuerung und Subventionen die Einkommensverteilung „gerecht“ zu gestalten. Die Stabilisierungsfunktion einer Finanzpolitik hingegen versucht, „aktiv“ Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage auszuüben. Eine ordnungspolitische Einflussnahme erfolgt über Reformen oder qualitative Instrumente. Da Maßnahmen der Ordnungspolitik primär an der Angebotsseite einer Volkswirtschaft ansetzen, wird diese Konzeption auch als angebotsorientierte Wirtschaftspolitik bezeichnet. Die Angebotspolitik verzichtet auf interventionistische Eingriffe in den Wirtschaftsprozess.³³⁴ Prozesspolitische Ansätze verfolgen gesamtwirtschaftliche Ziele, welche durch überwiegend quantitative Maßnahmen ausgestaltet werden.³³⁵

Eine finanzpolitische Zieldefinition im Sinne eines „magischen Vierecks“³³⁶ ist in der US-amerikanischen Politiklandschaft nicht auszumachen. Die Zielsetzung und Verwirklichung auf bundesstaatlicher Ebene obliegt dem Präsidenten.³³⁷ Die Maßnahmen werden primär mit einem bundesstaatlichen Instrumentarium der Bundesverwaltung erreicht, welches zweiseitig greifen kann: Auf der Ausgabenseite stehen sog. „entitlement programs“, Sozialversicherung und Gesundheitsprogramme

³³² Vgl. Schubert und Blum (2011), S. 48.

³³³ Vgl. Musgrave (1994), S. 5ff.

³³⁴ Vgl. Hohlstein (2003), S. 560.

³³⁵ Vgl. Clement (2001), S. 24f.

³³⁶ Das Verteilungsziel erfährt in Deutschland „öffentliche Erwähnung“ durch den § 2, Satz 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage.

³³⁷ Vgl. <http://usinfo.state.gov/products/ho/oecon/chap7.htm> (Stand: 19.05.2009).

sowie die Finanzierung der nationalen Sicherheit und internationaler Angelegenheiten, zur Verfügung. Diese werden primär über die Einkommenssteuer finanziert. Schwerpunkte der Ausgaben sind die Finanzierung von Schulwesen, Wohlfahrt, Gesundheit, Autobahnen sowie Polizei und Feuerwehr.³³⁸

Bei einer Betrachtung dieser Maßnahmenseite kann zwischen „automatischen Stabilisatoren“ und einer „diskretionären Finanzpolitik“ unterschieden werden. Automatische Stabilisatoren eines modernen Finanzsystems stellen automatische Anpassungen der Steuereinnahmen und Transferzahlungen dar. Dabei wirkt die steuerliche Einkommensbelastung konjunkturabhängig dämpfend. Im Rahmen von Transferprogrammen können wirtschaftliche Härten abgemildert werden. Transferprogramme sind somit ein antizyklisches, stabilisierendes Instrument der automatischen Stabilisation. Um individuell und kurzfristig auf Konjunkturschwankungen einzugehen, bedient sich die Wirtschaftspolitik der diskretionären Fiskalpolitik.³³⁹

2.3.2.1 Theoretische Grundsatzpositionen

Die Notwendigkeit finanzpolitischer Maßnahmen ist in der Wirtschaftspolitik unumstritten. Ökonomische Instabilitäten, welche sich zumindest kurzfristig nicht ohne staatliches Handeln wieder von selbst auflösen, erfordern Eingriffe unterschiedlicher Ausprägung in marktwirtschaftliche Systeme. Die Streitfragen nachfrage- und angebotsorientierter Ökonomen sind Ansatzpunkt und Umfang solcher Maßnahmen. Erstere gehen davon aus, dass der private Sektor instabil ist, d. h. von sich selbst aus Abweichungen von der langfristigen Trendentwicklung bei Vollbeschäftigung hervorruft oder bei exogenen Störungen nicht mehr zur Vollbeschäftigung zurückführt. Dies hat eine Unterauslastung der Produktionskapazitäten und -faktoren zur Folge. Der private Sektor ist alleine nicht in der Lage, die daraus resultierende Unterbeschäftigung zu überwinden. Der Staat müsse daher die fehlende Nachfrage durch finanzpolitische Maßnahmen kompensieren.

Angebotsorientierte Ökonomen hingegen sehen die Ursachen von Arbeitslosigkeit in ungünstigen Rahmenbedingungen und falschen staatlichen Eingriffen in den Wirtschaftsablauf. Unternehmen produzieren nicht den zur Vollbeschäftigung erforderlichen Output, daher finden nicht alle Arbeitssuchenden eine Beschäftigung. Eine Finanzpolitik sollte somit potenzialorientiert ausgestaltet und auf eine Verbesserung der privaten Angebotsbedingung ausgerichtet sein.³⁴⁰

³³⁸ Vgl. Samuelson (1998), S. 361 ff.

³³⁹ Vgl. Ebenda, S. 720 ff.

³⁴⁰ Vgl. Bohnet (1998), S. 2 ff.

Bei der Betrachtung von makroökonomischer Wirtschaftspolitik ist folglich zwischen zwei Grundsatzpositionen zu unterscheiden:³⁴¹ der angebotsorientierten oder neo-klassischen Finanzpolitik und der nachfrageorientierten oder keynesianisch geprägten Finanzpolitik. Diese Grundsatzpositionen der Wirtschaftspolitik beruhen auf abweichenden Vorstellungen über die Stabilität eines Staates und das Marktverhalten einer Volkswirtschaft³⁴² und spiegeln sich zumeist in den finanz- und wirtschaftspolitischen Positionen der beiden US-amerikanischen Parteien wider.

Eine Renaissance der neoklassischen Finanzpolitik konnte in den 1960er-Jahren im Zuge der Arbeiten von Friedman zu Inflationsproblemen beobachtet werden.³⁴³ Er postulierte, dass die damalige Wirtschaftskrise auf einer Fehlsteuerung durch Geldpolitik beruhe. Während private Haushalte sich in Bezug auf ihre Kassenhaltung durch Stabilität auszeichnen, werde durch fallweise Eingriffe der Geldpolitik in den Wirtschaftsablauf Unsicherheit in den Erwartungen privater Haushalte ausgelöst. Diese Unsicherheiten könnten zu Fehlsteuerungen und Instabilität führen.³⁴⁴ Der aus diesen Überlegungen folgende „Monetarismus“ wurde in den 1970er-Jahren um weitere Fragestellungen ergänzt, woraus die „Angebotstheorie“ oder auch „supply-side economics“ entstanden. In den Vereinigten Staaten übten die Arbeiten Friedmans einen starken Einfluss auf die jeweilige Finanzpolitik der Präsidenten Nixon und Reagan aus.³⁴⁵

Aus neoklassischer Sicht besteht keine Instabilität des privaten Sektors in einer Marktwirtschaft. Die neoklassische Stabilitätskonzeption lastet gesamtwirtschaftliche Instabilitäten einer durch Unstetigkeit gekennzeichneten Intervention des Staates an. Ausgehend von dieser Grundauffassung wird der Verzicht auf kurzfristige und fallweise Eingriffe in den Wirtschaftsablauf gefordert. Die neoklassische Stabilitätsstrategie konzentriert sich somit auf die Gestaltung bzw. Erhaltung der Angebotsbedingungen: Kontinuität der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, Abbau von Investitionshemmnissen und Verzicht auf Verteilungskämpfe.³⁴⁶

Grundlegend für die neoklassische Sichtweise eines Wirtschaftsprozesses ist die Ansicht der „inhärenten Stabilität“ des privaten Sektors. Nach diesem Verständnis schafft es ein marktwirtschaftliches Wirtschaftssystem aus eigener Kraft, aufkommende Probleme zu lösen. Dank dieser „Selbstheilungskräfte“ neige eine Volkswirtschaft nicht eigendynamisch zu Konjunkturschwankungen, sondern

³⁴¹ Darüber hinaus kann eine dritte Grundsatzposition vertreten werden: die „strukturorientierte Position“. Deren Vertreter sehen die Ursache für Instabilitäten primär in den strukturellen Wandlungen der Industriegesellschaft. Sie misstrauen der Selbststeuerungsfähigkeit der Marktwirtschaft, wie der kurzfristig ausgerichteten postkeynesianischen Steuerung. Gefordert wird eine stärker strukturorientierte Intervention durch den Staat oder durch neu zu etablierende „gesellschaftlich kontrollierte Organe“. Diese Position soll in dieser Arbeit nicht weiter verfolgt werden, wird jedoch der Vollständigkeit halber erwähnt. Vgl. Friedrich (1982), S. 38f.

³⁴² Vgl. Grömling (2005), S. 8f.

³⁴³ Vgl. Söllner (2001), S. 50ff.

³⁴⁴ Vgl. Friedrich (1983), S. 42f.

³⁴⁵ Vgl. Mussel (2003), S. 11f.

³⁴⁶ Vgl. Friedrich (1983), S. 43.

könne exogene Schocks in gedämpften Bewegungen abbauen; Störungen seien nur temporärer Natur und sollten als Auswirkungen einer Regeneration hingenommen werden.³⁴⁷ Eine Volkswirtschaft würde demnach nach einem Schock auf längere Sicht eigenständig ihren Gleichgewichtszustand wiederfinden. Diese „marktoptimistische“ Sichtweise betrachtet die Fähigkeiten der Politik, ein Marktsystem mit staatlichen Maßnahmen zu stabilisieren, skeptisch.³⁴⁸ Die zugrunde liegenden Basishypothesen sind:³⁴⁹

- das Saysche Theorem,
- die Schumpeter-Hypothese,
- das Laffer-Theorem,
- die Theorie der relativen Preise sowie
- die Stabilitätshypothese.

Ohne diese theoretische Basis weiter auszuführen, soll auf das resultierende Politikverständnis eingegangen werden: Demnach stellt der Arbeitsmarkt den zentralen Hebel einer angebotsorientierten Finanzpolitik dar, wobei sich hierfür primär der Geldpolitik bedient werden soll. Finanzpolitische Maßnahmen hingegen sollen auf einen funktionierenden Wettbewerb abzielen und durch einen „passiven“ Politikrahmen angestrebt werden, welcher die immanente Marktstabilität gewährleisten soll.

Die klassische Theorie gelangte zu der Erkenntnis, dass in einer Volkswirtschaft ein dauerhaftes Ungleichgewicht auf dem Gütermarkt ebenso unmöglich sei wie eine schwere Beschäftigungskrise. Aufgrund der Vorstellung von vollkommenen Märkten sei ein Gleichgewicht auf dem Gütermarkt bei Vollbeschäftigung garantiert. Doch mit dem Aufkommen der Weltwirtschaftskrise in den 1920er-Jahren war die Gültigkeit der klassischen Theorie infrage gestellt³⁵⁰ – sie vermochte eine länger andauernde Wirtschaftskrise nicht zu erklären. Damit konnte sie auch nicht den Anspruch erfüllen, einer Wirtschaftspolitik konkrete Handlungsanweisungen zur Krisenbekämpfung zu geben. Die bestehenden Schwierigkeiten waren in den Marktverhältnissen der 1920er-Jahre begründet: Kartellisierungs- und Monopolisierungswellen lähmten den Wettbewerb auf den Märkten. Die neoklassischen Prämissen eines freien Wettbewerbes auf allen Märkten konnten nicht erfüllt werden. Im Gegensatz zur neoklassischen Auffassung der Wirtschaftspolitik konnte die keynesianische Theorie „praktische Rezepte zur Krisenbewältigung“ liefern.³⁵¹

³⁴⁷ Dies gilt auch für das stabilitätspolitische Ziel der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

³⁴⁸ Vgl. Mussel (2003), S. 11f.

³⁴⁹ Siehe hierzu Bofinger (2011).

³⁵⁰ Vgl. Mussel (1996), S. 62f.

³⁵¹ Vgl. Mussel (2003), S. 15.

Die keynesianische Theorie beruht auf der Auffassung, dass die entscheidende Ursache wirtschaftlicher Krisen auf der Nachfrageseite einer Volkswirtschaft zu suchen sei. Das Problem sei nicht ein zu geringes Angebot, sondern eine zu geringe Nachfrage. Diese wird begründet durch das Auftreten von „Sättigungstendenzen“, welche infolge der Massenproduktion in hochentwickelten Industriestaaten auftreten können – die Bedürfnisse der Menschen werden als „endlich“ eingestuft. Dadurch erscheinen Volkswirtschaften „nachfragebeschränkt“, was einem Nachfragemangel auf dem Gütermarkt gleichkommt. Dies steht im Kontrast zu der neoklassischen Auffassung, welche von „unendlichen Bedürfnissen“ ausgeht.³⁵²

Die keynesianische Vorstellung der Marktstruktur unterscheidet sich stark von der klassischen. In der keynesianischen Theorie bestimmt die effektive Nachfrage auf dem Gütermarkt das Beschäftigungs- und Produktionsniveau.³⁵³ Dies hat zur Folge, dass Vollbeschäftigung und ein Gleichgewicht auf dem Gütermarkt nicht eigenständig entstehen können. Die Wirksamkeit der klassischen Mechanismen, wie beispielsweise des Sayschen Theorems, wird von den keynesianischen Theoretikern angezweifelt: Liegen zu geringe Gewinnerwartungen vor, können niedrige Zinsen Unternehmen nicht zu Investitionstätigkeiten anregen. Die Ersparnisse werden sich folglich nicht mit den Investitionen ausgleichen.³⁵⁴

Im Gegensatz zur klassischen Anschauung liegt keine Dichotomie zwischen Geld- und Gütermarkt vor, vielmehr bestehen wichtige Verbindungen zwischen den Märkten. Einen besonderen Einflussfaktor stellt der Zinssatz dar. Dieser bildet sich auf dem Geldmarkt und beeinflusst die Höhe der Investitionen und somit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage: Je höher der Zins ist, desto niedriger ist das Volkseinkommen. In der klassischen Vorstellung entscheidet der Zins nur über die Aufteilung zwischen Konsum und Ersparnis bzw. zwischen Konsum und Investition. Das Preisniveau stellt sich im keynesianischen Modell auf dem Gütermarkt ein, im klassischen Modell auf dem Geldmarkt.³⁵⁵

Die „Schlüsselrolle“ für eine wirtschaftliche Entwicklung nimmt somit der realwirtschaftliche Sektor ein. Nach der keynesianischen Auffassung dominiert die instabile gesamtwirtschaftliche Nachfrage auf dem Gütermarkt. Daraus kann gefolgert werden, dass innerhalb der keynesianischen Auffassung primär kreislauftheoretisch, nicht aber preistheoretisch argumentiert wird. Die Nachfrage auf dem Gütermarkt entscheidet über die Höhe der Produktion und somit über die Höhe des Beschäftigungsgrades. Die Nachfrage schafft sich ihr Angebot.³⁵⁶ Die Grundhypothesen einer solchen Vorstellung können stichwortartig wie folgt umrissen werden:

³⁵² Vgl. Heine und Herr (2003), S. 331.

³⁵³ Vgl. Lachmann (2006), S. 151.

³⁵⁴ Siehe hierzu Flaschel, Groh und Proano (2008).

³⁵⁵ Vgl. Lachmann (2006), S. 144ff.

³⁵⁶ Vgl. Mussel (2003), S. 16f.

- inhärente Instabilität des privaten Sektors,
- makroökonomische Nachfragetheorie sowie
- Crowding-out-Effekte.

Gemäß diesen Hypothesen wird dem Staat die Verantwortung für die Vollbeschäftigung übertragen und ihm wird ein „marktpessimistisches“ Selbstverständnis zugesprochen. Tarifparteien werden dagegen aus ihrer Verantwortung entlassen, da die Lohnpolitik aus ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung zu Verteilungauseinandersetzungen führen könnte. Post-keynesianische Theoretiker plädieren daher für eine „Flankensicherung“ der nachfrageorientierten Fiskalpolitik mittels staatlicher Einkommenspolitik.³⁵⁷ Im Gegensatz zur angebotsorientierten Auffassung der Fiskalpolitik betont die nachfrageorientierte Finanzpolitik eine aktive Rolle der Politik bei der Stabilisierung der Wirtschaft. Die gesamtwirtschaftlichen Nachfragekomponenten stellen dabei den privaten Verbrauch, Investitionen, Staatsausgaben und Exporte dar.³⁵⁸

2.3.2.2 Staatspolitische Konzeptionen

Nachfolgend soll auf die verschiedenen theoretischen und politisch-ideologischen Konzeptionen der Finanzpolitik eingegangen werden, welche aus den theoretischen Grundsatzpositionen abgeleitet werden können. Eine Konzeption stellt in diesem Zusammenhang eine „Generallinie“ oder Strategie hinsichtlich der Ziele und Instrumente der Finanzpolitik dar, welche in der jeweiligen Politikvorstellung zu finden ist.³⁵⁹ Sie ermöglicht eine Bewertung der Einzelmaßnahmen, welche anschließend ausgearbeitet werden. Diese neoklassisch-monetaristische Konzeption der Finanzpolitik beruht auf dem walrasianischen Paradigma mit seinem Selbststeuerungsoptimismus. Aus diesem partialanalytischen Blickwinkel wird mikroökonomisch argumentiert, d. h. die Bezugspunkte sind die einzelnen Wirtschaftssubjekte und deren Handlungsmotive. Die nachfrageorientierte Finanzpolitik hingegen orientiert sich an einer totalanalytischen Betrachtungsweise und fokussiert gesamtwirtschaftliche Aggregate.

Aufgrund der Annahme des stabilen Sektors sehen Neoklassiker keinen Bedarf für diskretionäre Eingriffe des Staates in den Wirtschaftsprozess. Insoweit orientiert sich die Neoklassik an der liberalen „Laissez-faire-Staatsauffassung“ der Klassik. Das Wirtschaftsleben stellt einen „privaten Prozess“ dar, der ohne Zutun des Staates optimal funktioniert. Die in der Realität beobachtbaren Instabilitäten sind nicht einem „privatem Fehlverhalten“ geschuldet, sondern Folge interventionistischer Eingriffe des Staates in die Marktprozesse.³⁶⁰ Antizyklische Maßnahmen destabilisieren das Marktsys-

³⁵⁷ Vgl. Teichmann (1997), S. 166f.

³⁵⁸ Vgl. Edling (2001), S. 251.

³⁵⁹ Vgl. Heise (2005), S. 95.

³⁶⁰ Vgl. Pilz und Ortwein (2008), S. 257.

tem und sollten vermieden werden. Daher treten Neoklassiker für „weniger Staat“ ein und lehnen eine Prozesspolitik, d. h. eine Konjunktur- oder Stabilitätspolitik nach keynesianischem Vorbild ab. Hintergrund dieser Auffassung ist die bereits geschilderte monetaristische Sicht der Neoklassiker (Dominanzhypothese): Wenn eine trendorientierte, regelgebundene Geldpolitik zu einem inflationsfreien Wachstum führt, kann die Finanzpolitik von der Aufgabe einer „Marktkontrolle“ entbunden werden.³⁶¹

Der Zielkatalog einer angebotsorientierten Finanzpolitik ordnet sich der Sicherung der Preisniveaustabilität unter und ist beschränkt auf einen hohen Beschäftigungsstand. Weitere eigenständige Ziele stellen ein stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum sowie ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht dar.³⁶² Der Schwerpunkt einer neoklassischen Wirtschaftspolitik liegt somit auf der Ordnungspolitik. Welfens formuliert die untergeordneten Ziele einer angebotsorientierten Stabilitätspolitik wie folgt:³⁶³ effiziente Nutzung aller Ressourcen und eine stetige wirtschaftliche Entwicklung. Unter diesen Formulierungen sind die Ziele der „Vollbeschäftigung“ sowie eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts zu verstehen. Begründet wird diese „Ausgliederung“ der Ziele einer Vollbeschäftigung und eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts mit der „Un-Eigenständigkeit“ dieser Ziele.

Bezüglich des Beschäftigungszieles lehnen Vertreter einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik staatliche Vollbeschäftigungsgarantien ab. An die Stelle der „Sozialisierung des Beschäftigungsrisikos“ soll dessen „Privatisierung“ treten. Folglich übernehmen die Tarifpartner mit ihrer Lohnpolitik die Verantwortung für den Beschäftigungsstand in der Volkswirtschaft. Die staatliche Einnahmen-Ausgaben-Politik übernimmt, im Rahmen einer rein angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, keine eigenständige, aktive stabilisierungspolitische Verantwortung. Die angebotsorientierte Finanzpolitik ist vielmehr durch eine „Passivität“ charakterisiert.³⁶⁴

Das stabilitätspolitische Ziel des Wirtschaftswachstums stellt aufgrund seiner schwierigen Quantifizierbarkeit ein untergeordnetes Ziel dar. Falls es als Ziel quantifiziert wird, kann es meist nur deklamatorischen Charakter mit möglicherweise negativen Effekten besitzen. Ein weiteres Argument der Unterordnung des Wachstumsziels stellt die Enthaltung eines angemessenen und stetigen Wirtschaftswachstums im Beschäftigungsziel dar.³⁶⁵ Das Beschäftigungsziel bestimmt nach neoklassischer Ansicht das Wachstumstempo. Das Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts wird aufgrund seiner schwierigen Verwirklichung ebenfalls den Primärzielen einer angebotsorientierten Stabilitätspolitik untergeordnet.³⁶⁶

³⁶¹ Vgl. Friedrich (1983), S. 175f.

³⁶² Vgl. Cassel (1999), S. 379.

³⁶³ Vgl. Welfens (1985), S. 208.

³⁶⁴ Vgl. Mussel (2003), S. 13ff.

³⁶⁵ Vgl. Tomann (1997), S. 65.

³⁶⁶ Vgl. Cassel (1999), S. 279f.

Eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik zielt somit auf eine Mehrung der „technisch und rechtlich möglichen“ lohnenden Produktion in einer Volkswirtschaft.³⁶⁷ Auf der Grundlage einer konsequent auf Geldwertstabilität ausgerichteten Notenbankpolitik und einer zurückhaltenden Lohnpolitik sollte der Staat seine Einflussmöglichkeiten auf den Wirtschaftsablauf verringern.³⁶⁸

Zur Verwirklichung der übergeordneten Stabilitätsziele hat die angebotsorientierte Finanzpolitik folglich zur Aufgabe, den ordnungskonformen Rahmen für das Funktionieren des Marktsystems zu schaffen. Hierzu zählen vor allem der Ausbau der Wettbewerbsgesetzgebung, eine weitreichende Entstaatlichung im Unternehmensbereich (Deregulierung), der Ausbau administrativer Hemmnisse und allgemein die Schaffung eines investitionsfreundlichen Klimas (z. B. durch eine entsprechende Ausgestaltung des Steuersystems). Zusätzlich sollte sich eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik durch Stetigkeit und Berechenbarkeit auszeichnen. Staatsdefizite sind zu vermeiden und von Seiten der Zentralbank ist eine konsequente Politik der Geldwertstabilität zu betreiben.³⁶⁹

Das Primärziel einer angebotsorientierten Finanzpolitik entspricht folglich der optimalen Erfüllung der Allokationsaufgabe. Dem Allokationsziel der angebotsorientierten Finanzpolitik müssen sich alle „Systeme“ unterordnen. Die Entscheidung über Höhe und Struktur der staatlichen Ausgaben sollte sich nur aus den Bedürfnissen der Gesellschaft ableiten. Das Steuersystem sollte sich ebenfalls an dieser allokationspolitischen Entscheidung orientieren. Das Steueraufkommen müsste verstetigt werden, um mittelfristig auf staatlicher Ebene „kostendeckend wirtschaften“ zu können.³⁷⁰

Das Mittel zur Verfolgung des Allokationsziels eines Staates ist die potenzialorientierte Finanzpolitik. Darunter wird die Ausrichtung der Politik an der mittelfristigen Entwicklung des realen gesamtwirtschaftlichen Geschehens verstanden. Ziel einer solchen Strategie ist es, aufgrund einer Trendorientierung die Finanzpolitik von den Unwägbarkeiten diskretionärer Entscheidungen zu „befreien“ bzw. eine Verstetigung der Politik und der wirtschaftlichen Entwicklung zu erreichen. Nachträglich gegensteuernde Eingriffe sollen somit überflüssig gemacht werden. Der neoklassischen Grundposition folgend soll sich die Finanzpolitik nicht am kurzfristigen Verlauf des Konjunkturzyklus orientieren.³⁷¹

Die stabilitätspolitische Maxime der Neoklassik mündet, wie bereits dargestellt, in der Forderung nach einer langfristig ausgerichteten Verstetigung der Wirtschaftspolitik. Das politische Handeln soll nicht von der aktuellen Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes (BIP) bestimmt werden, sondern auf die Sicherung eines vergleichsweise stetigen Wachstums des volkswirtschaftlichen Produktionspo-

³⁶⁷ Vgl. Sievert (1982), S. 40ff.

³⁶⁸ Vgl. Bohnet (1998), S. 10f.

³⁶⁹ Vgl. Mussel (2003), S. 13ff.

³⁷⁰ Vgl. Pätzold (1993), S. 224.

³⁷¹ Vgl. Lachmann (2006), S. 246ff.

tenzials ausgerichtet sein. Die Konstanz der Wirtschaftspolitik soll durch die Garantie marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, einer potenzialorientierten Geld- und Finanzpolitik und eines konjunkturneutralen Haushalts erreicht werden. Die keynesianische „Zyklusorientierung“ wird somit von einer „Trendorientierung“ abgelöst.³⁷²

Angesichts scheinbarer „offensichtlicher Schwächen“ des wirtschaftspolitischen Instrumentariums zielen Angebotspolitiker auf eine Reduzierung des Handlungsspielraums der Finanzpolitik ab.³⁷³ Nach klassisch-liberaler Auffassung sind somit die Aufgaben des Staates möglichst auf unumgängliche Aufgabenbereiche wie Verteidigung und Rechtsordnung zu beschränken. Ausgehend von der Überzeugung, dass eine Marktwirtschaft die bestmögliche Versorgung der Wirtschaftssubjekte gewährleistet, wird eine ökonomische Neutralität des Staates verlangt. Eingriffe des Staates in den Wirtschaftsablauf durch Besteuerung und Ausgabenpolitik sind daher weitgehend zu beschränken bzw. zu reduzieren und an den Zielen der ökonomisch neutral wirkenden Mittelenerhebung und der sparsamen Mittelverausgabung auszurichten. Die klassische Auffassung, dass staatliche Maßnahmen im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Tätigkeiten „unproduktiv“ sind, führt zu einer Ablehnung der Ausdehnung staatlicher Aktivitäten.

Die Anhänger einer angebotsorientierten Finanzpolitik fordern daher die Deckung der regulären Ausgaben durch die regulären Einnahmen – eine „Deckungsfinanz“. Denn Kredite würden dem Staat zusätzliche Einnahmen verschaffen, die eine Ausdehnung staatlicher Aktivität ermöglicht. Nach dem klassischen Deckungsgrundsatz sind regelmäßig wiederkehrende Ausgaben im ordentlichen Haushaltsplan aufzuführen und durch reguläre Einnahmen, d. h. Steuern, Abgaben oder Vermögenserträge des Staates, zu decken.³⁷⁴

Die Hauptforderung einer angebotsorientierten Finanzpolitik stellt das Ziel der Verringerung der Staatsquote dar. Mittelfristiges Ziel ist es, Staatsausgaben unterproportional zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wachsen zu lassen. Zusätzlich sind strukturelle Änderungen vorgesehen: Dabei sollen Verbrauchsausgaben für Personal, Sachmittel, soziale Hilfen, Subventionen und Zinsen zurückgeführt werden. Dafür sollen die Investitionsausgaben für solche öffentlichen Projekte gefördert werden, welche einen starken positiven Anreiz auf private Investitionen erhoffen lassen (insbesondere im Infrastrukturbereich).³⁷⁵ Der „Hebel“ einer so gestalteten Fiskalpolitik setzt folglich bei den Kosten der Unternehmen an: Gewinnverbesserungen sollen durch Kostensenkung erreicht werden.³⁷⁶

³⁷² Vgl. Friedrich (1983), S. 175f.

³⁷³ Vgl. Walter (2004), S. 29.

³⁷⁴ Vgl. Friedrich (1986), S. 109ff.

³⁷⁵ Vgl. Dreyhaupt (1987), S. 221f.

³⁷⁶ Vgl. Ebenda, S. 224f.

Die verfügbaren Instrumente und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele einer angebotsorientierten Finanzpolitik können der Einnahmen- und Ausgabenpolitik zugeordnet werden. Im Fokus der Bewertung einer Finanzpolitik steht unabhängig von deren Ausrichtung maßgeblich die Staatseinnahmenpolitik. Dies ist begründet durch eine gewisse „Inflexibilität“ der Staatsausgabenpolitik. Kurzfristige Niveau- und Strukturvariationen der Ausgaben scheinen schwer durchführbar, da ein hoher Anteil der Gesamtausgaben gesetzlich fixiert ist. Insbesondere Kürzungen sind aufgrund ihrer Auswirkungen auf andere Ziele, wie beispielsweise das Verteilungsziel, starken politischen Widerständen ausgesetzt. Die vergleichsweise flexiblen Investitionsausgaben haben dagegen nur einen geringen Anteil an den Gesamtausgaben. Daher rückt die Einnahmenpolitik stark in den Vordergrund finanzpolitischer Aktivitäten.³⁷⁷

Die Rolle der Staatseinnahmenpolitik in der angebotsorientierten Fiskalpolitik unterscheidet sich stark von jener der keynesianischen Auffassung. Beispielsweise wird die Ansicht vorübergehender Steuersatzsenkungen zur Stimulierung der privaten Endnachfrage von den Neoklassikern nicht geteilt. Begründet wird diese Ansicht mit der Annahme, dass vorübergehende Maßnahmen langfristige Ziele und Strategien „konterkarieren“ können.³⁷⁸ Auch in der Schuldenpolitik stehen „Neoklassiker“ im Gegensatz zu Anhängern des Keynesianismus einer staatlichen Verschuldung generell ablehnend gegenüber. Unter der Annahme einer immanenten Stabilität der Wirtschaft besteht aus ihrer Sicht keine Notwendigkeit einer öffentlichen Verschuldung. Zusätzlich könnte eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben dem privaten Sektor „produktives“ Kapital entziehen und dem „unproduktiven“ Staatssektor zuführen. Eine weitere Gefahr der Aufnahme von Staatskrediten stellt die Annahme einer „Schuldenillusion“ dar. Diese beschreibt eine Nichtbeachtung der mit dem Schuldendienst verbundenen zukünftigen Steuerbelastungen. Die Folgen einer solchen Situation sind eine verringerte Kapitalbildung und ein kleiner Kapitalstock.³⁷⁹

Nach Stadler kann die Schulden- oder auch „Fiskalillusion“ drei Dimensionen aufweisen: Erstens gehe die Fiskalillusion mit einer falschen Wahrnehmung der finanziellen Situation der öffentlichen Hand einher. Zweitens könne sich diese Wahrnehmung auf die Belastung mit Steuern und anderen staatlichen Einnahmen und zugleich auch auf den Nutzen aus öffentlichen Ausgaben erstrecken. Drittens bemerkt Stadler, dass diese Fehleinschätzung von allen Individuen getroffen werde.³⁸⁰

Die Aufgabe der Schuldenpolitik im Rahmen der neoklassischen Stabilisierungspolitik besteht somit vorrangig in der Vermeidung von „keynesianischen Fehlern“. Diese Fehler seien eine über das Ausmaß der unterauslastungsbedingten Steuerausfälle hinaus forcierte Staatsverschuldung zur Finan-

³⁷⁷ Vgl. Cassel und Thieme (1999), S. 386.

³⁷⁸ Vgl. Welfens (1985), S. 232.

³⁷⁹ Vgl. Edling (2001), S. 217f.

³⁸⁰ Vgl. Stadler (1997), S. 381ff.

zierung von Konjunkturprogrammen sowie eine vorübergehende Steuersatzsenkung zur Stimulierung der privaten Endnachfrage.³⁸¹ Als fiskalpolitische Maßnahme zur Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen betont die angebotsorientierte Konzeption den Abbau der Staatsverschuldung – vor allem jedoch den Abbau der strukturellen Defizite,³⁸² denn eine entsprechende Verschuldung nehme einer Finanzpolitik von der Finanzierungsseite her den Handlungsspielraum. Zusätzlich führen Probleme einer unzureichenden Rückführung der Defizitquote des Haushaltes in Boom-Phasen zu einem langfristigen Anstieg der Verschuldungsquote. Ein solcher Anstieg bedeute eine Belastung des Kapitalmarktes und sei nach angebotspolitischem Verständnis zu vermeiden.³⁸³

Ein zentraler Bestandteil einer angebotsorientierten Finanzpolitik stellt die Vorstellung einer zu hohen Steuerlast dar (siehe „Laffer-Kurve“). Allgemein zielen angebotsorientierte Strategien auf eine Verminderung der Steuerlast zugunsten privater Haushalte. Dabei soll die Senkung des Einkommenssteuersatzes eine erhöhte Risikobereitschaft und Investitionsneigung zur Folge haben: Bei höheren Einkommen sparen die privaten Haushalte mehr, wodurch gleichzeitig höhere Investitionen finanziert werden können.³⁸⁴ Im Hintergrund der Forderung nach steuerlichen Entlastungen auf breiter Basis steht die angebotstheoretische Ansicht der Wirkungen von Steuersenkungen. Angebotstheoretiker sehen Steuersenkungen bei Unternehmen nicht als nachfragebelebende Maßnahme an, sondern als Anreiz für Unternehmen, die Kapazitäten bzw. das Produktionspotenzial zu erhöhen. Ihrer Ansicht nach hängt die Investitionstätigkeit der Unternehmen vor allem von deren Kostensituation ab und weniger von der erwarteten effektiven Nachfrage. (Letzteres würde dem keynesianischen Ansatz entsprechen). Steuerkürzungen auf einer breiten Basis sind somit ein zentraler Ansatzpunkt angebotsorientierter Finanzpolitik. Auf diese Weise sollen die Leistungsbereitschaft der Wirtschaftssubjekte angeregt und so die wirtschaftliche Dynamik beschleunigt werden.³⁸⁵

Obwohl die Hypothese genereller Steuersenkungen zur Förderung des privaten Wachstums befürwortet wird, vertreten Angebotspolitiker eine durchaus differenzierte Sichtweise: Um eine ggf. hohe staatliche Verschuldung abbauen zu können, werden „Steuerpuffer“ akzeptiert. Es wird die Ansicht vertreten, dass manche Steuern und Abgaben wachstumsfeindlicher seien als andere. Aus diesem Grund wird eine strukturelle Veränderung der Staatseinnahmen angestrebt, wobei direkt produktionsbelastende Steuern (z. B. Gewerbe-, Körperschaftssteuer) verringert, verbrauchsbelastende Steuern (z. B. Mehrwertsteuer, spezielle Verbrauchssteuern) hingegen erhöht werden sollen. Die erhöhten Verbrauchssteuern sollen zu einer höheren Sparquote führen, welche wiederum über ein folgendes

³⁸¹ Vgl. Welfens (1985), S. 232.

³⁸² Vgl. Edling (2001), S. 295.

³⁸³ Vgl. Welfens (1985), S. 232.

³⁸⁴ Vgl. Grömling (2005), S. 9f.

³⁸⁵ Edling (2001), S. 250f.

sinkendes Zinsniveau am Kapitalmarkt zusätzliche Anreize für Investitionen erzeugen soll.³⁸⁶ Auf der staatlichen Einnahmenseite stehen somit leistungshemmende Steuerelemente im Zentrum des Maßnahmenkataloges einer angebotsorientierten Finanzpolitik.³⁸⁷

Im Gegensatz zur „Laissez-faire“-Staatsauffassung der Neoklassik und dem darauf beruhenden ordnungspolitischen Zielkatalog einer angebotsorientierten Stabilitätspolitik geht die keynesianische Position von der „Machbarkeit der Konjunktur“ aus.³⁸⁸ Somit steht nicht eine „Privatisierung“ des Arbeitsmarktes als Ziel einer nachfrageorientierten Stabilisierungspolitik im Vordergrund, sondern die soziale Verantwortung des Staates. Grundlage dieser Auffassung ist die Vorstellung einer immanenten „keynesianischen Arbeitslosigkeit“, welche ohne eine Nachfragestimulierung nicht behoben werden kann.³⁸⁹ Daraus folgt, dass die Priorität einer angebotsorientierten Stabilitätspolitik auf der Erreichung eines hohen Beschäftigungsstandes liegt.

Zwar benötigt ein Staat auch nach keynesianischer Auffassung adäquate, vom Staat gesetzte Rahmenbedingungen. Die konkrete Ausgestaltung bzw. möglichen Ansätze zu einer Verbesserung der bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen werden von „Keynesianern“ jedoch nicht formuliert. Im Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik steht vielmehr die kurzfristige Prozesspolitik. Im Hinblick auf die anzustrebenden Ziele einer nachfrageorientierten Stabilitätspolitik gilt die singuläre Präferenz der Vollbeschäftigung. Alle anderen Ziele sind dieser Priorität untergeordnet. Diese „Sozialisierung“ der beschäftigungspolitischen Verantwortung obliegt dabei, anders als bei der neoklassischen Staatsauffassung, nicht nur den Tarifparteien. Mithilfe eines geeigneten Instrumentariums gilt es im Vorfeld das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu vermeiden und diese im Nachgang auch auf staatspolitischer Ebene zu bekämpfen.³⁹⁰ Vor diesem Hintergrund werden von einer keynesianischen Politikausrichtung Tariflohnsteigerungen mit flankierenden Zinssenkungen unterstützt.³⁹¹ Mussel und Pätzold sehen den Staat sogar als „alleinigen“ Garant für Vollbeschäftigung und entlasten bzw. unterstützen damit Gewerkschaften zusätzlich.³⁹²

Das Ziel der Preisniveaustabilität hingegen wird im Gegensatz zur nachfrageorientierten Stabilitätspolitik als ein nachrangiges Ziel angesehen. Aus Sicht der keynesianischen Inflationstheorie gelten Preissteigerungen als Ausdruck eines Missverhältnisses von gesamtwirtschaftlichem Angebot und Nachfrage. Daher werden Schwankungen des Preisniveaus zur Erlangung eines „optimalen“ An-

³⁸⁶ Dreyhaupt (1987), S. 224.

³⁸⁷ Mussel (2003), S. 169f.

³⁸⁸ Vgl. Mussel und Pätzold (2003), S. 55.

³⁸⁹ Vgl. Pätzold (1993), S. 82.

³⁹⁰ Vgl. Mussel und Pätzold (2003), S. 19f.

³⁹¹ Clement et al. (2001), S. 143.

³⁹² Vgl. Mussel und Pätzold (2003), S. 18.

gebotes bzw. der „optimalen Arbeitslosigkeit“ toleriert.³⁹³ Die Wirtschaftspolitik nach keynesianischer Konzeption steht folglich vor einem „trade-off“ zwischen Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität. Dieser Zielkonflikt kann mithilfe der „Phillips-Kurve“ dargestellt werden. In den 1960er-Jahren wurde aus keynesianischer Perspektive dieses Problem anhand nominaler Lohn-Starrheiten entdeckt und mündete in die Ansicht, dass bei Kenntnis der Phillips-Kurve die Wirtschaftspolitik eine präferierte Kombination aus Inflation und Arbeitslosenquote wählen könne.³⁹⁴ Daher wird zur Stützung der Realisierung des Vollbeschäftigungszieles eine „Anti-Inflationspolitik“ gefordert.³⁹⁵ Hintergrund einer solchen Politik stellt eine keynesianische Inflationserklärung dar, welche sich von der neoklassischen Variante unterscheidet. Aus keynesianischer Perspektive sind die eigentliche Ursache von Inflation die autonomen Ausgabeentscheidungen der Wirtschaftssubjekte und nicht die monetäre Alimentierung. Das Verhältnis von gesamtwirtschaftlichem Angebot zu gesamtwirtschaftlicher Nachfrage (inflationssche Lücke) bestimmt demnach die Inflation.³⁹⁶ Dieser nichtmonetären Nachfragetheorie folgt die Nachrangigkeit des stabilitätspolitischen Zieles der Preisniveaustabilisierung.

Aus dem übergeordneten stabilitätspolitischen Ziel der Sicherung des Beschäftigungsniveaus sowie aus der Annahme der Instabilität des marktwirtschaftlichen Systems folgt eine finanzpolitische Zielsetzung: Die Aufgabe einer nachfrageorientierten Finanzpolitik besteht darin, den zu Verletzungen der Stabilitätsziele führenden zyklischen Schwankungen der Niveauvariablen auf einer makroökonomischen Ebene entgegenzuwirken (mit der Priorität der Beschäftigungsvariablen). Das Anliegen der nachfrageorientierten Finanzpolitik besteht folglich darin, diese Schwankungen mittels einer Globalsteuerung antizyklisch zu bekämpfen. Diesen Eingriffen auf die gesamtwirtschaftlichen (globalen) Größen folgt die Vorstellung des „Krisenmanagers Staat“. Er soll Vergünstigungen und Anreize in der konjunkturellen Abschwungphase schaffen bzw. finanzielle Benachteiligungen in der konjunkturellen Aufschwungphase vorsehen.³⁹⁷ Die Maßnahmen der Globalsteuerung setzen vorwiegend auf der Nachfrageseite an, da konjunkturelle Schwankungen auf Veränderungen der Nachfrage zurückgeführt werden. Dies impliziert, im Gegensatz zum neoklassischen Verständnis der Fiskalpolitik, dass versucht wird einen konjunkturellen „Mittelwert“ zu erreichen.³⁹⁸

Aufgrund der theoretischen Grundlagen und Ziele einer nachfrageorientierten Finanzpolitik wird dem Staat die Verantwortung für die Vollbeschäftigung übertragen. Tarifparteien werden dagegen aus ihrer Verantwortung entlassen, da die Lohnpolitik aus ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung zu Verteilungauseinandersetzungen führen könnte. Post-keynesianische Theoretiker plä-

³⁹³ Vgl. Walter (2004), S. 21.

³⁹⁴ Dieses Ziel konnte jedoch im Laufe der Stagflation der 1970er-Jahre nicht erfüllt werden und führte zu der Ansicht von „Animal Spirits“. Näheres dazu bei Lachmann (2005), S. 158.

³⁹⁵ Vgl. Friedrich (1986), S. 49.

³⁹⁶ Vgl. Ebenda, S. 75f.

³⁹⁷ Vgl. Friedrich (1986), S. 97f.

³⁹⁸ Vgl. Ebenda, S. 85.

dieren daher für eine „Flankensicherung“ der nachfrageorientierten Finanzpolitik durch eine staatliche Einkommenspolitik.³⁹⁹ Im Gegensatz zur angebotsorientierten Auffassung der Finanzpolitik betont die nachfrageorientierte Finanzpolitik eine aktive Rolle der Wirtschaftspolitik zur Stabilisierung der Wirtschaft. Die gesamtwirtschaftlichen Nachfragekomponenten sind: der private Verbrauch, Investitionen, Staatsausgaben und Exporte. Diese Komponenten gilt es im Rahmen einer nachfrageorientierten Finanzpolitik derart zu beeinflussen, dass die Kapazitäten besser ausgenutzt werden.⁴⁰⁰

Da nach keynesianischer Auffassung die Instabilität eines marktwirtschaftlichen Systems für die Situation konjunktureller Anspannungen verantwortlich ist, wird dem Staat die Funktion des „Krisenmanagers“ eingeräumt. Ihm fällt die Aufgabe zu, eine antizyklische Stabilisierungspolitik zu betreiben, die auf dem Einsatz eines differenzierten Instrumentariums beruht. Dieses muss, je nach konjunktureller Lage, fallweise und individuell eingesetzt werden (diskretionär). Die Grundlage wirtschaftspolitischer Entscheidungen bietet dabei das Konzept der Globalsteuerung: Gesamtwirtschaftliche Größen sollen im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung durch wirtschaftspolitische Interventionen so beeinflusst werden, dass die dargelegten gesamtwirtschaftlichen Ziele erreicht werden. Mit dieser globalen Ausrichtung einer Stabilitätspolitik werden dem Staat Grenzen hinsichtlich der Eingriffe in mikroökonomische Bereiche gezogen. Der Staat soll Vergünstigungen und Anreize in konjunkturellen Abschwungphasen anbieten bzw. finanzielle Benachteiligungen in konjunkturellen Aufschwungphasen vorsehen.⁴⁰¹

Im Rahmen der Globalsteuerung kann der Staat mithilfe einer Veränderung der Staatsausgabenhöhe für Güter und Dienstleistungen direkten Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nehmen. Indirekte Einflussmöglichkeiten einer staatlichen Ausgabenpolitik ergeben sich über Transferzahlungen an Haushalte oder Subventionen an Unternehmen. Diese Maßnahmen beeinflussen die private Nachfrage. Mithilfe einer Variation der direkten Steuern ist es dem Staat möglich, das verfügbare private Einkommen zu verändern. Daraus ergibt sich eine Wirkung auf die Höhe des Konsums bzw. auf die Veränderung der Investitionsnachfrage. Eine weitere Möglichkeit der Nachfragebeeinflussung stellt die Variation von Zöllen und Import- bzw. Exportsteuern dar. Die Eingriffsmöglichkeiten des Staates können somit auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage sowie auf das gesamtwirtschaftliche Angebot verteilt werden.

Das Instrumentarium der keynesianischen Staatskonzeption einer Finanzpolitik unterscheidet zwischen automatischer Stabilisierung durch eingebaute Stabilisatoren und diskretionäre Maßnahmen. Der Schwerpunkt der nachfrageorientierten Finanzpolitik liegt auf der diskretionären Politik. Diese orientiert sich an der jeweiligen wirtschaftspolitischen Situation und kaum an vorgegebenen institutio-

³⁹⁹ Vgl. Pätzold (1993), S. 68f.

⁴⁰⁰ Vgl. Edling (2001), S. 251.

⁴⁰¹ Vgl. Friedrich (1986), S. 96ff.

nellen oder gesetzlichen Regeln. Die Flexibilität (von Clement et al. auch „Willkür“ bezeichnet)⁴⁰² des Instrumenteneinsatzes ist als ein Hauptcharakteristikum der nachfrageorientierten Fiskalpolitik zu betrachten.

Eine wesentliche Bedingung von antizyklischer Effizienz stabilitätspolitischer Maßnahmen liegt nicht nur in deren Auswahl (bzw. Eignung), sondern auch in der richtigen Dosierung und der richtigen zeitlichen Anwendung. Somit besteht eine besondere Herausforderung bei der Einsatz- und Mittelbestimmung von finanzpolitischen Maßnahmen in der Bestimmung der „Lag-Struktur“. Eine solche zeitverzögerte Komponente (time-lag) stellt beispielsweise die Messung des Außenhandels dar. Eine Bestimmung dieser Kennziffer kann in den USA beispielsweise bis zu 13 Monate in Anspruch nehmen. Aufgrund solcher Unsicherheiten von bestimmungsrelevanten Informationen einer konjunkturellen Entwicklung wurde versucht, kompensatorisch wirkende ordnungspolitische Maßnahmen in die öffentliche Finanzwirtschaft einzubauen. Eine solche automatische Stabilisierung sollte ohne neue wirtschaftspolitische Entscheidungen kompensatorische Effekte aufweisen, welche die Tendenz haben, während eines Abschwungs Haushaltsdefizite und während eines Aufschwungs Haushaltsüberschüsse zu generieren.⁴⁰³ Unter einer solchen automatischen Stabilisierung wird im Allgemeinen die selbsttätige Stabilisierungswirkung von fest installierten Instrumenten verstanden.⁴⁰⁴

Hinsichtlich der automatischen Stabilisation ist hervorzuheben, dass diese sowohl von einem konjunkturell schwankenden Steueraufkommen als auch von konjunkturell schwankenden Staatsausgaben ausgehen kann.⁴⁰⁵ Die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren beruht auf der keynesianischen Überzeugung, dass antizyklische finanzpolitische Maßnahmen ausreichen könnten, um das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht im Wachstumszyklus zu erhalten. Die Wirkungsweise der in öffentlichen Finanzsystemen integrierten automatischen Stabilisatoren besteht darin, dass in einem Konjunkturaufschwung die tendenziell das Produktionspotenzial übersteigende Gesamtnachfrage durch progressive Steuern und Abgaben abgeschöpft wird. Umgekehrt soll in einer Rezession die rückläufige Gesamtnachfrage durch degressiv wirkende Steuern und Abgaben „nach unten“ stabilisiert werden.⁴⁰⁶

Als Instrumente der nachfrageorientierten Finanzpolitik im Bereich der automatischen Stabilisatoren auf der Staatseinnahmenseite gelten zum einen die Variation von Steuersätzen, zum anderen die Änderung der Bemessungsgrundlage. Wird eine Anregung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage gewünscht, so kommen als finanzpolitische Maßnahmen Steuersenkungen für kleine und mittlere Ein-

⁴⁰² Vgl. Clement (2001), S. 61

⁴⁰³ Vgl. Schaal (1977), S. 173ff.

⁴⁰⁴ Vgl. Pätzold (1993), S. 157.

⁴⁰⁵ Vgl. Pätzold (1993), S. 158.

⁴⁰⁶ Vgl. Schaal (1977), S. 175f.

kommen infrage, die Verringerung der Verbrauchsbesteuerung sowie die Einschränkungen der Sparförderungen. Umgekehrt können Sparförderungen unter erhöhter Konsumbesteuerung sowie Steuererhöhungen kleiner und mittlerer Einkommen bei erwünschter Einschränkung des Konsums zum Tragen kommen.⁴⁰⁷

Neben der Variation der Lohnsteuer umfasst das Instrumentarium der nachfrageorientierten Steuerpolitik die Beeinflussung der indirekten Kostensteuern (Umsatz- und Verbrauchssteuern). Dabei wird auf eine Veränderung der Kostenstruktur der Unternehmen abgezielt, um in der Folge die Gewinnkalkulation der Unternehmen zu beeinflussen. Der Zweck einer solchen Maßnahme ist eine staatliche Einflussnahme auf die Produktpreisgestaltung der Unternehmen; letztlich soll das Gesamtangebot der Konjunktur angepasst werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass diese Maßnahme im Gegensatz zur Variation der Lohn- bzw. Einkommen- und Körperschaftssteuer auf die Angebotsseite einer Volkswirtschaft abzielt.⁴⁰⁸ Allerdings erscheinen in der Literatur in diesem Fall die Wirkungen noch unsicherer zu sein als bei Einkommensteuervariationen. Werden z. B. die Steuererhöhungen von den Unternehmen über den Produktpreis weitergegeben, so erhöht sich möglicherweise die Konsumnachfrage. Kommt es aber nicht zu entsprechenden Preissenkungen, so erhöht sich der Unternehmergewinn, was ebenfalls zu dem gewünschten expansiven Effekt führen würde (jedoch nun über die zusätzlichen Investitionen).⁴⁰⁹

Die zweite Möglichkeit einer steuerpolitischen Beeinflussung der privaten Nachfrage auf Staatseinnahmenseite besteht in der Änderung der Bemessungsgrundlage bei gegebenen Steuersätzen. Besondere Bedeutung kommt dabei der steuerlichen Berücksichtigung von Abschreibungen zu. Abschreibungen als monetärer Ausdruck der Wertminderung von Anlagegütern wirken sich als Aufwand in Abhängigkeit der Abschreibungsmethode auf die Gewinnermittlung und somit auf die zu zahlenden Steuern aus. Die möglichen Abschreibungsmethoden sind die lineare sowie die degressive Abschreibung. Durch die Wahl der degressiven Abschreibungsmethode werden die steuerpflichtigen Unternehmensgewinne in den ersten Jahren vermindert und auf spätere Jahre verschoben. In der Literatur wird dies als ein „zinsloser Kredit des Staates“ bezeichnet, der für die Selbstfinanzierung neuer Investitionen zur Verfügung stehen soll. Eine ähnliche Wirkung wird einer Erhöhung der Abschreibungssätze im Rahmen von Sonderabschreibung zugesprochen. Hohe Abschreibungsmöglichkeiten zielen folglich darauf ab, Anreizeffekte auf die Investitionsgüternachfrage zu schaffen.⁴¹⁰ Zur Dämpfung der Nachfrage von Investitionen in einer Boom-Phase bieten sich z. B. die Verringerung der Abschrei-

⁴⁰⁷ Vgl. Friedrich (1983), S. 96f.

⁴⁰⁸ Edling (2001), S. 256f.

⁴⁰⁹ Vgl. Edling (2001), S. 258.

⁴¹⁰ Vgl. Friedrich (1983), S. 97f.

bungsmöglichkeiten auf Anlagegüter an. Eine solche Maßnahme würde zu einem Rückgang der Anlage- und Bauinvestitionen und folglich zu einer Stabilisierung führen.⁴¹¹

Die Staatsausgabenseite einer Volkswirtschaft wirkt automatisch stabilisierend, wenn geplante Ausgaben als Folge konjunktureller Schwankungen in ihrer Höhe über- oder unterschritten werden. Generell ist bei der Betrachtung von automatischen Stabilisatoren auf der Staatsausgabenseite zwischen Transfers und Subventionen zu unterscheiden.⁴¹² Allgemein werden unter staatlichen Transfers Sozialtransfers, Zinszahlungen für öffentliche Schulden, Subventionen sowie Finanzinvestitionen (Kapitalbeteiligungen für öffentliche Unternehmen) verstanden. Hinsichtlich Transfers ist anzumerken, dass Variationen (insbesondere Senkungen) aufgrund von mangelnder politischer Durchsetzbarkeit kaum praktikierbar sind.⁴¹³ Viele Tatbestände sind gesetzlich geregelt und bedürfen langwieriger Gesetzgebungsverfahren. Dies gilt beispielsweise für staatliche Transferleistungen, Personalausgaben, Zinszahlungen auf staatliche Schulden oder internationale Verpflichtungen. Doch auch aus anderen Gründen gibt es hinsichtlich der instrumentellen Ausgestaltung der Staatsausgaben zur Konjunktur- stabilisierung deutliche Einschränkungen. So stehen Transferzahlungen im Rahmen einer automatischen Stabilisierung auf Staatsausgabenseite eher im Hintergrund.

Subventionen dienen im nachfrageorientierten Kontext der Beeinflussung privater Investitionen. Eine solche Beeinflussung kann mittels Investitionsprämien und/oder -zulagen erfolgen. Als Investitionsprämien werden zumeist Abzüge von der Körperschaftssteuer verstanden. Dies hat zur Folge, dass Unternehmen, welche möglicherweise konjunkturbedingt in der Verlustzone produzieren, diese Prämie nicht in Anspruch nehmen können. Daher werden gewinnunabhängige Investitionszulagen als konjunkturpolitisch wirksamer betrachtet. Sie werden auf Anschaffungs- und Herstellungskosten gewährt. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Förderung privater Investitionen generell kritisch betrachtet werden sollte. Es besteht die Möglichkeit, dass nicht neue Investitionen angeregt werden, sondern eine intertemporäre Verschiebung stattfindet („Mitnahmeeffekt“).⁴¹⁴ Dieser „Vorzieheffekt“ ist zwar prinzipiell erwünscht, kann jedoch zu einem „Investitionsloch“ führen. Zudem ist eine solche Maßnahme, im Gegensatz zu Abschreibungserleichterungen, mit einem endgültigen Steuerausfall verbunden. Ein finanzpolitischer Effekt wird durch die zeitliche Vorverlegung privater Investitionen teuer erkaufte.⁴¹⁵

Diskretionäre Maßnahmen einer antizyklisch nachfrageorientierten Fiskalpolitik stellen budgetrelevante „Ad-hoc-Maßnahmen“ dar, die durch Gesetz oder Verordnung beschlossen werden

⁴¹¹ Schaal (1977), S. 202.

⁴¹² Vgl. Edling (2001), S. 255f.

⁴¹³ Vgl. Edling (2001), S. 255.

⁴¹⁴ Vgl. Edling (2001), S. 256.

⁴¹⁵ Vgl. Pätzold (1993), S. 177.

und eine expansive oder kontraktive Wirkung des Budgets in der konjunkturpolitisch erwünschten Richtung auslösen sollen. Hervorzuheben ist dabei, dass zielorientierte Entscheidungen der Legislative oder Exekutive notwendig sind. Konkret sollen bei einer vorherrschenden Unterbeschäftigung finanzpolitische Maßnahmen ergriffen werden, die über die Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu einer Schließung der Nachfragerücke und damit zu einer Beseitigung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit führen. Die finanzpolitischen Maßnahmen können direkt oder indirekt erfolgen. Direkt kann der Staat über staatliche Investitions- und Konsumnachfrage Einfluss nehmen, indirekt, indem die private Investitions- und Konsumnachfrage stimuliert wird. Diskretionäre, antizyklische fiskalpolitische Maßnahmen können als staatliche Ausgabenpolitik oder als Einnahmepolitik eingesetzt werden.⁴¹⁶ Die Voraussetzung solcher diskretionärer Maßnahmen ist eine entsprechende Flexibilität des Budgets (im Speziellen der Ausgaben).⁴¹⁷

Unmittelbare Effekte auf die effektive Nachfrage gehen von Veränderungen der staatlichen Käufe von Gütern und Dienstleistungen aus. Hierzu zählen z. B. Veränderungen des Verwaltungsaufwandes, Verteidigungsausgaben und öffentliche Investitionen.⁴¹⁸ Als am quantitativ bedeutsamsten wird eine Variation der staatlichen Investitionsausgaben erachtet. Eine solche Maßnahme der Ausgabenpolitik wird direkt von den staatlichen Entscheidungsträgern beschlossen und kann unmittelbar auch von ihnen getätigt werden. Zudem weisen solche Maßnahmen in der Regel nur geringe Sickerverluste auf. Der staatliche Konsum hingegen besteht hauptsächlich in Ausgaben für die Angestellten und Beamten, welche im öffentlichen Dienst beschäftigt sind. Eine antizyklische Anpassung im Rahmen diskretionärer Ausgabenpolitik ist hier zumindest kurzfristig kaum möglich. Löhne und Gehälter sind meist tariflich fixiert und orientieren sich an Leistungskriterien. Auch Unterstützungszahlungen an private Haushalte eignen sich kaum als Instrument der Zyklusstabilisierung, da ihr Zweck die soziale Absicherung ist.⁴¹⁹ Auch die Ausgaben für Verwaltungsleistungen gelten als nur nach oben beweglich. Zudem würde eine Erhöhung solcher Ausgaben aus stabilitätspolitischen Gründen im Widerspruch zum Grundsatz einer sparsamen Mittelverwendung stehen.⁴²⁰

Den kurzfristigen öffentlichen Sachausgaben, welche ebenfalls dem staatlichen Konsum zugeschrieben werden, wird sehr viel Aufmerksamkeit geschenkt. Aufgrund von Multiplikator- und Akzelerator-Effekten können verhältnismäßig gering dosierte Stabilitätsprogramme eine große Wirkung zeitigen. Mithilfe sogenannter „Schubladenprogramme“ werden in einer Rezession zusätzliche Investitionsausgaben getätigt, welche einen privatwirtschaftlichen Nachfrageeinbruch kompensieren sollen. Umgekehrt soll in der Phase eines Booms mithilfe einer Drosselung, z. B. der öffentlichen Bautätig-

⁴¹⁶ Vgl. Bohnet (1998), S. 7f.

⁴¹⁷ Vgl. Friedrich (1983), S. 93.

⁴¹⁸ Vgl. Ebenda.

⁴¹⁹ Vgl. Bohnet (1998), S. 8f.

⁴²⁰ Vgl. Friedrich (1983), S. 93.

keit, ein Nachfrageüberhang verhindert werden. Solche Investitionstätigkeiten umschließen meist ein relativ enges Branchenfeld (auch Schlüsselbranchen genannt).⁴²¹ Allerdings werden solchen „Schlüsselinvestitionen“ auch bestimmte Inflexibilitäten zugesprochen. Dies wird zum einen mit der mangelnden Einschränkung in einer folgenden Hochkonjunkturphase begründet.⁴²² Zum anderen erfordern solche Infrastrukturprogramme einen langen Planungsvorlauf (in der Regel fünf Jahre). Investitionsprogramme bergen daher die Gefahr einer „Parallelpolitik“.⁴²³

2.4 Zwischenfazit

Im zweiten Kapitel vorliegender Arbeit wurde zunächst die Politikfeldanalyse als Forschungsrahmen identifiziert. Nach einer generellen Begriffsbestimmung und Erläuterung der Zielsetzung wurden die theoretische Entwicklungsgeschichte sowie die Relevanz der Politikfeldanalyse erläutert. Es konnte gezeigt werden, dass die Methodik pragmatische Wurzeln hat und dass die Politikfeldanalyse seit den 1960er-Jahren in den USA sowie später in Deutschland an Bedeutung gewonnen hat. Die zentralen Forschungsfragen der Politikfeldanalyse beziehen sich auf das „Was?“, das „Warum?“ und das „Wozu?“ von Staatstätigkeit.

Durch die Verortung der Arbeit in einem politikfeldanalytischen Rahmen wurde anschließend nach politikwissenschaftlichen Theorien und Modellen zur späteren Hypothesenentwicklung gesucht. Hierbei wurden makro- sowie meso- und mikroanalytische Forschungsansätze herangezogen. Als Hilfsmittel für die spätere Analyse und Diskussion der finanzpolitischen Maßnahmen unter der Regierung von George W. Bush dienen folglich primär der politisch-institutionelle Ansatz, der Ansatz politischer Willensbildung sowie der Rational-Choice-Institutionalismus; sekundär spielen kulturalistische Ansätze eine Rolle. Aus einer makroanalytischen Perspektive wurden die Institutionenebene und die Willensbildung als relevant erachtet, denn sie bieten die Möglichkeit, die Interaktionsmuster der verschiedenen Akteure, deren Präferenzen, die (Veto-)Macht- und Mehrheitsverhältnisse sowie den Parteienwettbewerb zu beleuchten. Aus einer meso- und mikroanalytischen Perspektive wurden der Rational-Choice-Institutionalismus ausgewählt, um die Entscheidungssituationen und Anreize besser bestimmen zu können. Unterstützend wurde die Parteiendifferenzlehre herangezogen. Als weiterer unterstützender Ansatz wird die kulturalistische Hypothese von Netzwerken (bzw. „belief“-Strukturen) herangezogen.

⁴²¹ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf strukturelle Verzerrungen. Im Falle eines auslandsinduzierten Konjunkturrückganges ist es kaum möglich, mithilfe von Staatsausgaben die entstandene Nachfrangelücke „kapazitätskonform“ zu schließen. Dieser Aspekt soll jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht beleuchtet werden. Siehe hierzu unter anderem Pätzold und Baade (2008), S. 175ff.

⁴²² Vgl. Friedrich (1983), S. 93f.

⁴²³ Vgl. Hanusch et al. (2001), S. 318.

Die Entwicklung des Forschungsdesigns erfolgte in Kapitel 2.3. Hierbei wurde die Arbeit in den Kontext einer Einzelfallstudie gebettet. Eine solche Studie hat zum Ziel, eher Hypothesen zu generieren, welche zusätzliche Erkenntnisse über bestimmte Tatbestände zulassen, als Theorien zu entwickeln. Die Analyse der US-amerikanischen Finanzpolitik im Untersuchungszeitraum erfolgt im Sinne einer qualitativen Datenauswertung. Der Untersuchungsgegenstand wird zunächst deskriptiv aufgearbeitet werden, wobei sich methodisch auf einen „nomologischen“ Ansatz gestützt wird. Bei der Erfassung und Bestimmung der Maßnahmen folgt diese Arbeit einem netzwerkbasieren Vorgehen, welches sekundär-analytisch die bereits vorhandenen Datenbestände beleuchtet.

Abschließend wurden in Kapitel 2 volkswirtschaftliche Ansätze und Modelle zur Aufarbeitung der US-amerikanischen Finanzpolitik erläutert. Sie dienen einer Analyse der finanzpolitischen Maßnahmen, um diesen entsprechende parteipolitische Ideologien und Absichten zuzuordnen sowie ökonomische Folgen und deren Relevanz identifizieren zu können.

Zusammenfassend erlaubt es die Ausarbeitung des interdisziplinären methodischen Überbaus, der Zielstellung strukturiert nachzugehen. Im Sinne der Politikfeldanalyse gilt es die Policies (die unabhängige Variable) mithilfe von neoklassischen und keynesianischen staatspolitischen Konzeptionen aufzuarbeiten und zu charakterisieren sowie Wirkungsweisen und Effekte gewichtet sichtbar zu machen. Den Dimensionen Polity und Politics (= die abhängigen Variablen) muss sich mithilfe des politisch-institutionellen Ansatzes, des Ansatzes der politischen Willensbildung sowie der akteurs- und strukturorientierten Ansätze und unterstützend mit dem kulturalistischen Ansatz genähert werden. Das heißt weniger, dass konkrete Hypothesen getestet würden, vielmehr sollen die Ansätze als strukturierendes Argumentationsgerüst verwendet werden, um dann entsprechende Hypothesen über das Untersuchungsobjekt entwickeln zu können. Somit müssen bei der Analyse die relevanten Institutionen, Akteure sowie Regeln und Prozesse hinsichtlich ihrer Prägung durch die Arrangements (politisch-institutionell), durch die Motive und Einflussfaktoren (Vetospieler- bzw. Willensbildungsansatz) durch Einzelverantwortung (Rational Choice) sowie durch „belief“-Strukturen untersucht werden (kulturalistischer Ansatz).

3. Analyse der US-amerikanischen Finanzpolitik

3.1 Methodisches Vorgehen und Themenhinführung

Nach der Entwicklung des theoretischen Überbaus der Arbeit gilt es nun das Untersuchungsobjekt bzw. die abhängige Variable der Politikfeldanalyse zu spezifizieren und zu charakterisieren.⁴²⁴ Um die sich anschließende Analyse der US-amerikanischen Finanzpolitik unter George W. Bush besser verfolgen zu können, wird zunächst ein gesonderter Überblick über das Steuersystem der USA erarbeitet. Dies erscheint notwendig, um die finanzpolitischen Aspekte in den richtigen Kontext bringen zu können. Anschließend soll ein Überblick über den aktuellen finanzpolitischen Diskurs gegeben werden sowie eine Verortung in das parteipolitische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Umfeld erfolgen.

Der Fokus dieses Kapitels liegt auf der darauf aufbauenden Erarbeitung und Analyse der US-amerikanischen Finanzpolitik innerhalb der ersten Legislaturperiode unter der Regierung von Präsident George W. Bush. Zu den betrachteten Programmen zählen der „Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001“ (EGTRRA), der „Job Creation and Worker Assistance Act of 2002“ (JCWAA) sowie der „Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003“ (JGTRRA). Diese Auswahl wird zunächst begründet, anschließend werden die Programme einzeln erörtert und analysiert. Abgeschlossen wird dieses Kapitel mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse und einer übergreifenden Einschätzung der Wirkungsweisen aller betrachteten Finanzprogramme und damit über die Finanzpolitik der Regierung George W. Bush im Untersuchungszeitraum insgesamt.

Dies ermöglicht die Darstellung der institutionellen Abhängigkeiten sowie Akteurskonstellationen bzw. eine Betrachtung der unabhängigen Variablen, welche die Maßnahmen beeinflusst haben. Die Zusammenführung dieser Erkenntnisse mündet in eine Einschätzung des Policy-Output bzw. des Policy-Outcome,⁴²⁵ also der gestalteten Wirkung der Politik. Im letzten Kapitel der Arbeit wird mit diesem Ergebnis der Abgleich mit anderen Perioden im Sinne des „most similar system design“ gesucht,⁴²⁶ um den Policy-Impact einzuschätzen zu können⁴²⁷ und damit das übergeordnete Forschungsziel der Arbeit zu erreichen.

⁴²⁴ Vgl. Blum und Schubert (2009), S. 33f.

⁴²⁵ Nach Schneider und Janning (2006), S. 15 werden die beiden Begrifflichkeiten nach Kurz- und Langfristigkeit bzw. Un- und Mittelbarkeit unterschieden. Aufgrund des vergleichsforschenden Charakters dieser Arbeit soll unter diesen Begrifflichkeiten aber eher eine differenzierte Definition im Sinne Scharpf (2000) verstanden werden.

⁴²⁶ Vgl. Jahn (2013), S. 237ff.

⁴²⁷ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 15.

3.1.1 Überblick über das US-amerikanische Steuersystem

Das Steuersystem der USA ist geprägt von einem starken Föderalismus. Der Bund, die Bundesstaaten sowie die Gemeinden können unabhängig voneinander Steuern erheben.⁴²⁸ Dabei dürfen alle Gebietskörperschaften auf dieselben Quellen zugreifen. Dies führt unter anderem dazu, dass fast jeder Bundesstaat⁴²⁹ eine eigene Einkommensteuer erhebt,⁴³⁰ die allerdings auf bundesstaatlicher Ebene eine untergeordnete Rolle spielt,⁴³¹ da Steuern auf Güter und Dienstleistungen hier ca. 60 Prozent der Einnahmen generieren (Stand 2000).⁴³² Insgesamt lag der Anteil der Bundesstaaten an den Steuereinnahmen des Gesamtstaates im Jahre 2000 bei nur 18,7 Prozent. Die Gemeindesteuer vereinnahmte ca. 12 Prozent der gesamten Steuereinnahmen. Den größten Anteil konnte der Bund mit 69,2 Prozent für sich beanspruchen.⁴³³ Aufgrund des hohen Volumens sowie der hauptsächlichlichen Beeinflussung dieses Steueranteils durch die Bundesregierung konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf die Bundesfinanzen bzw. Bundessteuern.

Bei einer näheren Betrachtung der Bundesfinanzen kann folgende Verteilung festgehalten werden: Circa 90 Prozent der Bundeseinnahmen stammen aus drei Quellen,⁴³⁴ und zwar der „Individual Income Tax“ (49 Prozent), den „Social Insurance Receipts“ (33 Prozent) sowie den „Corporate Income Taxes“ (10 Prozent).⁴³⁵ Die verbleibenden 10 Prozent entstammen Verbrauchssteuern sowie sonstigen Steuern. Dies macht bereits deutlich, dass in der kommenden Analyse Aspekte, welche im Zusammenhang mit diesen staatlichen Einkommensgrößen stehen, entsprechend gewichtet zu betrachten sind.⁴³⁶ Die nachfolgende Abbildung zeigt eine historische Entwicklung der einzelnen Steuerarten auf.⁴³⁷

⁴²⁸ Vgl. Welz (2007), S. 86f.

⁴²⁹ Die Bundesstaaten Alaska, Florida, Nevada, South Dakota, Texas, Washington und Wyoming erheben keine Einkommensteuer auf Einkommen von Privathaushalten. Andere Staaten erheben Einkommensteuer nur auf Einkünfte aus Zinsen und Dividenden.

⁴³⁰ Vgl. Welz (1995), S. 199f.

⁴³¹ Die bundesstaatliche Einkommenssteuer steuert nur ca. 17 Prozent der Einnahmen bei.

⁴³² Siehe hierzu auch die Ausführungen von Detzer (2010), S. 140ff.

⁴³³ Vgl. OECD (2012).

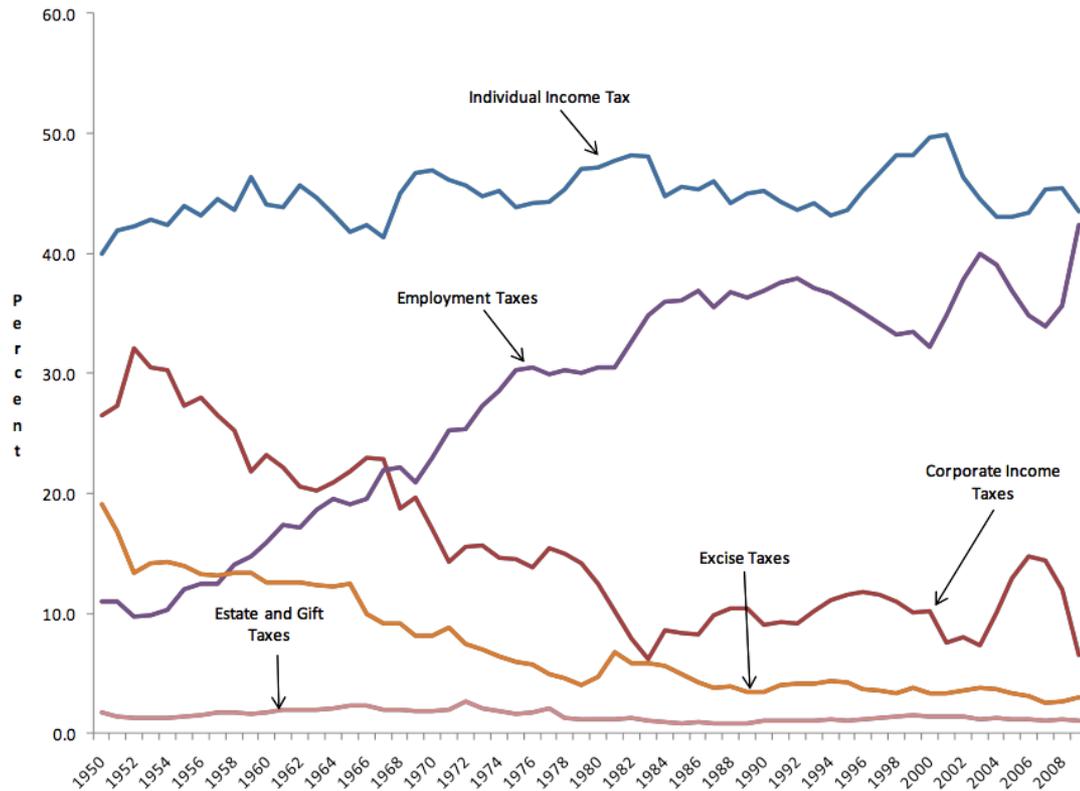
⁴³⁴ Vgl. GPO (2002).

⁴³⁵ Hier wurde die erste Budget-Veröffentlichung der Regierung George W. Bush aus dem Jahre 2002 herangezogen.

⁴³⁶ Auf eine nähere Betrachtung der Ausgabenseite wird hier verzichtet.

⁴³⁷ In Holtfrerich (1991) sind die Entwicklungen gut aufgeführt. Dabei wird auch eine Unterscheidung nach Phasen der nachfrage- und angebotsorientierten Steuerpolitik vorgenommen. Vgl. Holtfrerich (1991), S. 287 ff.

Abbildung 1: Entwicklung der Steuerarten in den USA 1950-2010



Quelle: JCT (2011), S. 3.

Abgeleitet aus der Grafik kann vermutet werden, dass in dem Zeitraum 2001 bis 2005 starke Veränderungen in der Zusammensetzung der Staatseinnahmen erwirkt wurden. Besonders die Einkommens- und Lohnsteuer weisen starke Schwankungen auf, welche als Muster in anderen Perioden so deutlich kaum auszumachen sind. Die genaue Ursache, Wirkung und Entstehung zu beleuchten sowie letztlich den Vergleich zu suchen, ist Aufgabe dieser Arbeit.

Vorab muss darauf hingewiesen werden, dass in den USA ein zweites, separates Steuerbemessungssystem existiert.⁴³⁸ US-amerikanische Steuerzahler sind verpflichtet, die „Alternativ Minimum Tax“ zusätzlich zu berechnen und die entsprechend höhere Steuerschuld zu tilgen. Dies soll dazu beitragen, Steuerungerechtigkeiten zu reduzieren. Da fast 75 Prozent der Einkommensbezieher mit einem Einkommen von über 75.000 US-Dollar hiervon betroffen sind, muss auch diesem Fakt eine besondere Geltung bei der Betrachtung und Analyse zukommen.⁴³⁹

⁴³⁸ Siehe hierzu: Bankman, Joseph et al. (2008).

⁴³⁹ Vgl. hierzu: OECD (2004a), S. 79f.

3.1.2 Überblick über den finanzpolitischen Diskurs

Steuersenkungen gelten seit Präsident Ronald W. Reagan als „Credo“ der „Republican Party“ bzw. der Republikaner in den USA.⁴⁴⁰ Als „supply-sider“ senkte der republikanische Präsident Reagan in seiner Amtszeit viermal die Steuersätze. Präsident George Bush sen. (R) erweiterte dieses Credo durch die Aussage, niemals Steuern erhöhen zu wollen. Auch den aktuellen Beiträgen zur Diskussion über den Umgang mit der staatlichen Schuldenobergrenze sowie von republikanischen Bewerbern um die Präsidentschaft der Vereinigten Staaten im Jahr 2012 können diese Forderungen entnommen werden.⁴⁴¹ Zwar finden sich auch im Wahlprogramm des damaligen demokratischen Präsidentschaftsbewerbers William J. Clinton Forderungen nach Steuersenkungen für die „vergessene Mittelschicht“, doch wurden nach Amtseinführung letztlich deutliche Steuererhöhungen durchgesetzt.⁴⁴²

Die Entwicklung der Steuerlast in den Vereinigten Staaten stieg gemessen am BIP innerhalb der Periode von 1989 bis zum Jahr 2000, also seit dem Beginn der Präsidentschaft von George Bush sen. bis zum Ende der Präsidentschaft von Bill Clinton stetig um 2,6 Prozent auf insgesamt 29,7 Prozent. In den ersten Bush-Jahren von 2001 bis 2003 konnte hingegen eine Reduzierung dieser Belastung auf 28,9 bzw. 25,4 Prozent beobachtet werden, was für das republikanische Motto der „Steuersenkungen“ sprechen würde.⁴⁴³ Bei einer Einordnung der Veränderungen in weitere gesamtwirtschaftliche Rahmendaten erhärtet sich diese These. So sank die individuelle Einkommensteuer während der ersten Legislaturperiode von George W. Bush von 10,3 Prozent des BIP auf 7,0 Prozent des BIP.⁴⁴⁴ Die progressive Gestaltung des Steuersystems nahm zudem signifikant ab.⁴⁴⁵

Verantwortlich hierfür ist unter anderem die Finanzpolitik unter der Regierung von George W. Bush, welche geprägt ist durch fünf Steuerprogramme, von denen vier maßgeblich von der Administration öffentlich unterstützt worden sind.⁴⁴⁶ Das Ausmaß dieser Programme weist ein Volumen von ca. 1,35 Bill. US-Dollar auf mit einer Laufzeit von über zehn Jahren.⁴⁴⁷ Gale und Orszag weisen aufgrund der Volumina und anderer besonderer Eigenschaften drei Programmen eine höhere Bedeutung zu.⁴⁴⁸ Das erste Steuerprogramm aus dem Jahr 2001 sah signifikante Senkungen der Einkommensteuer und Erbschaftssteuer vor und erlaubte erhöhte Abschreibungen auf Ersparnisse, Bildung für Familien mit Kindern sowie für verheiratete Paare. Die zweite legislative Maßnahme aus dem Jahr 2002 reduzierte

⁴⁴⁰ Vgl. Bartlett (2011), S. 2.

⁴⁴¹ Siehe hierzu bspw. The New York Times (2011).

⁴⁴² Vgl. Thunert (2009), S. 25.

⁴⁴³ Vgl. OECD (2004b), S. 112.

⁴⁴⁴ Vgl. Piketty und Saez (2007), S. 7.

⁴⁴⁵ Vgl. Ebenda, S. 23.

⁴⁴⁶ Gale und Orszag (2004a), S. 1279, bewerten den „American Jobs Creation Act“ von 2004 als von der Regierung unterstützt, jedoch nicht forciert.

⁴⁴⁷ Vgl. Bierling (2004), S. 33.

⁴⁴⁸ Vgl. Gale und Orszag (2004c), S. 1291.

die Steuerbelastung unter anderem für Geschäftsinvestitionen. Mit dem dritten Steuerprogramm des Jahres 2003 wurden primär die Besteuerung auf Dividenden und Kapitalerträge verringert. Gale und Orszag räumen daher dieser Steuerpolitik innerhalb der US-amerikanischen Finanzpolitik im Untersuchungszeitraum einen herausragenden Stellenwert ein.⁴⁴⁹

Neben der finanzpolitischen Relevanz weist Scherpenberg zudem auf die gesellschaftspolitische Bedeutung der Programme hin und hebt das übergeordnete republikanische Ziel einer „ownership society“⁴⁵⁰ hervor.⁴⁵¹ Die angestrebten Veränderungen zielen dabei auf die Schaffung einer „investor class“ ab, deren Anteil Scherpenberg bereits mit 50 Prozent der privaten Haushalte in den USA beziffert,⁴⁵² was unter anderem die Konzentration der Regierung auf die investitionsnahe Steuerpolitik erklären könnte.⁴⁵³ Des Weiteren nennt Bierling Vorhersagen eines Haushaltsüberschusses von 5,6 Bill. US-Dollar für die nächsten zehn Jahre als Legitimationsgrundlage der avisierten Steuererleichterungen von Präsident George W. Bush.⁴⁵⁴

Angesichts des Ausmaßes der steuerpolitischen Maßnahmen sieht Wagschal die USA auch in der Rolle des Initiators für eine neue Dynamik im internationalen Steuerwettbewerb.⁴⁵⁵ Maßgeblich werden dabei die Steuerreformen der Jahre 2001 und 2003 verantwortlich gemacht, welche Wagschal in die Tradition der „Laffer-Kurve“ stellt.⁴⁵⁶ Kogan und Aron-Dine bestätigen diese Einschätzung und verweisen auf Aussagen des Präsidenten, welcher 2006 den Tatbestand verdeutlicht hat, dass sich die Steuerkürzungen selbst getragen hätten.⁴⁵⁷ So vertrat der Präsident die Meinung, dass: „... you cut taxes and the tax revenues increase ...“⁴⁵⁸. Eine solche Annahme muss jedoch nachdrücklich verneint werden. Denn selbst Mankiw, der damalige Vorsitzende des „Council of Economic Advisors“ (CEA) unter George W. Bush, sah keine Grundlage für eine solche Argumentation.⁴⁵⁹

Es ist darauf hinzuweisen, dass alle genannten finanzpolitischen Programme der Regierung George W. Bush innerhalb des Untersuchungszeitraums „loose ends“ aufweisen, welche eine Betrachtung, Wirkungsanalyse und Bewertung erschweren.⁴⁶⁰ Die Steuerprogramme der Jahre 2001, 2002

⁴⁴⁹ Vgl. Gale und Orszag (2004a), S. 1279.

⁴⁵⁰ Demnach wird eine Gesellschaft von Eigentümern angestrebt, welche sich in ihrem politischen Verhalten von den eigenen ökonomischen Interessen ebenso leiten lässt wie von moralischen Werten.

⁴⁵¹ Vgl. Scherpenberg (2004a), S. 7.

⁴⁵² Vgl. Ebenda.

⁴⁵³ Hier sei im Besonderen auf den JGTRRA verwiesen, welcher auf eine Reduzierung der Besteuerung von Dividenden und Kapitalerträgen abzielte.

⁴⁵⁴ Vgl. Bierling (2003), S. 33.

⁴⁵⁵ Vgl. Wagschal (2003), S. 341.

⁴⁵⁶ Vgl. Ebenda.

⁴⁵⁷ Vgl. Kogan und Aron-Dine (2006), S. 1.

⁴⁵⁸ Kogan und Aron-Dine (2006), S. 1.

⁴⁵⁹ Vgl. Mankiw (2008), S. 20f.

⁴⁶⁰ Vgl. Gale und Orszag (2004a), S. 1279.

sowie 2003 besitzen eine Laufzeit bis zum Jahr 2010 und strahlen in ihrer Wirkung sogar noch darüber hinaus.⁴⁶¹ Zudem wurde keines der Programme durch langfristige Maßnahmen innerhalb des Budgetplans abgesichert. Die Problematik der Langfristigkeit wird auch vom „Joint Economic Committee“ (JEC) betont. Trotz dieser erschwerten Analysebedingungen lassen sich zumindest teilweise klare Aussagen zu den einzelnen finanzpolitischen Programmen der Regierung George W. Bush herauskristallisieren.

3.2 Erarbeitung und Analyse der Maßnahmen

Im Verlauf dieses Kapitels werden die drei bedeutendsten finanzpolitischen Maßnahmen unter der Regierung George W. Bush innerhalb seiner ersten Legislaturperiode aufgearbeitet (EGTRRA, JCWAA, JGTRRA) und analysiert. Methodisch werden verschiedene Primär- und Sekundärquellen herangezogen, um ein differenziertes Bild der Programme zu erhalten und auf dieser Basis Aussagen zur Policy-Dimension tätigen zu können. Von den Begrifflichkeiten „Deduktion“ und „Induktion“ wird hier bewusst abgesehen, um eine Diskussion über die politikwissenschaftliche Trennschärfe der beiden Herangehensweisen zu vermeiden.⁴⁶² Vielmehr soll die Betonung auf einer volkswirtschaftlichen Auseinandersetzung mit der Materie liegen – also auf einem modellhaften Abgleich mit ökonomisch-staatpolitischen Konzeptionen. Hierzu wurde im methodisch-theoretischen Überbau der Arbeit (Kapitel 2) die Basis gelegt.

Bei der Analyse wird zunächst jeweils ein Überblick über die Programmpakete gegeben, wobei auf Bedeutung, Relation und Hintergründe eingegangen wird. Im Anschluss findet eine Detailbetrachtung statt, in welcher die einzelnen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Ausprägungen beleuchtet werden. Abgeschlossen wird die jeweilige Analyse mit einer Bewertung gemäß der finanztheoretischen Ausprägungen und staatspolitischen Wurzeln. Zudem wird eine Gewichtung und Beurteilung der Gesamteffekte angestrebt. Dies verhilft in der späteren Diskussion dazu, die Wirksamkeit sowie die Quelle bzw. Ursache der Programme näher ergründen zu können.⁴⁶³ Abgeschlossen werden die Ausführungen mit einer gewichteten Zusammenführung der Analyseergebnisse und einer Gesamtbeurteilung der Finanzpolitik der Regierung George W. Bush im Untersuchungszeitraum.

⁴⁶¹ Gale und Orszag (2004), S. 1279, weisen darauf hin, dass ein vollständiges Auslaufen der Programme nicht erwartet wird.

⁴⁶² Schneider und Janning (2013), S. 33f., stellen beispielhaft einen Exkurs zu dieser Diskussion in ihrem Werk dar.

⁴⁶³ Gemeint sind hier zunächst die Polity- und Politics-Dimension.

3.2.1 Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001

3.2.1.1 Überblick

Die erste zu betrachtende finanzpolitische Maßnahme der Regierung Bush ist der „Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001“⁴⁶⁴ (EGTRRA), welcher als die erste große legislative Maßnahme der Regierung George W. Bush angesehen wird und wesentliche Unterscheidungsmerkmale zu üblichen Steuerreformen besitzt.⁴⁶⁵ So reduzieren viele Maßnahmen direkt oder indirekt die Grenzsteuersätze, was in der Finanzwissenschaft auch als Indikator für steuerinduzierte negative Effekte herangezogen wird. Des Weiteren werden als direkt Begünstigte der Steuerreform maßgeblich Privatpersonen angesprochen. Dies steht im starken Kontrast zu sonstigen republikanischen Steuervorhaben, welche vornehmlich Unternehmen bzw. Institutionen begünstigten. Schlussendlich wurden alle Maßnahmen zeitlich unbefristet eingeführt. Auch dies konnte bisher nur in Zusammenhang mit dem „Sedition Act of 1798“ beobachtet werden. Kiefer et al. sehen hierin einen wesentlichen Unterschied zu üblichen Steuerreformen bzw. finanzpolitischen Maßnahmen auf Bundesebene in den Vereinigten Staaten.⁴⁶⁶

Auerbach und Gale sehen EGTRRA zudem als ein Ergebnis von Erweiterungen eines ursprünglichen Vorhabens von George W. Bush, welches bereits vor seiner Wahl zum Präsidenten formuliert wurde.⁴⁶⁷ Kern bzw. Ursprung stellten folgende Forderungen dar:⁴⁶⁸ Reduzierung der höchsten Einkommensteuerrate von 39,6 auf 36 Prozent, langfristige Abschaffung der Erbschaftssteuer, Schaffung einer neuen Steuerklasse für Geringverdiener, Erhöhung des Kinderfreibetrages sowie Schaffung eines Ehegattensplittings. Aus einer föderalen Perspektive scheinen besonders die steuerlichen Aspekte eine zusätzliche, besondere Relevanz zu besitzen.⁴⁶⁹ Denn die Einkommensteuersysteme der Bundesländer sind zumeist eng an die des Bundes gekoppelt.⁴⁷⁰ Wegen dieser Abhängigkeit müssen die steuerlichen Veränderungen bei einer entsprechenden Bewertung noch stärker gewichtet sowie die daraus resultierenden machtpolitischen Implikationen berücksichtigt werden.

Das finale legislative Vorhaben beinhaltete zwar den größten Teil der ursprünglichen Forderungen von George W. Bush, wurde aber um einige Punkte erweitert. Es umfasste letztlich eine Reduzierung der Steuerlast um 1,35 Bill. US-Dollar über einen Zeitraum von zehn Jahren und stand damit im Einklang zum ursprünglichen Wahlprogramm George W. Bushs: Angesichts der hohen Staatsüber-

⁴⁶⁴ Public Law 107-16.

⁴⁶⁵ Vgl. Kiefer et al. (2002), S. 1.

⁴⁶⁶ Vgl. Ebenda.

⁴⁶⁷ Vgl. Auerbach und Gale (2001), S. 17f.

⁴⁶⁸ Vgl. OMB (2001).

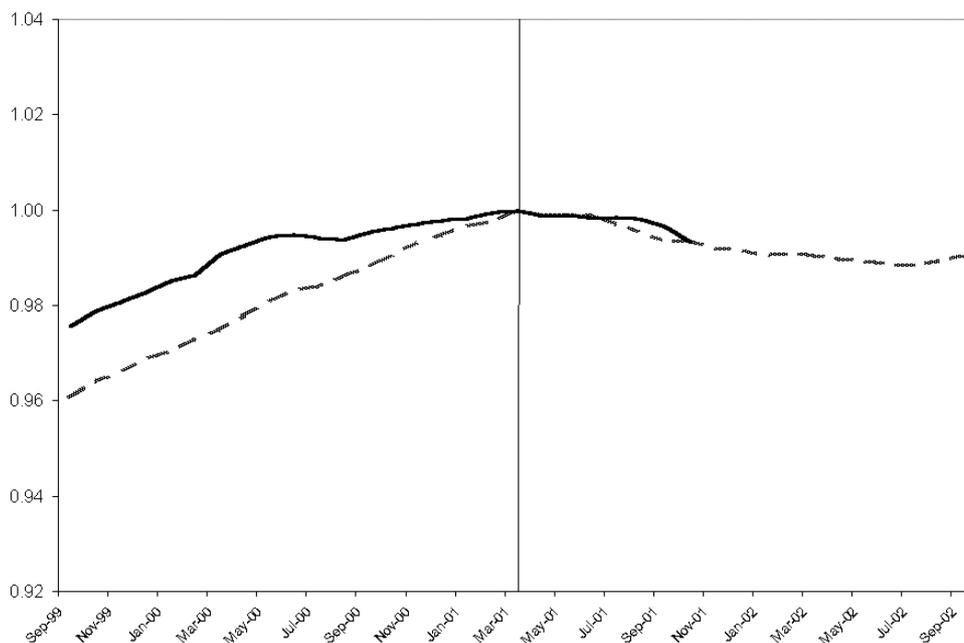
⁴⁶⁹ Vgl. Conlan und Dinan (2007), S. 283ff.

⁴⁷⁰ Vgl. von Loeffelholz (2004), S. 546f.

schüsse während der Präsidentschaft Bill Clintons hatte George W. Bush mit seinem „Ein-Punkt-Wahlkampf“ die Rückzahlung der staatlichen Überschüsse an die US-amerikanischen Bürger gefordert, um die US-amerikanische Wirtschaft zu fördern.⁴⁷¹ Madrick betont diese Tatsache nachdrücklich, um deutlich zu machen, dass die Intention der Steuerreform *nicht (!)* als finanzpolitischer Stimulus interpretierbar sei.⁴⁷² Denn obwohl sich die wirtschaftliche Ausgangssituation diametral verändert hatte, wurde an dem ursprünglichen Wahlversprechen unverändert festgehalten. Dies wird an der Evaluation des Steuerprogramms durch das „Congressional Budget Office“ (CBO) deutlich.

Nach Feststellung einer Rezession schlug das CBO im Januar 2002 eine Ausdehnung von EGTRRA vor, um private Haushalte weiter zu entlasten.⁴⁷³ Zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Gesetzes, am 7. Juni 2001, sah das „National Bureau of Economic Research“ (NBER) die US-amerikanische Wirtschaft am Höhepunkt einer zehnjährigen Expansionsphase.⁴⁷⁴ (Siehe hierzu die nachfolgende Abbildung 2, welche den Konjunkturzyklus anhand der Erwerbstätigenquote skizziert [hier die gestrichelte Linie].)

Abbildung 2: Entwicklung der Erwerbstätigenquote in den USA in den Jahren 1999–2002



Quelle: NBER (2001).

⁴⁷¹ Vgl. Scherpenberg (2003a), S. 40.

⁴⁷² Vgl. Shaikh, Hamilton und Madrick (2005), S. 52.

⁴⁷³ Vgl. CBO (2002a), S. 12.

⁴⁷⁴ Vgl. NBER (2001).

Hauptmerkmal des Finanzprogrammes EGTRRA sind Steuersenkungen auf verschiedenen Ebenen. Von großer Bedeutung für die Betrachtung von EGTRRA und ihrer Ausprägungen ist die Tatsache, dass alle Maßnahmen mit einer „Sunset-Regel“ ausgestattet wurden. Dies bedeutet, dass alle Beschlüsse spätestens zum Ende des Jahres 2010 auslaufen sollten und der ex-ante Zustand (zumindest theoretisch) wieder bestanden hätte.⁴⁷⁵ Dies hätte nach Gale und Potter massive Probleme nach sich gezogen.⁴⁷⁶ So scheinen sich z. B. einige Beschlüsse kaum zurückführen zu lassen bzw. vor allem scheinen diese kaum langfristig anwendbar gewesen zu sein. Hier wird speziell auf die Thematik der „Alternative Minimum Tax“ (AMT) hingewiesen. AMT ist das bereits vorgestellte parallele Steuersystem, welches bei bestimmten Tatbeständen parallel zu dem „regulären“ angewandt werden muss. Bei einem Vergleich der unterschiedlichen Steuerschulden muss dann die jeweils höhere Schuld bezahlt bzw. das entsprechende System für die übersteigende Steuerschuld herangezogen werden.⁴⁷⁷

Hintergrund der AMT-Systematik ist die Begrenzung von Steuervergünstigungen für einkommensstarke Gruppen, um eine gewisse Steuergerechtigkeit zu wahren.⁴⁷⁸ Daher sieht das Gesetz weniger Absetzungsmöglichkeiten vor als bei der traditionellen Berechnungsmethode. Das Charakteristikum der AMT ist ein Stufentarif mit nur zwei Steuerstufen: Seit 1997 galten nach verschiedenen Variationen der Steuersätze 26 Prozent für Einkommen bis 75.000 US-Dollar und 28 Prozent für höhere Einkommen. Systemisch erhielt die AMT durch EGTRRA eine Anpassung durch eine Erhöhung der Freibeträge für die Veranlagungszeiträume von 2001 bis 2004:⁴⁷⁹ Für einzelveranlagte Steuerpflichtige wurde der Freibetrag damit von 35.750 US-Dollar auf 37.500 US-Dollar sowie für zusammen veranlagte Steuerpflichtige von 45.000 US-Dollar auf 49.000 US-Dollar erhöht. Dies hatte zur Folge, dass sich der erhöhte Freibetrag bei Einzelveranlagung (bzw. gemeinsamer Veranlagung) ab einem Einkommen von 225.500 US-Dollar (bzw. 346.000 US-Dollar) nicht mehr auswirkte.

Dessen ungeachtet ist herauszustellen, dass EGTRRA wesentliche Auswirkungen auf AMT hatte und weiter haben wird.⁴⁸⁰ So fand AMT im Jahr 2000 für ein Prozent aller Steuerzahler Anwendung und wies ein Steuervolumen von 9 Mrd. US-Dollar auf. Es wird davon ausgegangen, dass bis zum Jahr 2010 und darüber hinaus die Anzahl der AMT-Steuerzahler um jährlich 29 Prozent steigen wird. Im Jahr 2010 wären somit 16 Prozent aller Steuerzahler von AMT „betroffen“ und das generierte Steuervolumen würde ca. 45 Mrd. US-Dollar betragen.⁴⁸¹ Dies wirft die Frage auf, ob und inwieweit

⁴⁷⁵ Law 107-16, June 7, 2001, sec. 901.

⁴⁷⁶ Vgl. Gale und Potter (2002), S. 1f.

⁴⁷⁷ Vgl. Weiner (1999), S. 16f.

⁴⁷⁸ Vgl. CRS (2003), S. 3f.

⁴⁷⁹ Vgl. Kregel (2005), S. 125.

⁴⁸⁰ Vgl. Kiefer (2002), S. 106f.

⁴⁸¹ Neuere Erkenntnisse zeigen, dass diese Prognose bestätigt werden kann. So waren 1997 nur 605.000 Steuerzahler von AMT betroffen. Im Jahre 2008 lag die Zahl bei 2,8 Mill. Steuerzahlern. Vgl. IRS (2010).

die regulären Steuersenkungen überhaupt Anwendung finden bzw. in welchem Licht sie zu sehen sind.⁴⁸²

Sowohl Kregel als auch Kiefer weisen nach, dass bis zum Auslaufen der temporären AMT-Erhöhungen im Jahr 2004 bereits 39 bis 48 Prozent der Steuerpflichtigen aufgrund der AMT-Steuerpflicht nicht von den regulären Steuersenkungen profitieren werden.⁴⁸³ Als ein weiteres Problem der „Sunset-Regel“ wird die Schwierigkeit und doch Notwendigkeit ihrer Umsetzung angesehen. Gale und Orszag weisen darauf hin, dass bei einer permanenten Umwandlung der finanzpolitischen Maßnahmen der Jahre 2001 und 2003 mit einer mittel- und langfristigen haushaltspolitischen Handlungsunfähigkeit des Staats gerechnet werden müsse,⁴⁸⁴ welche ggf. für die sich anschließende Vergleichsdiskussion relevant sein könnte. Zudem würden die distributionalen Effekte der Steuermaßnahmen unter der Regierung von George W. Bush dauerhaft gemacht werden und könnten zu einer Umwälzung des Steuerverständnisses führen.

3.2.1.2 Analyse

Im Folgenden sollen die einzelnen Maßnahmen des EGTRRA genauer dargestellt und auf Basis der Wirtschafts- und Finanzwissenschaft analytisch betrachtet werden. Neben den genannten Steuersenkungen bzw. Änderungen der Steuerklassen soll auch auf die weiteren Maßnahmen innerhalb des EGTRRA eingegangen werden. Insgesamt umschließt EGTRRA folgende Maßnahmenpakete.⁴⁸⁵

- Reduzierung der marginalen Einkommensteuerraten,
- Erhöhung der Freibeträge für Erbschaftssteuer,
- Einführung von Vergünstigungen für Ehepartner und Familien,
- Freibeträge zur Förderung der privaten Altersvorsorge und Schulbildung sowie
- Veränderungen der AMT.

Diese Merkmale des EGTRRA werden nachfolgend detailliert beleuchtet und mit ihren finanzpolitischen Wurzeln abgeglichen, demnach interpretiert. Die Reihenfolge der einzelnen Maßnahmen entspricht der Veröffentlichung des „United States Congress Joint Committee on Taxation“ (JCT) und soll keine Graduierung oder Gewichtung implizieren.⁴⁸⁶

3.2.1.2.1 Reduzierung der marginalen Einkommensteuerraten

⁴⁸² Siehe hierzu auch: Rebelein und Tempalski (2000).

⁴⁸³ Vgl. Kregel (2005), S. 125f. sowie Kiefer (2002), S. 89f.

⁴⁸⁴ Vgl. Gale und Orszag (2004e), S. 29.

⁴⁸⁵ Vgl. JCT (2003), S. Vf.

⁴⁸⁶ Siehe JCT (2003), S. Vf.

Nach Kiefer et al. zielte die Regierung unter George W. Bush mit der Reduzierung der marginalen Steuerraten innerhalb des EGTRRA auf verschiedene Effekte ab:⁴⁸⁷ So sollten Anreizeffekte geschaffen werden, um den Arbeitswillen und -einsatz, die Konsum- und Sparneigung sowie die Risikobereitschaft der Bürger zu erhöhen. Zudem schienen die teils widersprüchlichen Maßnahmen dazu geeignet zu sein, eine höhere Akzeptanz des Steuersystems zu erzeugen, was wiederum zu einer niedrigeren Schattenwirtschaft und somit zu einem höheren Steueraufkommen führen würde. Diese Vorstellungen und Motive werden auch in den Antrittsdokumenten des Präsidenten deutlich.⁴⁸⁸ Auten et al. weisen zudem auf die Tatsache hin, dass ein präsidentiales Argument für die Steuermaßnahme das generell hohe Steuerniveau war. Es stellte zu diesem Zeitpunkt in Relation zum BIP das höchste seit dem Zweiten Weltkrieg dar.⁴⁸⁹

Augenscheinlich scheint es sich somit bei EGTRRA um finanzpolitische Maßnahmen angebotsorientierten Ursprungs zu handeln. Denn nach Grömling ist eine zentrale Forderung der angebotsorientierten Finanzpolitik die Senkung des Einkommensteuersatzes, um eine erhöhte Risikobereitschaft und Investitionsneigung zu erreichen.⁴⁹⁰ Die Strategie beruht auf der „Laffer-Kurve“, welche von steigenden Steuereinnahmen bei einer Senkung der Steuersätze ausgeht.⁴⁹¹ Voraussetzung für diese These bildet die Annahme, dass der relative Grenzsteuersatz zu hoch ist. Neben der Laffer-These wird der angebotsorientierte Charakter der steuerlichen Maßnahmen unter EGTRRA auch durch die neoklassische Vorstellung bzw. Annahme des Marktes bestätigt.

Nach Lachmann kommt dem Arbeitsmarkt in der Neoklassik eine zentrale Rolle zu.⁴⁹² Durch ihn werden die Höhe des Volkseinkommens sowie der Grad der Beschäftigung in einer Volkswirtschaft festgelegt. Wegen einer Anreizerhöhung von privaten Investitionen infolge einer geringeren Besteuerung wird von einer Stärkung der Ertragserwartungen ausgegangen, welche Nachfragewirkungen nach sich ziehen. Somit werde das erklärte angebotsorientierte Ziel, den Anreiz für die Übernahme wirtschaftlicher Risiken sowie die Investitionsneigung zu erhöhen, durch Steuersenkungen erreicht.⁴⁹³ Die Frage ist nun, ob bei einer Detailbetrachtung der steuerlichen Maßnahmen unter EGTRRA dieser angebotsorientierte Ursprung bestätigt werden kann.

Nach dem US-amerikanischen Steuersystem werden die individuellen Einkommensteuerbelastungen wie folgt berechnet:⁴⁹⁴ Das zu versteuernde Einkommen wird aufgrund seiner Höhe zunächst

⁴⁸⁷ Vgl. Kiefer et al. (2002), S. 97.

⁴⁸⁸ Siehe hierzu unter anderem EOP (2004), S. 33f.

⁴⁸⁹ Vgl. Auten et al. (2008), S. 246.

⁴⁹⁰ Vgl. Grömling (2005), S. 9f.

⁴⁹¹ Vgl. Mussel und Pätzold (2003), S. 12f.

⁴⁹² Vgl. Lachmann (2006) S. 151f.

⁴⁹³ Vgl. Hillebrand (1983), S. 25f.

⁴⁹⁴ Vgl. JCT (2003), S. 5f.

einer Steuerklasse zugeordnet. Diese ist unter anderem abhängig von der Einkommenshöhe, dem persönlichen Beziehungsstand sowie der Haushaltsgröße des Einkommensbeziehers. Mithilfe des ermittelten Steuersatzes wird die entsprechende individuelle Steuerbelastung berechnet und um bestimmte Steuergutschriften reduziert. Die nachfolgende Tabelle 1 zeigt beispielhaft die Berechnung der individuellen Einkommensteuerbelastung für Alleinstehende im Jahr 2001 (vor Einführung des EGTRRA).⁴⁹⁵ Mithilfe der Tabelle kann die Einkommensteuerlast eines Alleinstehenden mit einem Einkommen von beispielsweise 200.000 US-Dollar berechnet werden. Diese beläuft sich auf 36.909,50 US-Dollar Grundschild sowie 36 Prozent auf den Betrag von 63.250 US-Dollar. Dies führt zu einer Gesamtbelastung von 59.679,50 US-Dollar bzw. zu einer relativen Steuerquote von 29,84 Prozent.

Tabelle 1: Einkommensteuerbelastung für Alleinstehende vor Umsetzung des EGTRRA

Einkommenshöhe	individuelle Steuerbelastung für Alleinstehende
von 0,- bis 27.050,- US-Dollar	15 Prozent
von 27.050, bis 65.550,- US-Dollar	4.057,50 US-Dollar, plus 28 Prozent des Betrages über 27.050,- US-Dollar
von 65.550, bis 136.750,- US-Dollar	14.837,50 US-Dollar, plus 31 Prozent des Betrages über 65.550,- US-Dollar
von 136.750, bis 297.350,- US-Dollar	36.909,50 US-Dollar, plus 36 Prozent des Betrages über 136.750,- US-Dollar
über 297.350, US-Dollar	94.725,50 US-Dollar, plus 39,6 Prozent des Betrages über 297.350,- US-Dollar

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an JCT (2003), S. 6.

Die Hauptmerkmale von EGTRRA sind Steuersenkungen sowie Änderungen der oben geschilderten Steuerklassen.⁴⁹⁶ Bezüglich der Einkommensteuer wurden die höchsten Einkommensteuersätze (28,31 und 36 Prozent) um jeweils drei Prozentpunkte gesenkt (absolut), der Spitzensteuersatz von 39,6 auf 35 Prozent reduziert. Zudem wurde aus der niedrigsten Steuerklasse von 15 Prozent eine neue Steuerklasse mit einer Steuerbelastung von 10 Prozent eingeführt.⁴⁹⁷ Anzumerken ist, dass die genannten Reduzierungen graduell eingeführt wurden.⁴⁹⁸ Tabelle 2 zeigt die graduellen Veränderungen bis zum Jahr 2006.⁴⁹⁹

⁴⁹⁵ Vgl. Ebenda, S. 6.

⁴⁹⁶ Vgl. Edwards (2004), S. 690.

⁴⁹⁷ Vgl. Public Law 107-16.

⁴⁹⁸ Am 1. Juli 2001 sowie am 1. Januar 2002 wurden die ursprünglichen Steuersätze um einen halben Prozentpunkt gesenkt sowie um einen weiteren Prozentpunkt zu Beginn des Jahres 2004. Zu Beginn des Jahres 2006 trat eine Reduzierung von 2,6 Prozentpunkten für den Spitzensteuersatz sowie einen für die weiteren Steuersätze ein. Gale und Orszag (2004c), S. 1291.

⁴⁹⁹ Vgl. JCT (2003), S. 10.

Tabelle 2: Graduelle Veränderung der Steuersätze unter EGTRRA

Kalenderjahr	Reduziert von 28,0 % auf:	Reduziert von 31,0 % auf:	Reduziert von 36,0 % auf:	Reduziert von 39,6 % auf:
2001-2003	27,0 %	30,0 %	35,0 %	38,6 %
2004-2005	26,0 %	29,0 %	34,0 %	37,6 %
2006 und später	25,0 %	28,0 %	33,0 %	35,0 %

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an JCT (2003), S. 10.

Neben der graduellen Einführung der Steuerreduzierungen wurde zusätzlich eine jährliche Anpassung der Berechnungsgrenzen an die Inflationsrate ab dem Jahr 2008 festgelegt.⁵⁰⁰ Die neu geschaffene Niedrigsteuerklasse von 10 Prozent wurde primär für Single-Haushalte mit einem zu versteuernden Einkommen von bis zu 6.000 US-Dollar, für Doppelverdiener mit einem Einkommen bis zu 12.000 US-Dollar sowie für Familieneinkommen mit bis zu 10.000 US-Dollar geschaffen.⁵⁰¹ Wichtig ist anzumerken, dass diese Steuerklasse nur für die ersten 10.000 US-Dollar der zu versteuernden Einkommen gilt.⁵⁰² Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass durch die Einführung der neuen Steuerklasse einkommensschwache Bürger einkommensteuerpflichtig wurden.⁵⁰³

Vom US-amerikanischen Kongress wurde die Einführung dieser Steuerklasse sowie die Veränderungen aller anderen Steuerklassen mit folgender Absicht begründet: „... such immediate tax relief may encourage short-term growth in the economy by providing individuals with additional cash to spend.“⁵⁰⁴ Hierbei ist anzumerken, dass alle steuerlichen Maßnahmen unter dem EGTRRA rückwirkend für alle Einkommen nach dem 31. Dezember 2000 galten.⁵⁰⁵ Um dies zu gewährleisten, wurden beispielsweise Einkommensbeziehern der neuen Niedrigsteuerklasse Steuergutschriften gewährt. Diese sollten somit einen unmittelbaren Stimulus für die Wirtschaft leisten und wurden in Form von Schecks umgesetzt, welche bis zum 1. Oktober 2001 durch das Department of Treasury ausgegeben wurden. Die Berechnung der Bonushöhe erfolgte auf Grundlage der Einkommensberechnung des Jahres 2000 sowie weiterer Modalitäten.⁵⁰⁶ Zusammenfassend können diese Anpassungen sowie die Anpassungen der weiteren Steuerklassen durch die folgende Tabelle 3 beispielhaft für Alleinverdiener

⁵⁰⁰ Vgl. JCT (2003), S. 8.

⁵⁰¹ Vgl. Kiefer et al. (2002), S. 90.

⁵⁰² Vgl. CBO (2004).

⁵⁰³ Vgl. Steuerle (2004), S. 221.

⁵⁰⁴ JCT (2003), S. 7.

⁵⁰⁵ Vgl. JCT (2003), S. 8.

⁵⁰⁶ Siehe hierzu nähere Ausführungen des JCT (2003), S. 8f.

deutlich gemacht werden. Sie entsprechen den finalen steuerlichen Belastungen infolge von EGTRRA.⁵⁰⁷

Tabelle 3: Veränderungen der Steuermodalitäten unter EGTRRA

Einkommenshöhe	individuelle Steuerbelastung für Alleinstehende
von 0,- bis 6.000,- US-Dollar	10,0 Prozent
von 6.000,- bis 30.950,- US-Dollar	600,- US-Dollar, plus 15 Prozent des Betrages über 6.000,- US-Dollar
von 30.950,- bis 74.950,- US-Dollar	4.342,50 US-Dollar, plus 25 Prozent des Betrages über 30.950,- US-Dollar
von 74.950,- bis 156.300,- US-Dollar	15.342,50 US-Dollar, plus 28 Prozent des Betrages über 74.950,- US-Dollar
von 156.300,- bis 339.850,- US-Dollar	38.120,50 US-Dollar, plus 33 Prozent des Betrages über 156.300,- US-Dollar
über 339.850,- US-Dollar	98.692,- US-Dollar, plus 35 Prozent des Betrages über 339.850,- US-Dollar

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an JCT (2003), S. 11.

Ein fiktiver Alleinstehender mit einer Einkommenshöhe von 200.000 US-Dollar sieht sich folglich nun mit einer Steuerschuld von 52.541,50 US-Dollar (= 38.120,50 + 14.421) statt 59.679,50 US-Dollar konfrontiert bzw. mit einer relativen Steuerbelastung von 26,27 Prozent statt 29,84 Prozent. Dies stellt eine Veränderung von 3,57 Prozentpunkten im Verhältnis zur steuerlichen Belastung ohne die Berücksichtigung des EGTRRA dar. Die vollständige Wirkungsweise der steuerlichen Maßnahmen machen Potter und Gale anhand folgender Tabelle 4 deutlich.⁵⁰⁸

⁵⁰⁷ Bei den illustrierten Veränderungen wurde die Annahme getroffen, dass eine vollständige Umsetzung der steuerlichen Maßnahmen unter dem EGTRRA stattgefunden hat. Die graduellen Anpassungen wurden somit vollständig einbezogen.

⁵⁰⁸ Vgl. Potter und Gale (2002), S. 3.

Tabelle 4: Wirkungsweisen der steuerlichen Veränderungen unter EGTRRA

Einkommensgruppe	Erstes Quantil	Zweites Quantil	Drittes Quantil	Viertes Quantil	Nächsten 15 %	Nächste 4 %	Top 1 %
Einkommensspanne endet bei (in US-Dollar)	15.000,-	27.000,-	44.000,-	72.000,-	147.000,-	373.000,-	-
Ø Nettoeinkommen	9.300,-	20.600,-	34.400,-	56.400,-	97.400,-	210.000,-	1.117.00,-
Δ des Nettoeinkommen nach EGTRRA in %	0,8	2,1	2,1	2,2	2,8	2,2	6,3
Veränderungen in Relation zu einer distributionsneutralen Steuer (in US-Dollar)	180,-	139,-	230,-	301,-	100,-	-1.001,-	-24.642,-
Veränderung der Steuerlast (in US-Dollar)	-67,-	-368,-	-570,-	-951,-	-1.978,-	-3.326,-	-45.715,-
Steueranteil am Gesamtsteueraufkommen in % (vor EGTRRA)	1,1	4,3	9,2	17,7	25,8	16,2	6,3
Anteil an der Vergünstigung in % (nach EGTRRA)	1,1	5,9	9,2	15,3	23,8	10,7	36,7

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Gale und Potter (2003), S. 3.

Potter und Gale illustrieren mit ihren Berechnungen, dass es sich bei den Steuersenkungen unter EGTRRA um keine neutrale Distributionsveränderung handelt.⁵⁰⁹ Vielmehr werden Bezieher höherer Einkommen eindeutig bevorzugt. So errechnen sie, dass sich das Nettoeinkommen von Beziehern der ein Prozent höchsten Einkommen um 6,3 Prozent verbessern wird (siehe gelbe Hervorhebung). Dies steht im Vergleich zur maximal 2,8-prozentigen Veränderung für alle anderen Einkommensgruppen sowie weniger als ein Prozent für die ein Prozent niedrigsten Einkommensbezieher. Erweitert wird die Berechnung durch einen Vergleich mit distributionsneutralen Steuererhöhungen. So scheint EGTRRA dem höchsten Quantil der Einkommensbezieher durchschnittlich knapp 25.000 US-Dollar mehr Einkommen zuzusprechen als distributionsneutral wäre. Auch die Veränderungen der Anteile an der Vergünstigung durch EGTRRA weisen weitere Besonderheiten auf.⁵¹⁰

⁵⁰⁹ Vgl. Potter und Gale (2003), S. 2ff.

⁵¹⁰ Vgl. Ebenda.

Ungeachtet der scheinbar deutlichen Steuereffekte ist hervorzuheben, dass die steuerlichen Maßnahmen unter EGTRRA in finanzpolitischer Hinsicht nur einen sehr begrenzten Nutzen aufweisen. Denn gemäß des US-amerikanischen Finanzministeriums kam ein Großteil der Haushalte nicht in den Genuss der Steuerreduzierungen. So können bei bis zu 72 Prozent der Haushalte, welche eine Steuererklärung einreichen, keine Veränderungen der Grenzsteuersätze ausgemacht werden.⁵¹¹ Somit ergibt sich eine Senkung der effektiven Grenzsteuersätze um durchschnittlich nur zwei bis drei Prozentpunkte, was in der Folge nur marginale Effekte auf eine Anreizförderung im Sinne einer angebotsorientierten Fiskalpolitik hat (zumindest effektiv).⁵¹² So wurde beispielsweise bis zum Jahr 2011 eine Mehrarbeitsleistung von nur einem halben Prozent prognostiziert. Der avisierte Spareffekt wurde dabei ebenfalls auf einen halben Prozentpunkt geschätzt. Dies wird vor allem durch die Dominanz des Zinseffektes am Markt begründet.

Auch Kiefer bestätigt die Effekte der marginalen Steuerreduzierungen und macht die effektiven marginalen Steuereffekte verschiedentlich deutlich.⁵¹³ So profitieren Einkommensniveaus unter 80.000 US-Dollar unterschiedlich. Während Bezieher von Einkommen von 12.500 bis 25.000 US-Dollar sowie 31.400 bis 41.400 US-Dollar mit bis zu 11 Prozent weniger Steuerbelastung rechnen können, müssen jene von Einkommen von 26.700 bis 31.400 US-Dollar mit einer höheren Steuerbelastung von bis zu 21 Prozent rechnen.

Mit einer Ausnahme profitiert kein Einkommensniveau über 79.860 US-Dollar und bis zu 375.000 US-Dollar von den Steuereffekten unter EGTRRA. Einzig Einkommen zwischen 110.000 und 149.000 US-Dollar weisen geringfügige positive Effekte infolge von AMT-Einflüssen auf. Bei Einkommensbeziehern von 375.000 bis 860.000 US-Dollar kommen hingegen deutlich positive Adaptionen der effektiven marginalen Steuerraten zum Tragen. Dies ist hauptsächlich durch den geringeren AMT-Steuersatz zu erklären. Zusammenfassend kann attestiert werden, dass die durchschnittliche Einkommensteuerbelastung unter EGTRRA von 26 auf 24,4 Prozent gefallen ist.⁵¹⁴ Hierbei ist herauszustellen, dass nur sehr niedrige und sehr hohe Einkommen maßgeblich von EGTRRA profitiert haben. Dies trifft selbst bei einer Einbeziehung von Adjustierungen infolge der AMT zu.⁵¹⁵

Zu hinterfragen ist nun, wie die Maßnahmen und Folgen der einkommensteuerlichen Aspekte unter EGTRRA finanzpolitisch zu interpretieren sind. Als Repräsentanten der herrschenden Meinung können Cochran et al. herangezogen werden. Sie weisen den Einkommensteueränderungen einen

⁵¹¹ Hervorzuheben ist, dass bei dieser Berechnung alle steuerlichen sowie sonstigen Maßnahmen unter dem EGTRRA eingeschlossen werden.

⁵¹² Vgl. Potter und Gale (2002), S. 5f.

⁵¹³ Vgl. Kiefer (2002), S. 97ff.

⁵¹⁴ Vgl. Kiefer (2002), S. 104.

⁵¹⁵ Vgl. Diamond (2005), S. 169.

angebotsorientierten Charakter zu.⁵¹⁶ Dies sei unter anderem durch die Reduzierung der Steuerbelastung von Beziehern höherer Einkommen begründet,⁵¹⁷ was auch im Einklang mit den oben genannten Beobachtungen stehen würde.⁵¹⁸ Aufgrund der Spar- und folglich der Investitionsanreize sehen Edwards und Samples die einkommensteuerlichen Aspekte unter EGTRRA zudem in der republikanischen Parteitradition.⁵¹⁹ Solche finanzpolitischen Zuordnungen scheinen von der Theorie durchaus gestützt zu sein. Grömling weist einer Senkung der Einkommensteuersätze höherer Einkommensbezieher eine angebotsorientierte Natur zu,⁵²⁰ wobei dies nicht nur durch die Annahme der Laffer-Kurve begründet wird. Vielmehr werden der erhöhten Risikobereitschaft und Investitionsneigung ein höheres Gewicht bei der angebotsorientierten Argumentation gegeben.

Doch ergibt sich daraus die Fragestellung, welche Stärke die finanztheoretische Ausprägung besitzt. Nach Ryu wird der einkommensteuerliche Effekt von EGTRRA zwar positiv bemessen, doch mit einem Faktor von 0,2 bis 0,7 Prozent angegeben.⁵²¹ Der Effekt auf die private Sparneigung der Bürger wird mit 0,36 Prozent des BIP für den Zeitraum 2002 bis 2011 prognostiziert.⁵²² Anzumerken ist allerdings, dass diese Berechnungen kaum die Tatsache berücksichtigen, dass die Maßnahmen unter EGTRRA schuldenfinanzierender Natur sind. Denn dies könnte im Extremfall zu einem konträren finanzpolitischen Effekt führen. Nach Wohltmann ist diese Situation als „Erwartungs-Crowding-out“ zu bezeichnen.⁵²³ Hierbei werde, wie bei Steuererhöhungen, mit Einschränkungen kurzfristiger Konsumausgaben und entsprechender Erhöhung der Ersparnisbildung reagiert.

Dies würde allerdings voraussetzen, dass die Bürger aufgrund erhöhter Staatsausgaben zukünftige Steuererhöhungen antizipieren.⁵²⁴ Dieser Fall ist hinsichtlich der Haushaltssituation zwar durchaus anzunehmen, wird aber durch den 10-Jahres-Horizont der Maßnahmen sowie ihrer optionalen Verlängerung relativiert. Elmendorf et al. nehmen sich dieser Tatsache an und gehen bis zum Jahr 2011 von einer Senkung des BIP um 0,3 Prozent aus.⁵²⁵ Dennoch ist herauszustellen, dass die herrschende Meinung von einem positiven Zusammenhang zwischen der Veränderung der marginalen Steuersätze sowie dem BIP-Wachstum ausgeht.⁵²⁶ Daher ist anzunehmen, dass die marginalen Einkommensteueränderungen einen angebotsorientierten Charakter besitzen, dieser jedoch nur schwach ausgeprägt ist.

⁵¹⁶ Vgl. Cochran et al. (2009), S. 98.

⁵¹⁷ Vgl. Ebenda, S. 87.

⁵¹⁸ Siehe unter anderem Kiefer (2002), S. 104 oder auch Campbell und Parisi (2001).

⁵¹⁹ Vgl. Edwards und Samples (2005), S. 44.

⁵²⁰ Vgl. Grömling (2005), S. 9f.

⁵²¹ Vgl. Ryu (2009), S. 6.

⁵²² Vgl. Gale und Porter (2002).

⁵²³ Vgl. Wohltmann (2005), S. 248.

⁵²⁴ Siehe hierzu das Ricardianische Äquivalenztheorem.

⁵²⁵ Vgl. Elmendorf et al. (2008).

⁵²⁶ Vgl. Gale und Orszag (2004), S. 1281.

3.2.1.2.2 Ausbau von Steuervorteilen für Kinder

Zur Umsetzung des politischen Ziels: „... the typical American family of four will be able to keep at least \$ 1,600 more of their own money“,⁵²⁷ wählte die Regierung Bush eine Erweiterung des Instruments „Child Tax Credit“ (CTC), eine erhöhte Steuervergünstigung für Haushalte mit Kindern unter 17 Jahren. Nach ursprünglichem Recht konnte für jedes Kind eine Steuergutschrift in Höhe von 500 US-Dollar in Anspruch genommen werden.⁵²⁸ Eine Besonderheit stellte dabei die Abhängigkeit der Inanspruchnahme vom Einkommen dar.⁵²⁹ So reduzierte sich die Gutschrift um 50 US-Dollar für jeweils 1.000 US-Dollar über einem Einkommen von 74.000 US-Dollar für Alleinstehende sowie von 110.000 US-Dollar für verheiratete Paare.⁵³⁰

EGTRRA sah eine Veränderung dieser Regel vor, indem es die Gutschrift auf 1.000 US-Dollar je Kind erhöhte unter Beibehaltung der meisten Parameter. Die Erhöhung erfolgte jedoch graduell. So wurde die Ermäßigung im Jahr 2001 zunächst in Höhe von 600 US-Dollar gewährt. Erhöhungen des Betrages erfolgten 2005 (700 US-Dollar) sowie 2010 (1.000 US-Dollar). Wichtig ist anzumerken, dass diese Beträge nicht inflationsausgleichend angepasst wurden. So geben Burman et al. die inflationsbereinigte Wertigkeit der Erhöhungen mit 600 statt 700 US-Dollar sowie mit 772 statt 1.000 US-Dollar an.⁵³¹ Damit ergibt sich nicht eine Verdopplung des ursprünglichen Tax Credit, sondern eine reale Erhöhung um *nur* 54 Prozent. Vom Kongress wurde diese Maßnahme mit einer besseren und notwendigen Familienförderung begründet,⁵³² was auch im Einklang mit den Wahlversprechen von George W. Bush stand.⁵³³

Eine Besonderheit dieser Maßnahme liegt jedoch vor allem in dem Kontext, in welchen sie eingebettet ist. So kann festgestellt werden, dass die Steuerermäßigung nahezu ausschließlich Beziehern von niedrigeren Einkommen zugutekommt, da die Praxis eines Ausklingens der Ermäßigung bei höheren Einkommen nicht verändert wurde.⁵³⁴ Dies steht im Kontrast zu sonstigen steuerlichen Maßnahmen unter EGTRRA (z. B. den Veränderungen der Einkommensteuer), welchen eine Begünstigung von wohlhabenden Bürgern nachgesagt wird. Dies ist vor allem einer zusätzlichen und grundlegenden Adaption der Steuergesetze geschuldet. Danach kommt die Steuerermäßigung auch Haushal-

⁵²⁷ Bush (2001), S. 1.

⁵²⁸ Eine interessante historische Einordnung dieser Steuerpraxis ist in Clark et al. (2001) zu finden.

⁵²⁹ Vgl. JCT (2003), S. 16.

⁵³⁰ Zusätzliche Besonderheiten bezogen sich unter anderem auf den Lebensmittelpunkt der Antragsteller. So konnten bspw. Bürger aus Guam, American Samoa oder Puerto Rico keinen Anspruch auf die Steuervorteile geltend machen. Auch veränderte die Anzahl der Kinder die Berechnungsgrenzen, wobei diese jedoch nur geringfügig adjustiert wurden.

⁵³¹ Vgl. Burman et al. (2002a), S. 7.

⁵³² Vgl. JCT (2003), S. 17.

⁵³³ Vgl. Bush (2001), S. 1f.

⁵³⁴ Vgl. Burman et al. (2002a), S. 34.

ten zugute, welche Einkommen unterhalb der Einkommensteuerpflicht beziehen.⁵³⁵ Diese Einkommensbezieher können bis zu 10 Prozent ihres Einkommens über 10.000 US-Dollar (15 Prozent ab dem Jahr 2005) als auszahlbare Unterstützung beantragen, ohne originär einkommensteuerpflichtig zu sein.⁵³⁶

Die Tragweite dieser Veränderung wird in einer Studie des „Tax Policy Center“ (TPC) deutlich. Demnach wird für das Jahr 2010 prognostiziert, dass 35 Mill. Haushalte von dieser Maßnahme profitieren, wobei mit einem Volumen von 52 Mrd. US-Dollar gerechnet werde.⁵³⁷ Hinsichtlich der distributionalen Effekte wird davon ausgegangen, dass mithilfe des neu eingeführten ACTC 10 Prozent mehr Einkommensbezieher des untersten Einkommensquantils erreicht werden. Goldberg et al. bestätigen diese Annahme und erweitern sie sogar.⁵³⁸ Sie gehen davon aus, dass 35 Prozent der Haushalte, die nicht einkommensteuerpflichtig sind, mit dieser Maßnahme angesprochen und maßgeblich gefördert werden. Die Autoren attestieren der Maßnahme zudem, dass sie eindeutig und notwendigerweise im Sinne eines Transferprogramms zu verstehen sei.

Steuerle bewertet den CTC daher aus republikanischer Perspektive als parteipolitisch ungewöhnlich.⁵³⁹ Denn gerade die distributionalen Effekte des CTC stechen im Umfeld der sonstigen regressiven Bewertung der Maßnahmen unter EGTRRA heraus. Dies macht auch die finanzpolitischen Wurzeln dieser Maßnahme deutlich: Transferprogramme werden der automatischen Stabilisierung im Sinne einer nachfrageorientierten Fiskalpolitik zugeschrieben,⁵⁴⁰ um im Rahmen einer avisierten Globalsteuerung die private Konsumgüternachfrage anzuregen.⁵⁴¹

Fraglich erscheint jedoch, ob dem CTC unter EGTRRA bei einem zehnjährigen Zeithorizont ein beabsichtigter antizyklischer Charakter zugesprochen werden kann. Denn die situative Adaption in Bezug auf die wirtschaftliche Konjunktur stellt einen Anspruch an eine fiskalpolitische Maßnahme im Sinne Keynes dar.⁵⁴² Diesem Anspruch kann jedoch aufgrund der singulären Ausgestaltung des CTC kaum entsprochen werden, denn eine mögliche konjunkturabhängige Dämpfung im Sinne einer automatischen Stabilisierung findet wegen der fehlenden Belastung bzw. Bezuges einkommensstarker Gruppen nicht statt.⁵⁴³ Zudem werden der „automatischen Stabilisierung“ aufgrund zeitverzögernder Komponenten⁵⁴⁴ sowie ihrer instrumentellen und politischen Ausgestaltung deutliche Beschränkungen

⁵³⁵ Vgl. JCT (2001), S. 21.

⁵³⁶ Diese Maßnahme wird als „Additional Child Tax Credit“ (ACTC) oder „Refundable CTC“ bezeichnet.

⁵³⁷ Vgl. Carasso und Steuerle (2007), S. II-1–4.

⁵³⁸ Vgl. Goldberg et al. (2006), S. 8.

⁵³⁹ Vgl. Steuerle (2008), S. 206.

⁵⁴⁰ Vgl. Edling (2001), S. 255.

⁵⁴¹ Vgl. Friedrich (1986), S. 100.

⁵⁴² Vgl. Friedrich (1986), S. 251.

⁵⁴³ Vgl. Samuelson und Nordhaus (1998), S. 720f.

⁵⁴⁴ Vgl. Schaal (1977), S. 173.

und Herausforderungen zugewiesen und ihr wird daher im nachfrageorientierten Kontext wenig Aufmerksamkeit geschenkt.⁵⁴⁵

Somit kann der Veränderung des CTC unter EGTRRA zwar ein nachfrageorientierter Hintergrund zugesprochen werden, nicht jedoch eine keynesianische Ausgestaltung im finanztheoretischen Sinne. Ideologisch muss eine solche „Sozialisierung“ einkommensschwacher Haushalte jedoch deutlich einem „demokratischen Ideal“ zugeteilt werden, was hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung der Regierung bzw. Legislaturperiode von George W. Bush durchaus verwundern kann (eine solche Bewertung ist Aufgabe des nächsten Kapitels). Eine Relativierung dieser Feststellung findet hinsichtlich des Umfangs der Maßnahmen statt. Er wird mit 52 Mrd. US-Dollar taxiert und steht 1,35 Bill. US-Dollar für das gesamte Maßnahmenpaket unter EGTRRA gegenüber.⁵⁴⁶

3.2.1.2.3 Steuerliche Vergünstigungen für Ehepartner und Familien

Vor der Einführung der Maßnahmen unter EGTRRA bestand im US-amerikanischen Steuerrecht die Möglichkeit, dass im Falle einer gemeinsamen Steuerveranlagung von Ehepartnern die Steuerlast höher war als bei einer Einzelveranlagung.⁵⁴⁷ Eine Veränderung dieses Tatbestands sah Präsident George W. Bush als eine Möglichkeit an, sein politisches Ziel, „... to let each family keep more of its income ...“⁵⁴⁸, zu verwirklichen. Hierfür sollte hauptsächlich die übliche Abschreibungssumme bei einer gemeinsamen steuerlichen Veranlagung im Vergleich zu einer Einzelveranlagung verdoppelt werden. Die prozentuale Distribution der betroffenen Einkommensgruppen gibt das CBO für das Jahr 1996 wie folgt an (siehe Tabelle 5):

Tabelle 5: Benachteiligte Einkommensgruppen infolge von Eheschließungen

Einkommenshöhe in US-Dollar pro Jahr	< 20.000,-	20.000,- bis 50.000,-	> 50.000,-	Alle Einkommen
Erhöhte Belastung	12 %	44 %	54 %	42 %
Nicht betroffen	25 %	1 %	3 %	6 %
Ermäßigung	63 %	55 %	44 %	51 %

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an CBO (1997), S. XIV.

Die Aufstellung macht deutlich, dass 42 Prozent aller Paare steuerliche Nachteile durch ihre Heirat erfuhren. Zwar scheinen Haushalte mit Einkommen unter 20.000 US-Dollar nur begrenzt von diesem

⁵⁴⁵ Vgl. Clement et al. (2001), S. 48f.

⁵⁴⁶ Vgl. TPC (2007), S. II-1-4.

⁵⁴⁷ Vgl. JCT (2003), S. 25.

⁵⁴⁸ Bush (2001), S. 3.

Tatbestand betroffen zu sein, jedoch leidet und profitiert diese Einkommensgruppe am stärksten unter den Bestimmungen ex-ante EGTRRA. So lässt sich „der Nachteil“ dieser Gruppe auf durchschnittlich 7,6 Prozent vom Bruttoeinkommen beziffern, während er bei höheren Einkommen nur bei 2,6 bzw. 1,6 Prozent liegt, wobei hier eine Nominalbetrachtung zu vernachlässigen ist. Ähnlich sieht es bei einer Betrachtung der Ermäßigungen aus: Hier stehen 5 Prozent für die geringste Einkommensgruppe 2,6 bzw. 2,0 Prozent bei den höheren Einkommen gegenüber.⁵⁴⁹

Es muss jedoch herausgestellt werden, dass die Summe der Unterstützungsleistungen konträr zu diesen Verhältnissen steht. So erhielt die höchste Einkommensgruppe Unterstützungsleistungen in Höhe von 20,3 Mrd. US-Dollar, während die beiden unteren 8,7 bzw. 3,9 Mrd. US-Dollar zugesprochen bekamen. Ähnlich sieht die Verteilung bei den steuerlichen Belastungen aus. Hier stehen 18,3 Mrd. US-Dollar, 9,6 bzw. 0,9 Mrd. US-Dollar gegenüber. McCaffery weist zudem darauf hin, dass Haushalte mit nur einem Einkommensbezieher stark durch die steuerliche Gemeinveranlagung bevorzugen werden.⁵⁵⁰ Dies ist jedoch hauptsächlich in höheren Einkommensklassen gegeben. So kann der Schluss gezogen werden, dass bei einer Veränderung der steuerlichen Förderung von Eheleuten primär höhere Einkommensgruppen und somit entsprechende Wählergruppen bzw. Parteiideologien angesprochen werden.

Die gewünschte Veränderung des „Marriage Penalty Relief“ unter EGTRRA wurde mit drei Maßnahmen angestrebt, welche teilweise unterschiedliche Einkommensgruppen ansprachen.⁵⁵¹ Dabei sollten insgesamt eine Reduzierung der erhöhten Belastungen um 7,3 Mrd. US-Dollar sowie eine Erhöhung der Boni um 8,2 Mrd. US-Dollar erreicht werden.⁵⁵² Die umgesetzten Maßnahmen werden mit 660 Mrd. US-Dollar taxiert.⁵⁵³

Als erstes half die neu eingeführte 10-Prozent-Steuerklasse die Ziele der steuerlichen Familienförderung zu erfüllen. Hierfür wurde das zulässige Mindesteinkommensniveau für Eheleute in dieser Steuerklasse verdoppelt.⁵⁵⁴ Haderman gibt als mögliche Einsparungspotenziale an, dass dadurch „Gewinne“ in Höhe von 600 US-Dollar für gemeinsam Veranlagte sowie 500 US-Dollar für Haushalte mit einem Einkommensbezieher realisiert werden könnten, wobei die Ausweitungen der 10-Prozent-Steuerklasse 80 Mill. Steuerzahler betreffen.⁵⁵⁵

⁵⁴⁹ Vgl. CBO (1997), S. XIV.

⁵⁵⁰ Vgl. McCaffery (1997), S. 154.

⁵⁵¹ Vgl. Burman et al. (2002b), S. 10.

⁵⁵² Vgl. Kiefer et al. (2002), S. 96.

⁵⁵³ Vgl. Burman et al. (2002b), S. 5. Anzumerken ist, dass Burman et al. in ihren Aufstellungen nicht zwischen den einzelnen familienfördernden Maßnahmen differenzieren und somit das Volumen geringer eingeschätzt werden muss.

⁵⁵⁴ Vgl. McCaffery (2003), S. 2.

⁵⁵⁵ Vgl. Haderman (2004).

Die zweite Maßnahme sah eine graduelle Erhöhung der allgemeinen Absetzungsmöglichkeit für Eheleute auf 200 Prozent vor. Diese sollte im Jahre 2005, also nach Ablauf der ersten Amtsperiode von George W. Bush, mit einer Höhe von 175 Prozent eingeführt und graduell über fünf Jahre bis 200 Prozent erhöht werden.⁵⁵⁶ Schwerpunktmäßig sollte die Maßnahme Haushalte mit einem mittleren Einkommen unterstützen, wobei jedoch eine Bevorzugung höherer Einkommensgruppen festgestellt werden konnte.⁵⁵⁷ Infolge der Maßnahme rechnete das JCT für das Jahr 2005 mit einer zusätzlichen Haushaltsbelastung von 685 Mill. US-Dollar, welche im Jahre 2009 auf 3,164 Mrd. US-Dollar ansteigen sollte.⁵⁵⁸

Abschließend wurde die obere Einkommensgrenze der 15-Prozent Steuerklasse für verheiratete Paare graduell auf das Doppelte erweitert. Die Steigerung wurde über eine Periode von fünf Jahren angestrebt, welche im Jahre 2005 einsetzte und ausgehend von einer 167-prozentigen Steigerung jährliche Zuwachsraten von ca. 7 Prozent vorsah.⁵⁵⁹ Auffallend erscheint, dass auch diese Maßnahme erst nach der ersten Legislaturperiode einsetzen sollte – also letztlich unter Unsicherheit einer Umsetzung. Die Kosten der Maßnahme wurden vom JCT auf 4,208 Mrd. US-Dollar geschätzt, welche bis zum Jahr 2009 um weitere ca. 4 Mrd. US-Dollar steigen sollten.⁵⁶⁰ Die Zielgruppe dieser Maßnahme waren Haushalte mit höherem Einkommen, da die Anrechnungshöhe innerhalb der Steuerklasse verdoppelt wurde.⁵⁶¹

Burman et al. beschreiben den daraus resultierenden Effekt als Steuererleichterung für Besserverdienende, da ein Großteil der Belastungen dieser Einkommensgruppe wegfallen und Boni erhöht werden.⁵⁶² Eine solche Eingrenzung der Profiteure stellt auch McCaffrey fest:⁵⁶³ Haushalte über einem jährlichen Einkommen von 311.950 US-Dollar erfahren keine Verbesserungen durch die Ausweitung der Abschreibungshöhen bzw. Steuerklassengrenzen. Bezüglich der Effekte für Haushalte mit niedrigerem Einkommen spricht McCaffrey den veränderten Regelungen unter EGTRRA eine Anreizwirkung zur Nicht-Heirat zu, da trotz der Veränderungen eine höhere Belastung für die gemeinsame steuerliche Veranlagung vorherrsche. Dies bestätigt die These von Ellwood und Liebman, welche historisch die Belastung von Familien als U-förmig sehen.⁵⁶⁴ Ott und Vegari werten die Maßnahmen unter

⁵⁵⁶ Vgl. JCT (2003), S. 26.

⁵⁵⁷ Vgl. Burman et al. (2002b), S. 5.

⁵⁵⁸ Vgl. JCT (2003), S. 26f.

⁵⁵⁹ Vgl. Kiefer et al. (2002), S. 90.

⁵⁶⁰ Vgl. JCT (2003), S. 28.

⁵⁶¹ Vgl. Law 107-16, III 301.

⁵⁶² Vgl. Burman et al. (2002b), S. 11.

⁵⁶³ Vgl. McCaffrey (2003), S. 2.

⁵⁶⁴ Vgl. Ellwood und Liebman (2001), S. 1.

George W. Bush dessen ungeachtet als Trendwende – weg von einer Übervorteilung von Alleinstehenden.⁵⁶⁵

So kann auch in diesem Fall die politische Zielgruppe dieser Initiative klar segmentiert werden. Irritierend erscheint die starke zeitliche Verzögerung der einzelnen Maßnahmen im Rahmen der steuerlichen Familienförderung. Weder aus einer neoklassischen noch aus einer keynesianischen Perspektive scheint hier Bezug zum Konjunkturzyklus hergestellt worden zu sein.

3.2.1.2.4 Veränderungen der Erbschaftssteuer

Eine Kernforderung des damaligen texanischen Gouverneurs George W. Bush lag in der völligen Abschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer im Falle eines Wahlsieges und der Ernennung zum Präsidenten der Vereinigten Staaten.⁵⁶⁶ Begründet wurde diese Forderung unter anderem mit dem Wunsch nach einer erhöhten Steuereffizienz.⁵⁶⁷ Zwar betrug die Höhe des Steueraufkommens durch Erbschaften nur 1,5 Prozent der Bundeseinnahmen, dennoch sind die Veränderungen der Erbschaftssteuer unter George W. Bush partei-, gesellschafts- und finanzpolitisch von großem Interesse.⁵⁶⁸

Hinsichtlich parteipolitischer Gesichtspunkte wurden bereits in den 1990er-Jahren heftige, kontroverse Diskussionen über die Sinnhaftigkeit und Zukunft der Steuer geführt.⁵⁶⁹ Unter der Präsidentschaft von William J. Clinton fand sich schließlich eine deutliche Mehrheit für die Abschaffung der Erbschaftssteuer, welche jedoch mit einem Veto des Präsidenten belegt wurde und letztlich nicht umgesetzt werden konnte. Unter Präsident George W. Bush änderten dann 65 Demokraten ihre Haltung, was zu Mehrheitsverhältnissen führte, die sogar zu einer Überstimmung eines präsidentialen Vetos geführt hätten.⁵⁷⁰

Gesellschaftspolitisch wird die Bedeutung einer Veränderung der Erbschaftssteuer anhand ihrer distributionalen Effekte deutlich. Denn die erbliche Steuerbelastung ist stark auf wohlhabende Familien konzentriert. Nur in zwei Prozent aller Sterbefälle kommt die Erbschaftssteuer in den USA durchschnittlich zum Tragen. 1997 waren zu vererbende Vermögen in Höhe von über 5 Mill. US-Dollar für die Hälfte der entsprechenden Steuererlöse verantwortlich. Haushalte, welche zu den fünf Prozent höchsten Einkommensbeziehern gehörten, trugen 91 Prozent der Erbsteuerlast im Verhältnis

⁵⁶⁵ Vgl. Ott und Vegari (2003).

⁵⁶⁶ Leithäuser bezeichnet die Erbschaftssteuer aufgrund seiner Komplexität als „Nachlasssteuer“, was den Gegenstand der Steuer besser wiedergibt.

⁵⁶⁷ Vgl. Gale und Potter (2002), S. 4.

⁵⁶⁸ Vgl. Gale und Slemrod (2001), S. 2.

⁵⁶⁹ Vgl. Burman und Gale (2001), S. 1.

⁵⁷⁰ Vgl. Gale und Slemrod (2000), S. 2, sowie Fortier und Ornstein (2003), S. 148f.

zu 49 Prozent der Einkommensteuerlast.⁵⁷¹ Insgesamt betraf die Erbschaftssteuerregelung im Jahre 1997 nur 78.023 US Bürger – was die gesellschaftspolitische Bedeutung prägnant widerspiegelt.⁵⁷² Die distributiven Fragestellungen sowie die daraus folgenden Gerechtigkeitsdiskussionen machen letztlich die große Bedeutung der Thematik deutlich.

Die Erbschaftssteuerregelungen unter EGTRRA sahen Veränderungen der Erbschafts-, Schenkungs- sowie der „Generation-Skipping Transfer“ (GST)-Steuer in drei zeitlichen Phasen vor.⁵⁷³ In den Jahren 2002 bis 2009 wurden zunächst die Freibetragssummen sowie die Steuerraten der einzelnen Steuerarten erhöht bzw. reduziert. Zusätzlich wurde für diesen Zeitraum die Sondersteuer in Höhe von 5 Prozent für Vermögen zwischen 10 und 17,185 Mill. US-Dollar ausgesetzt. Für das Kalenderjahr 2010 wurden die Erbschaftssteuer und die GST Steuer vollständig ausgesetzt. Für das Jahr 2011 gelten für alle Maßnahmen die „Sunset-Regel“ und somit der ursprüngliche Zustand vor den Veränderungen unter EGTRRA.⁵⁷⁴

Nachfolgend werden primär die Veränderungen der Erbschaftssteuer betrachtet. Da Schenkungen durch jährliche Freibeträge über längere Zeiträume steuerfrei verteilt werden können, finden sie in der Literatur kaum Beachtung.⁵⁷⁵ Basis für die Veränderungen unter EGTRRA waren folgende Regularien: Im Erbschaftsfall mussten Vermögen über einem Freibetrag von 675.000 US-Dollar gemeldet und entsprechend steuerlich geltend gemacht werden. Der Freibetrag wurde bereits unter der Präsidentschaft Clintons im TRA 98 fixiert. Für Vermögen über dem Freibetrag galt eine Erbschaftssteuerrate von 37 Prozent, die auf bis zu 55 Prozent für Vermögen über 3 Mill. US-Dollar anstieg. Des Weiteren wurde eine Zusatzsteuer in Höhe von 5 Prozent erhoben für Vermögen zwischen 10 und 17,185 Mill. US-Dollar. Anzumerken ist, dass die US-amerikanische Erbschaftssteuer eine kombinierte Steuer aus Bundes- und Staatssteuern ist.⁵⁷⁶ Die Veränderungen der Steuerrate und Freibeträge unter EGTRRA werden in der folgenden Tabelle 6 deutlich:

⁵⁷¹ Vgl. Gale und Slemrod (2000), S. 2.

⁵⁷² Siehe hierzu auch Johnson, Mikow und Eller (2001), S. 79.

⁵⁷³ Siehe hierzu Noto (2001).

⁵⁷⁴ Vgl. JCT (2003), V.

⁵⁷⁵ Vgl. Slemrod und Gale (2001), S. 2.

⁵⁷⁶ Vgl. Burman und Gale (2001), S. 2.

Tabelle 6: Veränderungen der Erbschaftssteuer unter EGTRRA

Kalenderjahr	Freibetrag (in US-Dollar)	Höchster Steuersatz (in Prozent)
2001	675.000,-	60
2002	1.000.000,-	50
2003	1.000.000,-	49
2004	1.500.000,-	48
2005	1.500.000,-	47
2006	2.000.000,-	46
2007	2.000.000,-	45
2008	2.000.000,-	45
2009	3.500.000,-	45
2010	Aussetzung der Steuer	35 (nur für Geschenke)

Quelle: in Anlehnung an Burman und Gale 2001, S. 2.

Die Reduzierung der Steuereinnahmen wird durch das JCT im Jahre 2003 mit 5.031 Mill. US-Dollar angegeben, wobei die Ausfälle bei einer vollständigen Aussetzung der Steuerart im Jahre 2010 mit 53.422 Mill. US-Dollar beziffert werden.⁵⁷⁷ Bei einer finanzpolitischen Bewertung dieser Veränderungen fällt zunächst auf, dass aufgrund der einseitigen Belastung der Erbschaftssteuer der Verdacht einer Klientelpolitik nahe liegt. Beckert versucht dies zu widerlegen, indem er nicht die Forderung nach einer Vermögensumverteilung, sondern die Wahrung meritokratischer Eigentumsverhältnisse im Fokus der US-amerikanischen Erbschaftssteuer sieht.⁵⁷⁸ Diese Aspekte mögen zwar zutreffen, jedoch stellt North klar, dass die finanzpolitischen Aspekte des Präsidentschaftswahlkampfes in dieser Diskussion überwiegen und bekräftigt somit den Verdacht.⁵⁷⁹

Finanztheoretisch weist Atherton einer Erbschaftssteuer aufgrund ihrer starken umverteilungswirksamen Effekte eindeutig eine keynesianische Herkunft zu.⁵⁸⁰ Zwar erfülle eine Erbschaftsbesteuerung im strengen Sinne nicht die Flexibilitätsanforderungen einer konjunkturabhängigen automatischen Stabilisierung,⁵⁸¹ doch werden die Ansprüche einer aktiven stabilisierenden Einflussnahme durch den Staat nach Edling vollends erfüllt.⁵⁸² Somit könnte angenommen werden, dass die Forde-

⁵⁷⁷ Vgl. JCT (2003), S. 71.

⁵⁷⁸ Vgl. Beckert (2003), S. 121.

⁵⁷⁹ Vgl. North (2005), S. 32.

⁵⁸⁰ Vgl. Atherton (2003), S. 121.

⁵⁸¹ Vgl. Pätzold (1993), S. 157.

⁵⁸² Vgl. Edling (2001), S. 251.

rung nach einer Reduzierung bzw. Aussetzung der erblichen Steuerbelastung neoklassischen Idealen gerecht wird. Doch eine Variation der Steuersätze zur Anreizanpassung der privaten Nachfrage entspricht nach Pätzold den Idealen einer nachfrageorientierten Finanzpolitik,⁵⁸³ denn eine Senkung der Steuerbelastung für private Haushalte induziert zusätzliche Investitionen infolge einer Nachfragebelebung.⁵⁸⁴ Jedoch wird hierbei (aufgrund der hohen marginalen Konsumneigung) primär auf die Entlastung von „Masseneinkommen“ – also Haushalten mittlerer und niedriger Einkommen – abgezielt. Daher muss finanzpolitisch die Forderung nach einer Reduzierung der Erbschaftssteuer bzw. ihres Aussetzens ein angebotsorientierter Charakter zugesprochen werden.

Aufgrund der thematischen Emotionalität verschwimmt in der wissenschaftlichen Literatur eine klare finanzpolitische Bewertung.⁵⁸⁵ Fürsprecher sehen in der progressiven Ausgestaltung eine Reichtumskonzentration vermeidende Wirkung sowie die Förderwirkung von Stiftungen und Non-Profit-Organisationen als relevante Aspekte in der Diskussion.⁵⁸⁶ Opponenten hingegen weisen auf Immoralität, Vermeidung von Leistungsanreizen sowie Ineffektivität der Erbschaftssteuer hin.⁵⁸⁷ Von dieser Diskussion losgelöst stehen die Forderungen nach einer Reduzierung sowie Abschaffung der Nachlasssteuer jedoch unbestritten im Einklang mit dem Wahlprogramm von Präsident Ronald W. Reagan⁵⁸⁸ und seiner Umsetzung im Rahmen des „Economic Recovery Tax Act“ (ERTA) von 1981.⁵⁸⁹ Auch Brownlee stellt die Parallelen der beiden Präsidentschaften bzgl. der Erbschaftssteuergestaltungen klar heraus; daher seien, dies sieht er ähnlich wie Steuerle,⁵⁹⁰ die Veränderungen unter EGTRRA klar im Sinne der Ideale der Republikanischen Partei.⁵⁹¹ Diesem Denkmuster folgend wurde eine solche finanzpolitische Maßnahme durch die angebotsorientierte Stützung der Konjunktur infolge der wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Jahres 2000 begründet. Brownlee verweist hier auf den Argumentationswechsel des Präsidenten hin, welcher durch die unterschiedlichen Konjunkturdaten zwischen Wahlkampf und Gesetzesvorschlag notwendig wurde.⁵⁹²

⁵⁸³ Vgl. Pätzold (1993), S. 160ff.

⁵⁸⁴ Vgl. Edling (2001), S. 257f.

⁵⁸⁵ Siehe hierzu bspw. Atherton (2003) oder Fluck und Werner (2003).

⁵⁸⁶ Vgl. Gale und Slemrod (2000), S. 5f.

⁵⁸⁷ Vgl. Burman und Gale (2001), S. 3f.

⁵⁸⁸ Vgl. Campagna (1994), S. 41; 71.

⁵⁸⁹ Anzumerken ist, dass die Maßnahmen im Jahr 1982 aufgrund finanzieller Spannungen teilweise zurückgenommen wurden. Vgl. Campana (1994), S. 72.

⁵⁹⁰ Vgl. Steuerle (2001), S. 429.

⁵⁹¹ Vgl. Brownlee (2004), S. 199ff.

⁵⁹² Vgl. Ebenda, S. 221.

3.2.1.2.5 Förderung der privaten Altersvorsorge

Als eine weitere Ausprägung des EGTRRA werden die Veränderungen der Altersvorsorge analysiert. Von besonderem Interesse erscheint diese Maßnahme unter anderem aufgrund ihrer parteilichen, föderalen Verhaftung und ihrer gesellschaftlichen, politischen und volkswirtschaftlichen Bedeutung zu sein. So gelten z. B. Anreizerhöhungen zur privaten Altersvorsorge als republikanisch-ideologische Grundforderung.⁵⁹³ Zudem liegt keine einheitliche Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiet vor. Das Versicherungsrecht sowie das Gesellschaftsrecht fallen in den Kompetenzbereich der Bundesstaaten. Bundeseinheitliche Regelungen gelten in den USA nur auf dem Gebiet der individuellen Vorsorge in Bezug auf den „Investment Company Act“ von 1940.⁵⁹⁴ Diese Kompetenz instrumentalisierte nach Scherpenberg die Regierung Bush mithilfe des EGTRRA, um einen „compassionate conservatism“⁵⁹⁵ nachzuweisen.⁵⁹⁶

Die gesellschaftliche Bedeutung sowie die volkswirtschaftliche Tragweite der Thematik macht auch Schwarz anhand verschiedener Datensätze deutlich:⁵⁹⁷ So kann zwar die Alterssicherung in den USA ebenfalls durch ein Drei-Säulen-System charakterisiert werden. Jedoch lag im Jahr 1999 der Anteil der Kapitaleinkünfte sowie Pensionspläne an der Zusammensetzung der Alterseinkünfte bereits bei 40 Prozent. Trepper hält dem entgegen, dass nur zwei von fünf Senioren in der Vergangenheit Gebrauch von der privaten Altersvorsorge als zusätzliches Absicherungsinstrument gemacht hätten. Die Gründe hierfür sieht der Autor in fehlenden Kenntnissen oder mangelndem Interesse an der Materie.⁵⁹⁸ Dies lässt den Schluss zu, dass zukünftige Generationen der privaten Altersvorsorge mehr Aufmerksamkeit schenken werden (müssen).⁵⁹⁹ Zumal der Umfang des steuerlichen Einnahmeverzichts aufgrund der staatlichen Förderungen als außergewöhnlich hoch einzustufen ist. Roth verweist auf eine Summe von 172 Mrd. US-Dollar bzw. 20 Prozent des Einkommensteueraufkommens oder 40 Prozent der Beiträge für die gesetzliche Rentenversicherung.⁶⁰⁰

Vorrangig ist jedoch der Tatsache Rechnung zu tragen, dass langfristige Defizitprojektionen infolge der geburtenstarken Jahrgänge 1945 und 1965 eine Reform der größten „Off-Budget-Position“ des US-amerikanischen Haushaltes unabdingbar zu machen schienen.⁶⁰¹ Demgegenüber kann Schnei-

⁵⁹³ Vgl. Scherpenberg (2004b), S. 27.

⁵⁹⁴ Vgl. Roth (2009), S. 157.

⁵⁹⁵ Hiermit sollte vor allem der „neue“ sozialkonservative Teil der Wählerbasis angesprochen werden, um als Republikanische Partei eine neue „Mitte“ zu suggerieren.

⁵⁹⁶ Vgl. Scherpenberg (2004), S. 31.

⁵⁹⁷ Vgl. Schwarz (2003), S. 110ff.

⁵⁹⁸ Vgl. Trepper (2003), S. 167.

⁵⁹⁹ Vgl. Fischer (2001), S. 27.

⁶⁰⁰ Vgl. Roth (2009), S. 148.

⁶⁰¹ Vgl. Scherpenberg (2004b), S. 30.

der mit der Einschätzung zitiert werden,⁶⁰² dass frühestens im Jahre 2018 Defizite des Sozialversicherungssystems zu erwarten seien. Selbst danach ist die Funktionsfähigkeit des Systems bis zum Jahr 2041 gegeben, da in diesem Zeitraum die in US-Staatsanleihen angelegten Überschüsse zur Finanzierung herangezogen werden können. Nach diesem Zeitpunkt könnte die staatliche Rentenkasse bis zum Ende des Jahrhunderts 70 Prozent der Forderungen erfüllen.

Im gesellschaftlichen Diskurs sieht Fischer den stark einkommensabhängigen Verbreitungsgrad privater Altersvorsorge,⁶⁰³ welchen Thunert als maßgeblichen Grund für die Aufkündigung des Konsens der Demokraten im US-Kongress während des Jahres 2003 nennt.⁶⁰⁴ Krugman verschärft diese Argumentation durch Assoziationen mit Klassenkämpfen der „Progressiven Ära“ (1890–1913).⁶⁰⁵ Cochran et al. erwarten jedoch auch für untere Einkommensklassen infolge der Veränderungen der privaten Altersvorsorge große gesellschaftliche Herausforderungen.⁶⁰⁶ So schien sich zum einen bereits damals ein Trend abzuzeichnen, dass jene Rente, die aus „Social Security“ und traditionellen Pensionsanteilen der Altersvorsorge zustande kommt, deutlich höher ist als jene aus „Social Security“ und privaten Vorsorgearten. Zum anderen stellt die starke Marktabhängigkeit unterer Einkommensklassen sowie der „Pension Protection Act of 2006“ die Thematik vor kaum lösbare Probleme.

Die „Old-Age, Survivors and Disability Insurance“ (OASDI) ist maßgeblich für die staatliche Altersabsicherung verantwortlich. Hierbei kann eine maximale Rentenhöhe von ca. 1.200 US-Dollar erzielt werden, was einem durchschnittlichen Rentenniveau von ca. 39 Prozent des Nettodurchschnittslohns entspricht.⁶⁰⁷ Für dieses umlagebasierte Absicherungsinstrument wird nach Projektionen des CBO eine Defizitbewirtschaftung ab dem Jahr 2018 erwartet.⁶⁰⁸ Da die betriebliche Altersvorsorge mangels steuerrechtlicher Betriebsausgabenzurechenbarkeit in den Vereinigten Staaten kaum von Bedeutung ist,⁶⁰⁹ wird der privaten Altersvorsorge seither parteiunabhängig vorrangig Aufmerksamkeit geschenkt.⁶¹⁰

Steuerle weist dieser Thematik in den USA zwar einen gewissen sakrosankten Charakter zu, stellt jedoch ebenfalls die aktuelle Diskussion im Politikraum dar.⁶¹¹ So gehörte, auch aufgrund der haushaltspolitischen Situation nach (und unter) der Regierung William J. Clinton, eine grundlegende Rentenreform oder Modifikation nicht zu den originären Absichtserklärungen des Präsidenten George

⁶⁰² Vgl. Schneider (2005), S. 8.

⁶⁰³ Vgl. Fischer (2001), S. 26.

⁶⁰⁴ Vgl. Thunert (2004), S. 80.

⁶⁰⁵ Vgl. Krugman (2007b), S. 11.

⁶⁰⁶ Vgl. Cochran et al. (2006), S. 236f.

⁶⁰⁷ Vgl. Schwarz (2003), S. 110.

⁶⁰⁸ Vgl. Schneider (2005), S. 3.

⁶⁰⁹ Vgl. Schwarz (2003), S. 112.

⁶¹⁰ Siehe hierzu auch Doetsch (1986).

⁶¹¹ Vgl. Steuerle (2004), S. 204.

W. Bush,⁶¹² jedoch zwangen die zunehmende Sorge um die Sparquote sowie die langfristige Vorsorgesicherheit dazu, sich dem Thema anzunehmen.⁶¹³ Schneider gibt hierzu weiterführend an, dass die Relation von Rentenzahlern zu Rentenempfängern in den Jahren von 1960 zu 2005 von 11:1 auf 3:1 gesunken sei,⁶¹⁴ was Trepper zu der These führt, dass in 30 Jahren das Altersvermögen nahezu vollständig aus persönlichen Ersparnissen aufgebaut sein werde (bzw. sein müsse).⁶¹⁵ Mildner und Dretzka können ebenfalls als Vertreter der herrschenden Meinung herangezogen werden. Sie sehen die „Folgekosten“ der Babyboomer-Generation als „Damoklesschwert“ aller Regierungen bzw. der Rentenversicherung.⁶¹⁶

Im Wesentlichen kann die private Altersvorsorge in den USA durch zwei Instrumente abgebildet werden: „Individual Retirement Accounts“⁶¹⁷ (IRAs) wurden 1974 durch den „Employees’ Retirement Income Security Act“ (ERISA) mit einer maximalen jährlich steuerlich anrechenbaren Summe von 1.500 US-Dollar eingeführt.⁶¹⁸ Im Vergleich zur betrieblichen Altersvorsorge weisen IRAs mehrere Vorteile auf: So hat ein Arbeitsplatzwechsel keine Auswirkung auf die Konten, welche ausschließlich vom Steuerpflichtigen selbst geführt und verwaltet werden. Dies schließt die Freiheit (und Problematik) des Sparer ein, zwischen festverzinslichen Wertpapieren, Investmentfonds oder einzelnen Aktien wählen zu können.⁶¹⁹

Die Grundlage der Reform nach EGTRRA stellte ein jährliches Limit von 2.000 US-Dollar dar, welches in Abhängigkeit zu einer Teilnahme an betrieblichen Rentenplänen steht.⁶²⁰ Somit reduzierten sich die steuerbefreiten Einzahlungen ab einem angepassten Bruttoeinkommen (AGI⁶²¹) von 33.000 US-Dollar. Ab einer Einkommenshöhe von ca. 50.000 US-Dollar konnten keine steuerlich abzugsfähigen Einzahlungen in IRAs vorgenommen werden.⁶²² Wichtig ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass die erwirtschafteten Erträge während der Beitragsphase nicht besteuert werden.⁶²³ Die Auszahlungen in Gänze aber sind vollständig steuerpflichtig.⁶²⁴

⁶¹² Siehe hierzu auch Murswieck (2004), S. 658.

⁶¹³ Vgl. JCT (2003).

⁶¹⁴ Vgl. Schneider (2005), S. 3.

⁶¹⁵ Vgl. Trepper (2003), S. 168.

⁶¹⁶ Vgl. Mildner und Dretzka (2010), S. 2.

⁶¹⁷ Diese werden auch meist als „Traditional IRAs“ oder auch „Regular IRAs“ bezeichnet.

⁶¹⁸ Vgl. CBO (2010).

⁶¹⁹ Vgl. Fischer (2001), S. 176.

⁶²⁰ Vgl. JCT (2003), S. 86f.

⁶²¹ AGI = Adjusted Gross Income

⁶²² Die Steuerbefreiung wird durch die Abzüge vom angepassten Bruttoeinkommen im entsprechenden Steuerjahr der Einzahlung berücksichtigt.

⁶²³ Sec. 408(e)(1) IRC.

⁶²⁴ Sec. 408(d) IRC.

Eine Erweiterung der regulären IRAs wurde 1997 durch das Steuerentlastungsgesetz geschaffen. Einzahlungen von maximal 2.000 US-Dollar in diese „Roth IRA“ sind aus versteuertem Einkommen zu leisten, wobei der Höchstbetrag ab einem angepassten Bruttoeinkommen (AGI) von 95.000 US-Dollar schrittweise ausläuft. Ab einem jährlichen Einkommen von 110.000 US-Dollar waren Einzahlungen in ein Roth IRA nicht mehr möglich. Das primäre Unterscheidungsmerkmal zu traditionellen IRAs liegt hierbei in der Steuerfreiheit der Auszahlungen inkl. der erwirtschafteten Zinsen.⁶²⁵ Die Nachfrage nach solchen Programmen scheint originär eher von jüngeren Berufstätigen bzw. Arbeitnehmern, welche sich in niedrigeren Steuerklassen befinden, auszugehen – zum einen aufgrund der Ausschlussklausel für Einkommensbezieher ab 110.000 (bei Doppelveranlagung 160.000) US-Dollar sowie der geringen Einzahlungsmöglichkeit,⁶²⁶ zum anderen aufgrund der besonderen Ausgestaltung. So können im Gegensatz zu traditionellen IRAs Auszahlungen jederzeit vorgenommen werden, jedoch steuerfrei nur unter bestimmten Bedingungen. Beispielsweise können 10.000 US-Dollar für den Kauf des ersten Eigenheims oder der ersten Wohnung jederzeit steuerfrei abgerufen werden.⁶²⁷

Insgesamt weist EGTRRA über 40 Veränderungen zugunsten einer steueroptimierten privaten Altersvorsorge auf (also in Bezug auf „traditional IRAs“ und „Roth IRAs“).⁶²⁸ In einer Analyse stellen Gokhale und Kotlikoff fest, dass diese Veränderungen die höhere Steuerlast von Geringverdienern infolge der EGTRRA-Veränderungen und in Relation zum Lebenseinkommen eindämmen können.⁶²⁹ Jedoch kann angezweifelt werden, dass diese Vergünstigungen tatsächlich in der Form ausgenutzt werden können. Gerade Geringverdiener weisen diametrale Sparquoten im Vergleich zu Besserverdienenden auf.⁶³⁰ So belief sich die durchschnittliche Sparquote in den USA im Jahr 2000 auf ca. 2 Prozent.⁶³¹ Bei Geringverdienern ist eher von negativen Quoten auszugehen. Aus der Förderung der privaten Altersvorsorge lässt sich aber grundsätzlich ein republikanisches Grundideal bestätigen.

Innerhalb des Maßnahmenkataloges des EGTRRA nahm die Förderung und Erweiterung des 401(k)⁶³² Rentensparplans eine besondere Stellung ein.⁶³³ Mit diesem Plan können Arbeitnehmer bestimmte Teile ihres Einkommens steuerreduzierend anlegen, um sie bei Bedarf bzw. Renteneintritt versteuert zu beziehen.⁶³⁴ EGTRRA hob die Einlagengrenzen für 401(k) mit Blick auf die Notwendig-

⁶²⁵ Sec. 408(e)(1) IRC.

⁶²⁶ Vgl. JCT (2003), S. 87.

⁶²⁷ Vgl. Adelman und Cross (2005), S. 186.

⁶²⁸ Vgl. IRS (2012).

⁶²⁹ Vgl. Gokhale und Kotlikoff (2003), S. 112.

⁶³⁰ Eine Vergleichbarkeit von deutschen und US-amerikanischen Sparquoten ist nur bedingt möglich. Ursache hierfür ist die unterschiedliche Berechnungsmethodik. So verwendet das Bureau of Economic Analysis eine residuale Berechnungsmethode, während die Bundesbank auf Basis der Finanzierungsrechnung arbeitet. Die Ergebnisunterschiede können bis zu einem Viertel betragen.

⁶³¹ Vgl. OECD (2004) und (2013).

⁶³² Verändert wurden auch die Regelungen zu 401(m). Siehe hierzu auch Silver-Malyska (2003).

⁶³³ Law 107-16.

⁶³⁴ Siehe hierzu IRS.

keit, Selbstständige stärker zu berücksichtigen, deutlich an.⁶³⁵ Gokhale und Kotlikoff weisen auf die wenig beachtete Tatsache hin, dass EGTRRA Geringverdienern einen nicht zurückzuzahlenden Steuerkredit von 2.000 US-Dollar gewähre.⁶³⁶ Dieser Steuererlass sichert essenziell die Argumentationsgrundlage für Geringverdiener, in die Altersversorgung einzuzahlen, da sie vorher deutlich benachteiligt waren. Die Einzahlungsobergrenze wurde durch EGTRRA von 15 Prozent um weitere maximal 25 Prozent erhöht. Somit kann ein Arbeitnehmer statt 15 Prozent seines zu versteuernden Einkommens bis zu 40 Prozent steuerlich geltend machen.⁶³⁷ Gale und Orszag betonen in diesem Zusammenhang, dass diese Erweiterungen ebenfalls der „Sunset-Regel“ unterliegen und graduell bis zum Jahr 2010 auslaufen werden.⁶³⁸ Dies muss ausdrücklich betont werden, weil es sich demnach nicht um einen dauerhaften, sondern um einen relativ kurzfristigen fiskalpolitischen Effekt handelt. Dennoch stellt sich die Frage, wer von diesen Maßnahmen profitiert.

Bei einer historischen Betrachtung der Veränderungen des 401(k) Rentensparplans unter EGTRRA rücken Choi, Laibson und Madrian zwei wichtige Aspekte in den Vordergrund. So sei aus steuerlichen Gründen und solchen Gründen, welche einer Mitarbeiterunternehmensverantwortung nahe stehen, ein mittelfristiger Trend zu beobachten. Die Veränderungen⁶³⁹ des „Small Business Job Protection Act of 1996“ (SBJP), TRA’97, und letztlich EGTRRA führten tendenziell zu einer Abnahme von unternehmensgesteuerten Pensionsplänen hin zu individuell verantworteten Sparplänen. Auch bei einer längerfristigen Betrachtung können ähnliche Erkenntnisse gewonnen werden. Poterba, Venti und Wise sehen nach dem ERTA’81, welcher unter Präsident Ronald Reagan in Kraft trat, den Beginn einer erheblichen Trendwende hin zur individuellen Altersvorsorge. Dieser wurde zwar infolge des TRA’86 kurz unterbrochen, jedoch nahmen im Durchschnitt ca. 50 bis 60 Prozent aller Teilnahmeberechtigten an diesem Programm teil.⁶⁴⁰

Eine solche gesellschaftliche Durchdringung führte letztlich zu einer Situation, in welcher über die Hälfte des privaten Vermögens in einem 401(k)-Programm zu finden war. Im Jahre 2004 konnten 325.000 verschiedene 401(k)-Anlage-Pläne mit insgesamt 42 Mill. teilnehmenden Arbeitnehmern gezählt werden. Dies macht die Macht und Flexibilität des Systems, aber vor allem die individuelle Verantwortung des Sparerers deutlich. Somit können diesen Veränderungen durchaus neoliberale und auch neoklassische Grundzüge zugesprochen werden, welche in ähnlicher Form auch in Zu-

⁶³⁵ Gokhale und Kotlikoff (2003: 112) beziehen ebenfalls 403b, Keogh sowie IRA-Pläne in die Betrachtung ein.

⁶³⁶ Vgl. Gokhale und Kotlikoff (2003), S. 112.

⁶³⁷ Anzumerken ist, dass zusätzlich eine „Catch-up“-Möglichkeit eingeführt wurde, welche diesen Prozentsatz weiter anheben würde.

⁶³⁸ Vgl. Gale und Orszag (2003), S. 1.

⁶³⁹ Vgl. Silver-Malyska (2003), S. 28f.

⁶⁴⁰ Vgl. Poterba, Venti und Wise (1992), S. 7ff.

sammenhang mit dem „Thatcherismus“ im Sinne einer bürgerlichen Eigenverantwortung zu erkennen sind.⁶⁴¹

Ebenso ist herauszustellen, dass dieser neoklassische „Laissez-faire“-Zustand auch politischer Rahmenbedingungen bedarf, deren hinreichende Umsetzung doch letztlich angezweifelt werden kann.⁶⁴² Hinsichtlich einer distributionalen Bewertung der 401(k)-Veränderungen müssen weitere wichtige Aspekte herausgestellt werden. So verdeutlichen Gokhale und Kotlikoff, dass bei einer „lebenslangen“ Sparer-Betrachtung von 401(k) gerade Geringverdienern eine Steuerfalle drohe, wo hingegen Besserverdiener steuerliche Vorteile genießen können.⁶⁴³ Burke und McCouch hinterfragen daher auch das Volumen von IRAs und 401(k) kritisch, welchen im Jahre 2001 ein Viertel aller Pensionsgelder zugeschrieben werden. Sie kommen zu dem Schluss, dass die Akkumulation der Gelder und die Möglichkeit des „Verwaltens“ dieser primär höheren Gehaltsbeziehern zugeschrieben werden müsse. Darüber hinaus sehen die Autoren eine republikanische Forderung nach einer „flat-rate consumption tax“ als hintergründige Motivation für die Veränderung der Sparmodalitäten. Denn die Veränderungen (hier werden nicht nur die Pensionsveränderungen als Argumentationsgrundlage herangezogen) der Bush-Regierung insgesamt entziehen dem System die Möglichkeit, das vorherrschende Steuersystem in bekannter Form aufrechtzuerhalten, und nehmen damit zukünftigen Regierungen die Handlungsoptionen.⁶⁴⁴

3.2.1.2.6 Steuerliche Förderung von Ausbildungsmaßnahmen

Eine weitere Maßnahme unter dem EGTRRA stellt eine Erhöhung der Abschreibungsmöglichkeiten von Bildungskosten dar. Mit dem Beginn des Jahres 2002 wurde die jährliche Abschreibungssumme für Bildungskosten von 500 US-Dollar auf 2.000 US-Dollar erhöht. Zusätzlich können Ausgaben, welche der schulischen Primär- und Sekundärstufe zugerechnet werden, steuerfrei bezahlt werden. Doch auch weitere „Incentives“ wurden unter dem Programm ausgesprochen.⁶⁴⁵

Die steuerbasierten Ausbildungsmaßnahmen unter EGTRRA fußen auf dem TRA 97⁶⁴⁶. Dieses „demokratische“ Gesetz zielte auf erstmalige Reduzierungen des Steuerniveaus seit den frühen 1980er-Jahren ab.⁶⁴⁷ Instrumentalisiert wurde dies unter anderem durch wesentliche steuerliche Ausbildungsanreize.⁶⁴⁸ Hier sollten der „HOPE Credit“, der „Lifetime Learning Credit“ sowie der „Educa-

⁶⁴¹ Vgl. Naßmacher und Naßmacher (2009), S. 70.

⁶⁴² Vgl. Choi, Laibson und Madrian (2004), S. 275ff.

⁶⁴³ Vgl. Gokhale und Kotlikoff (2002), S. 139.

⁶⁴⁴ Vgl. Burke und McCouch (2005), S. 55.

⁶⁴⁵ Vgl. Kiefer, et al. (2002), S. 91.

⁶⁴⁶ Public Law 105-34.

⁶⁴⁷ Wobei die Maßnahmen primär auf Kapitalgewinne abzielten. Siehe hierzu auch: CNN (2011).

⁶⁴⁸ Für eine genauere Darstellung der Maßnahmen unter TRA 97 siehe bspw.: Prudential (1997).

tion Individual Retirement Account“ für signifikante Wirkungen auf den Bildungssektor sorgen.⁶⁴⁹ Präsident William J. Clinton beabsichtigte ähnlich wie sein Opponent im damaligen Wahlkampf, Bob Dole, eine deutliche finanzielle Unterstützung für Studenten bzw. ihrer Eltern zu erreichen.⁶⁵⁰ Bezüglich einer Steuervergünstigung sah TRA 97 unter anderem eine jährliche Anrechnung in Höhe von 500 US-Dollar von Ausbildungskosten auf das zu versteuernde Einkommen vor.⁶⁵¹

EGTRRA nahm die Ideen auf, welche unter TRA 97 umgesetzt wurden, und formulierte folgende Maßnahmen: Insgesamt sollte die Universitätsbildung mit staatlicher finanzieller Unterstützung erleichtert werden. Hierzu wurden Einkommensbezieher unter 130.000 US-Dollar im Jahr Abschreibungen in Höhe von bis zu 3.000 US-Dollar für das Steuerjahr 2002 und 2003 sowie 4.000 US-Dollar für das Steuerjahr 2004 und 2005 gewährt. Einkommensgruppen mit einem Gehalt von über 130.000 US-Dollar konnten Abschreibungen in Höhe von 2.500 US-Dollar für die Jahre 2004 und 2005 geltend machen. Auch weitere Maßnahmen, welche sich aber nur bedingt quantifizieren lassen, wurden in den Maßnahmenkatalog aufgenommen. So konnten auch Unternehmen ihre Arbeitnehmer umfangreicher freiwillig und steuerwirksam unterstützen.⁶⁵²

Die Effekte der Ausbildungsförderungen unter EGTRRA werden in der Literatur kritisch bewertet, und zwar sowohl aus einer inhaltlichen als auch einer quantitativen Perspektive: So wird zwar von Ersparniszuwächsen für spätere Ausbildungen ausgegangen,⁶⁵³ jedoch bedingen diese nach Karl kaum Erhöhungen von Einschreibungszahlen von Studenten an Universitäten.⁶⁵⁴ Auch Gale bemisst die monetären Auswirkungen der Anreizstrukturen mit einem Faktor von 0,2 Prozent positiv, sieht die Ausgestaltung der Maßnahmen jedoch kritisch. So würden nun verschiedene Anreizoptionen geschaffen (zusammen mit dem „Child Credit“), welche sich aber teilweise ausschließen würden und auf der Verwendungsseite Probleme nach sich ziehen könnten.⁶⁵⁵ Burman et al. weisen ebenfalls darauf hin, dass die Spareffekte als äußerst gering einzuschätzen seien, denn Sparanreize würden von geringen Einkommensklassen kaum angenommen. Daher können die Maßnahmen auch aus distributionalen Gesichtspunkten zusätzlich kritisch bewertet werden.⁶⁵⁶ Dies bestätigen Gale und Potter, die die Effekte hauptsächlich den Haushalten der reichsten 28 Prozent bzw. Einkommensbezieher mit knapp unter 130.000 US-Dollar zurechnen. Insgesamt konnten diese Anspruchsgruppen einen Zuwachs von 4 Prozent genießen.⁶⁵⁷

⁶⁴⁹ Vgl. Kane (1998).

⁶⁵⁰ Vgl. Carabedian (1998), S. 194.

⁶⁵¹ Vgl. Curatola (1998), S. 12f.

⁶⁵² Vgl. Gale und Potter (2002), S. 6.

⁶⁵³ Vgl. Gale und Potter (2002), S. 27.

⁶⁵⁴ Vgl. Kane (1998).

⁶⁵⁵ Vgl. Gale und Potter (2002), S. 4.

⁶⁵⁶ Vgl. Burman et al. (2004), S. 14.

⁶⁵⁷ Vgl. Gale und Potter (2002), S. 53.

Besonders deutlich werden die Kritikpunkte von McCaffrey formuliert: „... taxpayers can put in large sums of money with after-tax dollars and rest assured that the investment yield will not be subject to any second tax on withdrawal ...“.⁶⁵⁸ Geteilt wird diese Ansicht von Kiefer et al.: Den Veränderungen sei ein hohes Maß an Komplexität zuzusprechen und sie setzten bestimmte Einkommensgrößen voraus, die nicht von Geringverdienern bedient werden können.⁶⁵⁹

Neben den bereits erörterten EGTRRA-Aspekten umfasst der Gesetzestext noch weitere Paragraphen. So werden in Punkt VII AMT Adaptionen thematisiert, welche aber nur gegebene Veränderungen aus den Vorjahren bestätigen und somit in dieser Arbeit, neben den bereits diskutierten AMT-Besonderheiten, nicht aufgegriffen werden. In Punkt VIII werden „Other Provisions“ festgehalten, welche ebenfalls zu vernachlässigen sind. Hier werden z. B. steuerliche Besonderheiten für Holocaustopfer und deren Partner sowie andere Themengebiete aufgegriffen, welche aber hinsichtlich der quantitativen Effektivität als äußerst gering eingeschätzt werden können und daher im Rahmen dieser Arbeit vernachlässigt werden.⁶⁶⁰

3.2.1.3 Bewertung

Bei der Betrachtung und Analyse der einzelnen EGTRRA-Maßnahmen konnten bisher teilweise abweichende Erkenntnisse gewonnen werden, welche nun zusammengefasst sowie gewichtet in eine Gesamtbewertung übergeführt werden. Zunächst sind bei der Untersuchung der Einkommensteueränderungen signifikante „negative“ Distributionseffekte identifiziert worden, von welchen vor allem die höchsten vier Prozent der Einkommensbezieher profitierten. Zudem konnten bei 72 Prozent der Haushalte keine oder nur geringe Einkommenseffekte infolge von EGTRRA beobachtet werden, was die Effizienz der Maßnahmen fraglich macht.

Bei der finanzpolitischen Bewertung konnte den Einkommensteuergestaltungen nur bedingt ein angebotsorientierter Charakter zugesprochen werden. Dies ist zum einen auf unterschiedliche Motive bei Forderung, Formulierung und Diskussion der Maßnahmen zurückzuführen. Zum anderen kann zwar aus einer finanztheoretischen Betrachtungsweise eine teils klare Zuordnung erfolgen, bei einer Berücksichtigung der erzielten Effekte müssen diese allerdings als sehr gering bewertet werden. Somit wird eine finanztheoretische Gesamtbewertung erschwert. Eine politische Bewertung hingegen kann wesentlich klarer abgegeben werden: Die Forderungen und Maßnahmen stehen in Einklang mit der republikanischen Parteitradition.

⁶⁵⁸ McCaffrey (2005), S. 903.

⁶⁵⁹ Vgl. Kiefer et al. (2002), S. 114.

⁶⁶⁰ Vgl. JCT (2003), S. 168ff.

Der Ausbau von Steuervorteilen für Kinder hingegen steht eher einem demokratischen Parteiideal nahe und kann als „Sozialisierung“ einkommensschwacher Haushalte aufgefasst werden. Dabei wurde durch eine zeitlich graduelle Veränderung des CTC eine einkommensabhängige Anpassung von inflationsbereinigt 54 Prozent vollzogen, was vor allem bei Niedrigeinkommenbezieher zu positiven Effekten führte. Auch die Reichweite der Maßnahme „überrascht“ und bestätigt demokratische Motive. So wurden mit einem Volumen von 352 Mrd. US-Dollar 35 Mill. Haushalte erreicht, womit hier durchaus von einer nachfrageorientierten Globalsteuerung im Sinne von Schiller bzw. Keynes gesprochen werden kann.

Ähnliche Ergebnisse könnte man bei der Analyse der steuerlichen Vergünstigungen von Ehe und Familie erwarten. Jedoch stand die finanzielle Unterstützung durch Erweiterung von steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten diametral zum Grad der Benachteiligung. Auch muss betont werden, dass das Motiv der Steueranpassung eher in der Behebung eines generellen und historisch gewachsenen Missstandes lag und nicht in parteipolitischer „Notwendigkeit“. Somit waren eher einkommensstarke Haushalte Nutznießer der 660 Mrd. US-Dollar schweren Maßnahme. Ebenso ist eine finanztheoretische Einordnung äußerst schwierig, da im politischen Diskurs kaum eine notwendige Bezugnahme zu konjunkturellen Gegebenheiten hergestellt wurde.

Dies ist bei der Betrachtung der Erbschaftssteuer eher gegeben. Hier sind bei einer Bewertung vor allem die republikanische Parteitradition nach Präsident Ronald W. Reagan sowie deren angebotstheoretische Wurzeln zu betonen. Mit Adaptionen bis zur vollständigen Aussetzung des „Generation Skipping Transfer“ wurden fast ausschließlich wohlhabende Haushalte angesprochen. Studien, welche jährlich nur 70.000 „betroffene“ Bürger sowie ein Volumen von ca. 53 Mrd. US-Dollar nennen, bestätigen zudem die äußerst singuläre Ausrichtung der Maßnahme, welche trotz eines hohen Emotionalitätsgrades im wissenschaftlichen Diskurs klar bewertet wird.

Ähnlich fällt das Urteil über die Veränderungen der privaten Altersvorsorge aus. Die Anpassungen folgen klar einer neoklassischen, fast Thatcher'schen Forderung. So wird der republikanischen ideologischen Grundforderung entsprochen und eine Anreizerhöhung für IRA erwirkt, was letztlich zu einer Entstaatlichung der Altersvorsorge führt und finanzielle Eigenverantwortung fördert bzw. erzwingt. Zwar erschwert eine teilweise uneinheitliche Gesetzeskompetenz die Bewertung, dennoch können die Zielgruppe und Effekte der Maßnahme klar identifiziert werden. So muss die Möglichkeit einer finanziellen Selbstbestimmung der Altersvorsorge primär Besserverdienern zugesprochen werden, was die bislang beobachtbaren Distributionsmotive bestätigt.

Selbst bei dem letzten Punkt des EGTRRA, der Förderung von Ausbildungsmaßnahmen, können solche Distributionseffekte beobachtet werden, denn positive Effekte werden hier nur den obersten 28 Prozent der Einkommensbezieher zugeschrieben. Der Effizienzgrad, also die Auswirkungen auf

die Einschreibung von Studierenden sowie die Erzielung von Spareffekten, wird als eher gering eingeschätzt, auch aufgrund des Segmentes.

Bei einer abschließenden gewichteten Gesamtbewertung der einzelnen Maßnahmen scheint ein finanzpolitisches Urteil zunächst denkbar naheliegend zu sein. So führen die hinsichtlich distributionaler Effekte, Parteinähe sowie finanztheoretischer Wurzeln „stärksten“ Maßnahmen insgesamt zu einem sehr einseitigen, angebotsorientierten und republikanischen Idealen folgenden Gesetzesprogramm. Einer solchen einfachen Bewertung stehen aber mehrere Aspekte entgegen, welche ein differenzierteres Urteil verlangen.

So betont Graetz, dass aufgrund der Langfristigkeit und des terminierten Auslaufens von EGTRRA zur Zeit der Diskussion und Evaluation des Gesetzes kaum eine Aussage über deren Effekte getroffen werden könne.⁶⁶¹ Beispielhaft kann hierfür die Annahme der AMT-Entwicklung genannt werden. Hier werden Steigerungsraten von bis zu 2.000 Prozent⁶⁶² angenommen!⁶⁶³ Auch muss herausgestellt werden, dass vor Eintreten der „Sunset-Regel“ und dem Auslaufen der Maßnahmen im Jahr 2011 vier Kongress- und zwei Präsidentschaftswahlen liegen, unsichere Konjunktur- und Budgetentwicklungen berücksichtigt werden müssen sowie in den 15 Jahren vor EGTRRA 100 unterschiedliche Steuergesetzesänderungen zu verzeichnen waren. Diese Pfadabhängigkeiten sowie Einflussnahmen müssen bei einer Wertung des Gesetzes genannt werden, um das Urteil entsprechend verteidigungsfähig treffen zu können. Damit eine entsprechende Wertung vorgenommen werden kann, werden nachfolgend die Quellen herangezogen, was zusätzliche Betrachtungsperspektiven eröffnet.

Aus dem Blickwinkel einer historisch-vergleichenden Betrachtung von EGTRRA stellt Krugman das Gesetz ebenfalls in die Tradition der Finanzpolitik von Präsident Ronald W. Reagan, welcher gleichermaßen Steuersenkungen zu Beginn seiner Legislaturperiode gefordert habe.⁶⁶⁴ Zwar sah der „Economic Recovery Tax Act“ (ERTA) von Präsident Reagan auch Steuererleichterungen in Höhe von 54 Mrd. US-Dollar vor, jedoch sollten damit Ausgabeneinsparungen in Höhe von 41 Mrd. US-Dollar einhergehen. Gale und Orszag kommen zu ähnlichen Ergebnissen, beziehen jedoch zusätzlich JGTRRA in ihren Vergleich ein.⁶⁶⁵ So hatten ERTA und die finanzpolitischen Maßnahmen unter George W. Bush ungefähr denselben Umfang (ca. zwei Prozent des BIP), jedoch erschweren Preisniveau bzw. Inflation hier einen Vergleich.

⁶⁶¹ Vgl. Graetz (2002), S. 262ff.

⁶⁶² Als Referenzjahr für die Rechnung dienen die Anzahl der AMT-Steuerzahler aus dem Jahr 2000 (= 1,6 Mill. Personen). Diese wurde mit dem prognostizierten Zahlen für das Jahr 2008 in Verhältnis gebracht (= 13,3 bis zu 26,8 Mill. Personen). Siehe hierzu auch Leiserson und Rohaly (2008).

⁶⁶³ Vgl. Leiserson und Rohaly (2008), S. 10ff.

⁶⁶⁴ Vgl. Krugman (2007a), S. 172.

⁶⁶⁵ Vgl. Gale und Orszag (2004e), S. 28.

Es wird darauf hingewiesen, dass demografische und politische Variablen in die Betrachtung einbezogen werden müssten. Aufgrund der unterschiedlichen Altersstruktur der „Babyboomer-Generation“ sowie der politischen Widerstände könnten kaum vergleichende Aussagen getroffen werden, welche aber für eine entsprechende Bewertung notwendig seien.⁶⁶⁶ Shaikh weist zudem nachdrücklich auf die konträren Budgetverhältnisse hin, welche die Maßnahmenpakete wirtschaftspolitisch nicht vergleichbar zu machen scheinen.⁶⁶⁷ Bryson sieht in der Begründung der Maßnahmen die deutlichste Abweichung zwischen den beiden Programmen.⁶⁶⁸ ERTA wurde nicht mit dem Laffer-Argument⁶⁶⁹ vertreten, sondern mit der Überkompensation der Anreizwirkung der Steuersenkungen zu gesteigerten wirtschaftlichen Aktivitäten. Aufgrund der schweren Rezession 1981/1982 konnten die formulierten Ziele des ERTA nicht erreicht werden. Die Steuereinnahmen sanken rapide und schlugen sich in Form eines stark wachsenden Defizits sowie in Realeinkommensverlusten von bis zu fünf Prozent nieder. Mithilfe des „Tax Equity and Fiscal Responsibility Act“ (TEFRA) von 1982 wurden die ursprünglichen ERTA-Maßnahmen zurückgezogen bzw. stark moderiert.

Weniger historisch denn „global“ bewertet Bergsten die Steuerveränderungen unter George W. Bush bzw. EGTRRA in seiner Gesamtheit. Dabei werden die steuerlichen Maßnahmen in einen internationalen Kontext gebracht. Bei dieser Betrachtungsweise wird konstatiert, dass die maßnahmenbedingten Wechselkurseffekte zu Inflations- sowie Zinseffekten führen können, welche wiederum negative Aktienmarktentwicklungen nach sich ziehen.⁶⁷⁰ Gale und Potter bestätigen diese Einschätzung und quantifizieren die Gefahren der Zinsanpassungen. Es könne schon bei einer Veränderung um 80 bis 85 Basispunkte von mindestens ebenso starken negativen Investitionseffekten ausgegangen werden.⁶⁷¹

In weiteren, umfänglicheren ökonomischen Analysen wird EGTRRA ähnlich beurteilt. Das Brookings Institute geht bei einer langfristigen Betrachtung davon aus, dass die Folgen von EGTRRA gravierend sein werden.⁶⁷² Die zukünftige Wirtschaftsentwicklung wird demnach stark eingedämmt, die Zinssätze werden steigen, eine Zunahme regressiver Besteuerung wird beobachtbar sein und eine zukünftig nicht finanzierbare Fiskalpolitik wird deutliche Effekte auf die Politik nachfolgender Regierungen haben. Eine auf Rationalität basierte Begründung von EGTRRA kann folglich aufgrund der

⁶⁶⁶ Vgl. Ebenda.

⁶⁶⁷ Vgl. Shaikh et al. (2005), S. 59.

⁶⁶⁸ Vgl. Bryson (1984), S. 203.

⁶⁶⁹ Laffer vertritt die These, dass zu hohe Grenzsteuerbelastungen der Einkommen und Gewinne die Wirtschaft belasten. Um Leistungsverweigerung und ein Ausweichen in die Schattenwirtschaft zu vermeiden, wird eine Absenkung der steuerlichen Belastungen gefordert. Daher wird die These vertreten, dass eine Senkung der Steuersätze zu einem erhöhten Steueraufkommen führt. Siehe hierzu: Mussel und Pätzold (2003), S. 167.

⁶⁷⁰ Vgl. Bergsten (2002), S. 373ff.

⁶⁷¹ Vgl. Gale und Potter (2002), S. 3.

⁶⁷² Vgl. Gale und Potter (2002), S. 1f.

wechselnden Motive, Ausgangssituationen sowie unverhältnismäßiger Langfristigkeit und entwicklungsunsicherer Annahmen und Parameter nur bedingt gesehen werden.

Bei einem Versuch einer abschließenden Bewertung kann somit festgehalten werden, dass EGTRRA in seiner Gesamtheit herausragende Besonderheiten hinsichtlich Quantität und Qualität aufweist, welche es im nächsten Hauptteil der Arbeit hinsichtlich des „Warum?“ und „Wie?“ zu hinterfragen gilt. Denn obwohl eine Wertung in mancher Hinsicht einfach möglich ist, sind das Motiv sowie die Art und Einflussnahme der „Möglichmachung“ äußerst spannend. So wurden und werden z. B. in der Öffentlichkeit die Maßnahmen teilweise diametral zur Wissenschaft bewertet und kommuniziert, was in der wissenschaftlichen Diskussion zu Urteilen wie: „Homer [Simpson] Gets a Tax Cut“⁶⁷³ führt.

Eine weitere Herausforderung birgt die sich wandelnde Maßnahmenbegründung. Beispielsweise wurde EGTRRA vor der Einreichung eines Budgetvorschlages gebilligt, was für eine Übereinstimmung mit dem Haushaltsplan sprechen würde.⁶⁷⁴ Jedoch konnten bereits der „President’s Message“ Andeutungen für weitreichendere Steuersenkungen entnommen werden.⁶⁷⁵ Infolgedessen trat Senator Jim Jeffords aus Vermont im Mai 2001 aus der Republikanischen Partei aus und veränderte damit die Machtverhältnisse im Senat.⁶⁷⁶

Einen großen Anteil an der Umsetzung der Steuerreform könnte mithin den Machtverhältnissen innerhalb der Institutionen zugeschrieben werden.⁶⁷⁷ Seit 1952 hatten alle wesentlichen Institutionen des politischen Systems eine republikanischen Mehrheit: das Weiße Haus, beide Häuser im Kongress, die Mehrheit der Einzelstaaten sowie die Mehrheit des Supreme Court. Anzumerken ist dabei, dass es sich bei der Mehrheit im Senat eigentlich um ein paritätisches Verhältnis handelte, welches durch die Stimme des Vizepräsidenten (R) in eine Mehrheit verwandelt werden konnte. Hier wird bereits die institutionelle Dimension der Diskussion deutlich, welche es im Rahmen dieser Arbeit zu erörtern und nachfolgend vergleichend in einen Kontext zu bringen gilt.

⁶⁷³ Vgl. Lupia et al. (2007), S. 773.

⁶⁷⁴ Vgl. Gale (2001), S. 1.

⁶⁷⁵ Vgl. EOP (2001), S. 3.

⁶⁷⁶ Vgl. Mackenzie (2002), S. 30.

⁶⁷⁷ Vgl. Dettke (2004), S. 258.

3.2.2 Job Creation and Worker Assistance Act of 2002

3.2.2.1 Überblick

Der „Job Creation and Worker Assistance Act of 2002“ (JCWAA) wird in der Wissenschaft vergleichsweise wenig thematisiert oder dann kontrovers diskutiert, obwohl er anfänglich ein ähnliches Volumen⁶⁷⁸ umfasste wie der EGTRRA.⁶⁷⁹ Dies scheint vor allem deswegen auffällig, da die Effekte der Maßnahmen ideologisch maßgeblich der amerikanischen „Superclass“ zugeschrieben werden können.⁶⁸⁰ Erklären lässt sich dies unter anderem mit der fokussierten Ausrichtung des Gesetzes auf Unternehmen, wodurch die gesellschaftlichen Auswirkungen zunächst nur bedingt deutlich wurden.⁶⁸¹ Denn schwerpunktmäßig sah der JCWAA vor, Unternehmen rückwirkend Sonderabschreibungen zu gewähren, um wachstumsfördernd auf die wirtschaftlichen Einbrüche infolge von 9/11 reagieren zu können. Auch dieser Zusammenhang könnte die relativ geringe Beachtung und kritische Würdigung der Maßnahme begründen.

Ungeachtet der allgemein geringen Auseinandersetzung mit diesem Anreizprogramm weist die betriebswissenschaftliche, steuerwirtschaftliche Forschung den Maßnahmen unter JCWAA einen hohen Stellenwert zu.⁶⁸² Dies ist unter anderem den Skandalen um Enron, Global Crossing und Adelphia Cable geschuldet, welche auch in Zusammenhang mit dem JCWAA gesehen werden.⁶⁸³ Nachfolgend wird eine Übersicht gegeben, im Anschluss soll eine Detailbetrachtung der Maßnahmen innerhalb des Programms erfolgen.

Der Präsident unterzeichnete JCWAA am 3. März 2002 mit der folgenden Absicht:⁶⁸⁴ Menschen, die im Gefolge von 9/11 ihren Arbeitsplatz verloren hatten, sollte eine kurzfristige Hilfestellung gegeben werden. Hierzu sollten Unternehmen steuerliche Erleichterungen und Unterstützungen gewährt werden, um angebotsseitige Anreize zu schaffen. Auch sollte die Wirtschaft der Stadt New York, die unter den Folgen der Anschläge besonders litt, unterstützt werden. Genau diese Absichten lassen sich auch so im Gesetzestext des JCWAA finden, welcher in neun Hauptkapitel unterteilt ist, von denen folgende vier an dieser Stelle als relevant betrachtet werden müssen.⁶⁸⁵

⁶⁷⁸ Hier wurde nur das Volumen bezogen auf ein Jahr verglichen. Bei einer langfristigen Betrachtung können deutliche Unterschiede ausgemacht werden.

⁶⁷⁹ Vgl. <http://www.imf.org/external/pubs/nft/op/227/index.htm> (Stand 01.11.2011).

⁶⁸⁰ Vgl. Perrucci und Wysong (2008), S. 179.

⁶⁸¹ Zu beachten ist, dass JWCAA meist in Zusammenhang mit dem American Jobs Creation Act (AJCA) gesehen wird. Dieser verstärkte die Effekte des JWCAA und setzte andere Schwerpunkte, was in der Summe zu einer deutlich härteren Bewertung führt. Siehe hierzu auch: Perrucci und Wysong (2008), S. 179f.

⁶⁸² Vgl. Diamond und Zodrow (2008), S. 191.

⁶⁸³ Vgl. Rozell und Whitney (2009), S. 52.

⁶⁸⁴ Vgl. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=64834#axzz1kJy263df> (Stand 02.11.2011).

⁶⁸⁵ Vgl. JCT (2002).

- „Business Provisions“,
- Arbeitslosenunterstützungen,
- Steuererleichterungen für New York,
- Ausweitung bestimmter auslaufender Abschreibungen.⁶⁸⁶

Andere thematische Untergliederungen sind in der Literatur ebenfalls aufzufinden. Meist werden Pensionsveränderungen infolge von Abschreibungsmöglichkeiten gesondert thematisiert.⁶⁸⁷ Die Erklärung und Begründung des Maßnahmenkataloges stimmen hingegen in der Regel überein, wobei der Kongress noch stärker die konjunkturbelebenden Effekte betonte, welche von den Maßnahmen ausgehen sollten.⁶⁸⁸ Eine solche makroökonomische Betrachtung deutet stark auf eine antizyklische Wachstumsförderung im Sinne Keynes hin.⁶⁸⁹ Auch Auerbach sieht den Verdacht einer diskretionären Fiskalpolitik durch den JCWAA gestärkt,⁶⁹⁰ denn kurz zuvor hatte das „Bureau of Economics Analysis“ (BEA) seine Einschätzungen für die kurzfristige wirtschaftliche Entwicklung abgegeben. Demnach wäre von einem Einbruch des BIP von 1,4 % auszugehen gewesen. Auerbach umgeht aber eine entsprechende Klassifizierung des Programms und konstatiert der Regierung eher eine „aktive Politik“.

Die zeitliche Befristung sowie die Schuldenfinanzierung der Maßnahmen stehen ebenfalls im Einklang mit nachfrageorientierten Ideen. Zu untersuchen gilt daher, ob die Maßnahmen bzw. das Programm den keynesianischen Anspruch einer Beeinflussung des „Masseneinkommens“ ebenfalls erfüllen bzw. erfüllt⁶⁹¹ oder ob die Hypothese der oben genannten Priorisierung der amerikanischen „Superclass“ bestätigt werden kann und damit eher angebotsorientierte Konzepte verfolgt wurden. Nachfolgend gilt es daher die aufgelisteten Maßnahmen im Lichte solcher Paradigmen zu untersuchen, denn mit Blick auf die „Business Provisions“ innerhalb des JCWAA scheint es bei diesem Maßnahmenpaket eher um ein eklektisches, finanzpolitisches Gefüge zu handeln, in welchem der Gewichtung besonderes Augenmerk geschenkt werden muss. Das CBO macht in einer Aufstellung diese Verteilung deutlich (siehe Tabelle 7) und zeigt auf, dass den Business Provisions eine zentrale Stellung zugewiesen werden kann, wohingegen die anderen Maßnahmen eher zu vernachlässigen sind.

⁶⁸⁶ Der originale Gesetzestext führt neun Hauptkapitel auf, von welchen jedoch fünf aufgrund geringer Effekte hier nicht betrachtet werden.

⁶⁸⁷ Vgl. bspw. IRS (2001).

⁶⁸⁸ Vgl. 108th Congress (2003), S. 60.

⁶⁸⁹ Vgl. Felderer und Homburg (2005), S. 176ff.

⁶⁹⁰ Vgl. Auerbach (2002).

⁶⁹¹ Vgl. Edling (2001), S. 258.

Tabelle 7: Budgetauswirkungen des JCWAA

Geschätzte Budget-Veränderungen je Fiskaljahr in Mill. US-Dollar	2002	2003	2004	2005
Title I: Business Provision	-43.256	-39.001	-24.981	3.001
Title II: Arbeitslosenunterstützung	0	-950	-1.030	-540
Title III: Steuererleichterungen für NY	-484	-789	-629	-1.041
Title IV: weitere Ausweitungen	1.214	1.395	-2.488	-4.968
Haushaltseffekte (summiert)	-42.526	-39.345	-29.048	-3.571

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an CBO (2002b).

Nachfolgend werden die in Tabelle 7 quantifizierten Maßnahmen vertieft qualitativ beleuchtet.

3.2.2.2 Analyse

3.2.2.2.1 Business Provision

Der Präsident und der Kongress sahen in den Veränderungen der Abschreibungsmöglichkeiten für Unternehmen einen Weg, die Wirtschaft durch Anreizförderungen in Zeiten der Krise zu unterstützen. Abgezielt wurde auf eine Modernisierung, Wachstumsförderung und Re-Kapitalisierung infolge des wirtschaftlichen Einbruchs.⁶⁹² „Business Provisions“ (zu vergleichen mit betrieblichen und steuerwirksamen Rückstellungen sowie Abschreibungen) wurden hierfür als sinnvolles Hilfsmittel erachtet. Innerhalb des Gesetzes wurden diese aus zwei verschiedenen Perspektiven instrumentalisiert.⁶⁹³ Im ersten Abschnitt wurden Sonderabschreibungen für bestimmte Besitzverhältnisse thematisiert, im zweiten eine Erhöhung des steuerlichen Verlustrücktrags von zwei auf fünf Jahre gewährt.

Die veränderten Sonderabschreibungsregelungen sollten primär Unternehmen eine zusätzliche Reduzierung von zu versteuerndem Einkommen in Höhe von 30 Prozent erlauben. Unter diese Bestimmung fielen alle Kosten, welche im ersten Jahr der Anrechnung und auf „qualified properties“

⁶⁹² Vgl. JCT (2003), S. 218.

⁶⁹³ Public Law 107-147.

anfielen. Diese Vermögensarten umfassten folgende Aspekte:⁶⁹⁴ Sie mussten eine „Erholungszeit“ von 20 oder weniger Jahren aufweisen, zur Wasserversorgung dienen, Einbauten in gemieteten (oder geleasten) Gebäuden darstellen oder zum Themenkomplex Informationstechnik zählen.⁶⁹⁵ Wachowicz sieht hier besonders Unternehmenseinrichtungen sowie Computerhardware und -software im Fokus. Zu betonen ist, dass die veränderten Abschreibungsregeln keine Gebäude oder Immobilien betrafen. Dies scheint gerade in Bezug zur späteren Immobilienblase im Jahr 2007 relevant zu sein. Auch mussten die Anschaffungen zwischen dem 10. September 2001 und dem 11. September 2004 getätigt worden sein. Die restlichen 70 Prozent wurden mithilfe der üblichen Regeln abgeschrieben.

Welche Bedeutung eine solche Veränderung der Abschreibungsregeln hat, zeigen Berechnungen und Schätzungen auf, welche von effektiven Steuererleichterungen von ca. 44 Prozent ausgehen.⁶⁹⁶ Beispielhaft sei auf folgende Berechnung verwiesen:⁶⁹⁷ Bei einer betrieblich relevanten Anschaffung in Höhe von 50.000 US-Dollar kann im ersten Jahr von einer steuerlichen Erleichterung von ca. 24.000 US-Dollar ausgegangen werden. Nach weiteren An- und Verrechnungen kann eine neue steuerliche Basis von 18.200 US-Dollar erreicht werden. Welchen Effekt solche Abschreibungsveränderungen nach sich ziehen, macht die Schätzung des JCT deutlich: So wird davon ausgegangen, dass infolge dieser Maßnahme allein für das Jahr 2002 von einer Reduzierung des föderalen Budgets in Höhe von 35 Mrd. US-Dollar auszugehen ist. Auch im internationalen Kontext sticht die (alte und neue) Abschreibungspraxis der USA heraus. Im OECD-Vergleich gewährt kein anderer Staat außer Italien und Griechenland generösere Abschreibungsmodalitäten für Unternehmen.⁶⁹⁸

Anhand dieser Daten wird unter anderem die herausragende Stellung der „Business Provisions“ innerhalb des JCWAA deutlich. Bei einer detaillierten Betrachtung und Analyse der Neuregelungen muss auch das „The Modified Accelerated Cost Recovery System“ (MACRS) thematisiert werden, welches in Zusammenhang mit dem JCWAA steht.⁶⁹⁹ Dieses wurde unter Präsident Reagan 1981 (bzw. 1986 im Rahmen des TRA 86) eingeführt und löste das bis dahin geltende „Class Life Asset Depreciation Range“ (ADR)-System ab, welches Abschreibungen längerfristig und nach bestimmten Regeln klassifiziert betrachtete.⁷⁰⁰ MACRS unter TRA 86 versuchte sich dem Laffer-Theorem anzunehmen.⁷⁰¹ So wurden beispielsweise Spitzeneinkommensteuersätze von 50 auf 28 Prozent gesenkt sowie niedrige Einkommensklassen mit 15 statt mit 11 Prozent besteuert. Diese dramatische Verände-

⁶⁹⁴ Vgl. IRC Sec. 168(k).

⁶⁹⁵ Vgl. Federation of Tax Administrators (2011).

⁶⁹⁶ Vgl. House und Shapiro (2006), S. 13.

⁶⁹⁷ Vgl. <http://www.jct.gov/x-12-02.pdf> (Stand 03.11.2011).

⁶⁹⁸ Vgl. CEA (2009), S. 166.

⁶⁹⁹ Siehe hierzu auch: House und Shapiro (2006), S. 12f.

⁷⁰⁰ Siehe unter anderem: Droms und Wright (2010), S. 73ff.

⁷⁰¹ Die theoretischen Hintergründe macht Feldmann (1986) gelungen deutlich.

rung der Progressivität und Ausgestaltung des Steuersystems wurde als „amerikanisches Experiment“ bezeichnet, bestätigte aber letztlich nicht das erwartete „Laffer-Kurven-Wunder“.⁷⁰²

Bei der Entwicklung der Idee im Jahre 1980/81 wurde angestrebt, durch eine Reduzierung der einkommensteuerlichen Belastung von Haushalten um durchschnittlich 10 Prozent sowie signifikante Abschreibungserleichterungen für Unternehmen erhebliche Einnahmeeffekte zu erzielen (auch auf internationaler Ebene).⁷⁰³ Hinsichtlich der rückblickenden Bewertung der Umsetzung dieser Maßnahmen können unterschiedliche Urteile ausgemacht werden.⁷⁰⁴ Im Rahmen der Einführung der Maßnahmen wurden diese unter anderem als „economics of fun“ bezeichnet. Jedoch wurde selbst innerhalb der Republikanischen Partei die „Reaganomics“ als „voodoo economics“ oder als „blue smoke and mirrors“ tituliert. Auch in der modernen Literatur wird die Periode kontrovers behandelt. So konnten zwar vergleichsweise deutlich stärkere Wirtschaftswachstumsraten verzeichnet werden als in der Pre- und der Post-Reagan-Phase, jedoch werden die gesellschaftlichen Aspekte und Auswirkungen vollkommen unterschiedlich bewertet.⁷⁰⁵

Die Abschreibungsmaßnahmen des JCWAA fußten auf den Ideen der besagten „Reaganomics“ und der Reduzierung der Steuerlast, die auf eine angebotsseitige Stimulierung der Wirtschaft abzielte. Wichtig ist festzuhalten, dass die Abschreibungsmaßnahmen unter der Regierung von Präsident George W. Bush nur teilweise umgesetzt werden konnten, denn innerhalb der föderalen Strukturen der USA hatten sich 30 Staaten nicht den Bundesvorschlägen angeschlossen (siehe Abbildung 3a und b).⁷⁰⁶ Dies führte zu diversen bundesstaatlichen Auswirkungen, welche in der Summe auf Kosten in Höhe von ca. 26 Mrd. US-Dollar taxiert wurden.⁷⁰⁷ Andere Schätzungen belaufen sich auf ca. 14,1 bis 50 Mrd. US-Dollar.

⁷⁰² Vgl. Mussel (2003), S. 173.

⁷⁰³ Vgl. Klages (2009), S. 115.

⁷⁰⁴ Vgl. Berman (1998), S. 77.

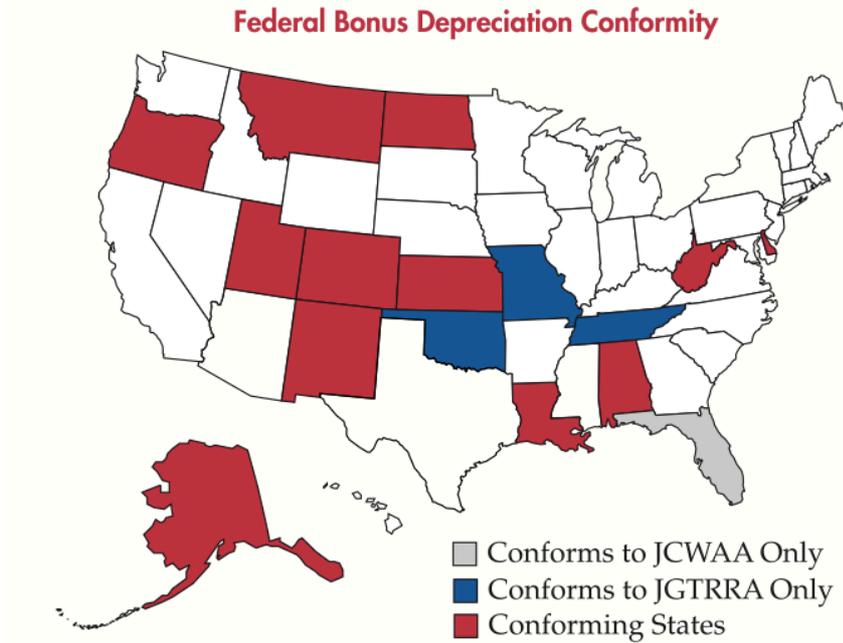
⁷⁰⁵ Siehe hierzu bspw.: Niskanen und Moore (1996).

⁷⁰⁶ Vgl. Shapiro und Friedman (2004), S. 7.

⁷⁰⁷ Vgl. CRS (2004), S. 2.

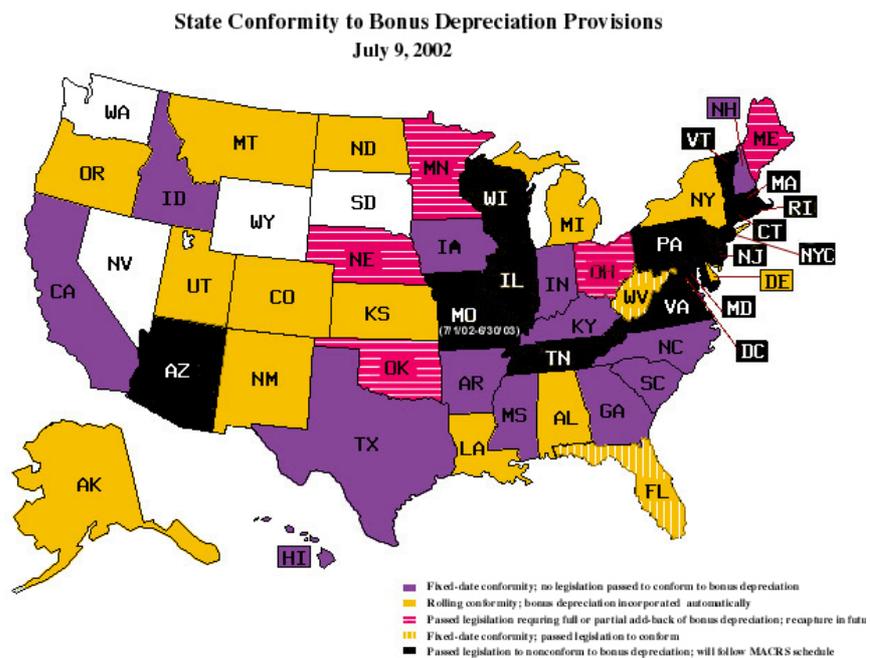
Abbildung 3: Bundesstaatliche Ausprägung der „Depreciation“

(a) Übernahmen der Bundesregeln durch die Bundesstaaten



Quelle: Federation of Tax Administrators (2002).

(b) Übernahmen insbesondere der „Bonus Depreciation Provisions“



Quelle: Wolters Kluwer Tax & Accounting US (2003).

Die Bewertung der veränderten Abschreibungsregeln erweist sich aus einer Paradigmenperspektive schwierig. Einerseits weisen die Regeln auf einen stark angebotsorientierten Charakter hin. Durch eine Anregung der Investitionstätigkeit von Unternehmen sollten im Sinne einer neoklassischen Vorstellung Kapazitätssteigerungen bzw. Produktionspotenzialerweiterungen erreicht werden.⁷⁰⁸ Andererseits spricht aber gerade die „aktive“ Förderpolitik gegen eine angebotsorientierte Staatsauffassung. Dieser Eindruck wird von Analysen untermauert, die „time-lag“-Herausforderungen und Effizienzeffekte bei der Umsetzung der Maßnahmen thematisieren.⁷⁰⁹

Hinzu kommt die staatspolitische Auffassung der Neoklassik (und auch der Republikanischen Partei), dass die Politik keine eigenständige stabilitätspolitische Verantwortung zu tragen habe und sich durch „Passivität“ auszuzeichnen habe.⁷¹⁰ Dennoch muss bekräftigt werden, dass die „Business Provision“ einer angebotsorientierten Staatsauffassung zugeschrieben werden sollte. Denn die einseitige Investitionsförderung von Unternehmen mithilfe der geschaffenen Anreizstruktur, welche zudem zeitlich begrenzt war und auch auf verringerte Kapitalkosten abzielte, steht klar im Einklang mit republikanischen Ideen sowie einem neoklassischen Paradigma; sie geht somit nicht konform mit einer Förderung des „Masseneinkommens“, wie es nach Keynes erwartet werden müsste.⁷¹¹

Der Verlustrücktrag stellt das zweite Element innerhalb des „Title I“ unter dem JCWAA dar. Neben später zu thematisierenden steuerlichen Aspekten („Title IV“) wird das Gesetz meist auf diese drei Aspekte reduziert.⁷¹² Das Volumen der Maßnahme wurde für den Zeitraum von 2002 bis 2007 auf ca. 4,3 Mrd. US-Dollar geschätzt. In Relation zu den ca. 59,5 Mrd. US-Dollar, mit welchen die Sonderabschreibungen taxiert werden, erscheinen die Maßnahmen relativ gering.⁷¹³

Bei dem Verlustrücktrag, hier „Net Operating Loss“ (NOL) genannt, handelt es sich um einen Zustand, bei dem die Abschreibungen eines Unternehmens das Bruttoeinkommen in einer Periode übersteigen – also letztlich ein Verlust in der Periode erwirtschaftet wird.⁷¹⁴ Vor Änderung der Gesetzeslage galt folgende Regelung:⁷¹⁵ Der errechnete NOL durfte zwei Jahre rückwirkend und bis zu 20 Jahre auf das zukünftig zu versteuernde Einkommen übertragen werden. Bei der rückwirkenden Anrechnung musste das frühestmögliche Jahr herangezogen werden.

⁷⁰⁸ Vgl. Edling (2001), S. 9f.

⁷⁰⁹ Vgl. House und Shapiro (2006).

⁷¹⁰ Vgl. Mussel (2003), S. 13ff.

⁷¹¹ Vgl. hierzu auch Diskussion um Chirinko (2008), S. 215ff.

⁷¹² Anmerkungen: Siehe hierzu bspw. CRS (2005), S. 18.

⁷¹³ Vgl. JCT (2002b).

⁷¹⁴ Siehe hierzu IRS (2013).

⁷¹⁵ Vgl. JCT (2003), S. 221f.

Folgende Beispielrechnung soll die Zusammenhänge verdeutlichen:⁷¹⁶ Hat ein Unternehmen im Jahr 2008 ein NOL von 400.000 US-Dollar erwirtschaftet, muss es bei einer rückwirkenden Anrechnung das Jahr 2006 heranziehen. Wenn in diesem Jahr ein Nettogewinn von 400.000 US-Dollar erzielt worden war, lag die Steuerlast folglich bei 136.000 US-Dollar. Durch die Anrechnung des NOL in dieser Periode würden der Gewinn nachträglich auf 0 US-Dollar reduziert und die bereits gezahlten Steuern als Gutschrift verrechnet werden. Falls der NOL größer als 400.000 US-Dollar gewesen wäre, hätte der verbleibende „NOL“ auf die nachfolgende Periode 2007 oder auch weiter folgende (bis zu 20) Jahre angerechnet werden können.⁷¹⁷

Einer Veränderung bzw. Ausweitung dieser Methodik wird innerhalb des Investmentmanagements eine bedeutende Rolle zugewiesen. Gerade Unternehmen mit hohen anfänglichen Belastungen wie Entrepreneurre sowie kleine und mittelständische Unternehmen versprachen sich von den Veränderungen große Wirkungen.⁷¹⁸ So können beispielsweise mit solchen Maßnahmen, die meist mit einer Reduzierung der Körperschaftsteuer gleichgesetzt werden, deutliche Cashflow-Effekte⁷¹⁹ erzielt werden. Desai und Gentry stufen daher den NOL und den Umgang mit dieser Materie als wichtige Determinante für langfristigen Unternehmenserfolg ein.⁷²⁰

Die Veränderungen, welche nun innerhalb des JCWAA angestrebt wurden, hatten den Hintergrund, dass unternehmerische „Schocks“ besser ausgeglichen werden sollten. Hier wurde speziell auf erhöhte Fluktuationen und unerwartete Entwicklungen auf den Finanzmärkten verwiesen.⁷²¹ Auch ein höherer Cashflow als ein möglicher Effekt der Änderung des Gesetzes wird explizit genannt, wobei hier speziell auf Investitionseffekte und Stimuli für die Wirtschaft verwiesen wird.

JWCAA sah vor, den Verlustrücktrag von zwei auf fünf Jahre auszuweiten, jedoch nur für NOLs aus den Jahren 2001 und 2002. Die Betonung der zeitlichen Beschränkung erscheint äußerst wichtig, da dies die Wirksamkeit und Tragweite des Gesetzes deutlich limitierte. Aus einer finanzwissenschaftlichen Perspektive nährt diese Einschränkung zudem den Verdacht, dass es sich bei der Maßnahme um eine diskretionäre antizyklische Maßnahme handelte, im Sinne einer nachfrageorientierten Finanzpolitik.⁷²² Verschärft wird dieser Eindruck, wenn man die keynesianische Vorstellung

⁷¹⁶ Vgl. Van Horne und Vachowicz (2005), S. 25f.

⁷¹⁷ Anmerkungen: Bereits innerhalb dieser Gesetzeslage gelten bestimmte Sonderregelungen. So kommen bspw. für Landwirtschaftsbetriebe oder Unternehmen, welche durch Katastrophen Verluste erlitten, umfanglichere Regelungen zum Tragen.

⁷¹⁸ Siehe bspw. Entrepreneur, 1. Dezember 2002, S. 74.

⁷¹⁹ Der Cashflow ist eine wirtschaftliche Kennziffer, welche die zahlungswirksamen Erträge den Aufwendungen gegenüberstellt. Er lässt Aussagen bzgl. der Liquidität, Wettbewerbsfähigkeit und Insolvenzgefahr eines Unternehmens zu. Siehe hierzu auch: Coenenberg et al. (2009).

⁷²⁰ Vgl. Desai und Gentry (2003).

⁷²¹ Vgl. JCT (2003), S. 221f.

⁷²² Vgl. Friedrich (1983), S. 93.

vom Staat als „Krisenmanager“ bedenkt. Dieser hat innerhalb einer Globalsteuerung fallweise und in Abhängigkeit zur konjunkturellen Lage Stabilisationsimpulse zu geben.⁷²³

Im Gesetzestext gibt es aber kaum weitere Ausführungen zu den neuen Regelungen. Dies könnte der Einmaligkeit und dem geringen Volumen geschuldet sein. Von Interesse aber scheint der Adressat des Gesetzes zu sein. Gemäß Dorn kann z. B. entnommen werden, dass aufgrund diverser sehr komplexer Wahl- und Planungsmöglichkeiten bei NOLs primär Unternehmen angesprochen wurden (und auch „Private“), welche umfängliche Voraussetzungen finanzieller, planerischer und organisationaler Natur erfüllen (müssen).⁷²⁴ Dies entspricht dem republikanischen Ziel und einer Orientierung an der bereits genannten „Superclass“.⁷²⁵ Andererseits weist das TPC der Maßnahme einen überparteilichen Charakter zu. Zwar wird auch darauf verwiesen, dass generell kaum relevante Studien zu dieser Politik oder ähnlichen Maßnahmen vorliegen, jedoch wird von Folgendem ausgegangen:⁷²⁶ Eine Ausweitung der Periodenanrechnung reduziere die Strafe für höhere unternehmerische Risikobereitschaft und Sorge für eine neutralere Behandlung zwischen riskanten und sicheren Anlagen, was aber eher einem republikanischen und neoklassischen Paradigma entspreche.

⁷²³ Vgl. Ebenda, S. 96ff.

⁷²⁴ Siehe auch K&L Gates LLP (2012).

⁷²⁵ Vgl. Perrucci und Wyson (2008), S. 79.

⁷²⁶ Vgl. Tax Policy Center (2010a).

3.2.2.2.2 Arbeitslosenunterstützung

Der „Title II“ des JWCAA sah eine Förderung von Langzeitarbeitslosen vor, welche mit insgesamt 14,2 Mrd. US-Dollar bewertet wurde.⁷²⁷ Diese Maßnahme erscheint im Vergleich zu den Steuererleichterungen unter den „Business Provisions“, die auf ein Volumen von bis zu 137 Mrd. US-Dollar geschätzt werden, verschwindend gering. Perucci und Wysong sehen daher die These einer Förderung der amerikanischen „Superclass“ auch in Hinblick auf die Arbeitslosenunterstützung als republikanische Rigide bestätigt.⁷²⁸ Denn die distributionalen Effekte innerhalb des JWCAA scheinen angesichts dieser Zahlen, wie auch bei EGTRRA, äußerst einseitig zu sein und keinesfalls auf eine Beeinflussung des Masseneinkommens im Sinne einer nachfrageorientierten Staatspolitik abzielen.⁷²⁹ Zudem haftet der Arbeitslosenunterstützung in den USA zumeist ein fragwürdiges Image an. Denn in der republikanischen Sichtweise birgt eine Erhöhung der Arbeitslosenförderung die Gefahr von „Moral Hazard“-Problemen. Es wird also von einer erhöhten Akzeptanz für Arbeitslosigkeit von Betroffenen bei Ausweitung der Förderung ausgegangen und folglich von einem Missbrauch.⁷³⁰

Zu beachten gilt auch, dass die Arbeitslosenunterstützung in den USA äußerst unterschiedlich ausgestaltet ist. Denn im Gegensatz zu anderen Programmen der Sozialversicherung fällt die Arbeitslosenversicherung und -unterstützung nicht (oder nur bedingt) in den Zuständigkeitsbereich des Bundes.⁷³¹ Im Zuge des Sozialversicherungsgesetzes von 1935 wurden erstmals Bundesrahmenrichtlinien für eine nationale Arbeitslosenversicherung formuliert. Diese sahen aber nur Gestaltungsrichtlinien für die einzelnen Bundesstaaten vor. Trotz einer Bundessteuer in Höhe von 3,2 Prozent, begrenzt auf 6.000 US-Dollar jährlich und auf Arbeitgeber, diente diese jedoch nur als Anreiz für die einzelnen Staaten, einen eigenen Arbeitnehmerschutz einzurichten, sowie zu deren anfänglicher Finanzierung.⁷³²

Bereits 1938 besaßen alle Staaten eine entsprechende Sicherungseinrichtung, welche jedoch vollkommen unterschiedliche Anwartschaftskriterien, Leistungen und Beitragssätze (jedoch mindestens die Bundessteuer) beinhaltete. Die Gewährung von Unterstützungsleistungen erfolgte aber einheitlich (entgeltlich) und nur bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit. Seit den 1980er-Jahren ist der Anteil der Arbeitslosengeldempfänger im Verhältnis zu Arbeitslosen konstant bei ca. 40 Prozent. Die Bezugsgröße schwankte im Jahr 2004 zwischen 133 US-Dollar (Puerto Rico) und 826 US-Dollar (Massachusetts) und im Bundesdurchschnitt wurde eine Unterstützung in Höhe von 262,50 US-Dollar pro

⁷²⁷ Public Law 107-147; vgl. auch IRS (2002).

⁷²⁸ Vgl. Perucci und Wysong (2008), S. 179.

⁷²⁹ Entorf erachtet auch qualitative Unterscheidungsmerkmale in der Förderpolitik als relevant. So setzt das „Modell USA“ auf eine hohe Arbeitsmarktfuktuation, sodass hohe Findungsraten und Separationskosten koexistieren. Ein sinnvolles „Matching“, also eine längere Findungsphase mit der Folge von stabileren Beschäftigungsverhältnissen, wird hierdurch aber nicht erreicht. Vgl. Entorf (2001), S. 20f.

⁷³⁰ Vgl. Lind und Tamas (2008), S. 11.

⁷³¹ Siehe hierzu auch: Seelieb-Kaiser (2001), S. 310.

⁷³² Siehe hierzu auch: Murswieck (1988), S. 87ff.

Woche ausgezahlt. Die Dauer der Bezüge ist einheitlich auf 26 Wochen beschränkt (Status Pre-JCWAA), außer in Montana (28 Wochen) und Massachusetts (30 Wochen).⁷³³

Diese Informationen zeigen zunächst auf, dass ein Transferprogramm im Sinne einer nachfrageorientierten Finanzpolitik zwar existent ist, jedoch in ihrer Budgetrelevanz und -reichweite äußerst begrenzt ist. Denn ein solches System müsste als antizyklischer, automatischer Stabilisator dienen,⁷³⁴ welcher entsprechend budgetrechtlich relevante Auswirkungen nach sich zieht.⁷³⁵

Die Arbeitslosenförderung unter JWCAA wurde mit zwei Maßnahmen angegangen:⁷³⁶

1. „Unemployment Assistance“ und
2. „Special Reed Act Transfer in Fiscal Year 2002“.

Die „Unemployment Assistance“ sah in der föderal strukturierten Arbeitslosenförderung der USA eine 13-wöchige Ausweitung der Arbeitslosenunterstützung vor.⁷³⁷ Vor dieser Ausweitung betrug die maximale Förderung in den Bundesstaaten (bis auf zwei) 26 Wochen, wobei im Jahre 2001 durchschnittlich 14 Wochen Unterstützung beansprucht (und gewährt) wurden und „nur“ 28 Prozent der Bezieher und Anspruchsberechtigten die volle Unterstützung erhielten. Die Maßnahmen unter JCWAA sahen vor, dass in besonderen Fällen Arbeitslose eine zusätzliche 13-wöchige Unterstützung erhielten. Die Kosten trug im Gegensatz zu den allgemeinen Arbeitslosenförderprogrammen, welche hauptsächlich von den Einzelstaaten finanziert werden, der Bund. Die Sonderfälle traten ein, wenn die „insured“⁷³⁸ Arbeitslosenquote bei 5 Prozent lag und 120 Prozent über dem Durchschnitt der letzten beiden Jahre.

Unter der „insured“ Arbeitslosenquote, welche wöchentlich erhoben wird, ist folgender Sachzusammenhang zu verstehen:⁷³⁹ Es stellt das Verhältnis zwischen Personen, welche versicherungsbedingte Unterstützungsleistungen erhalten, zu allen entsprechend versicherten Personen dar. Diese Kennzahl entwickelte sich in den Jahren 2000 bis 2004 wie folgt (siehe Tabelle 8):

⁷³³ Vgl. Kletzer und Rosen (2006), S. 11f.

⁷³⁴ Vgl. Samuelson (1998), S. 720ff.

⁷³⁵ Vgl. Bohnet (1998), S. 4.

⁷³⁶ Siehe auch: CBO (2002b).

⁷³⁷ Vgl. hierzu: secs. 201-209.

⁷³⁸ Unter einer „insured“ Arbeitslosenquote wird das Verhältnis von Schadensansprüchen innerhalb einer Arbeitslosenversicherung zu den versicherten Angestellten verstanden. Generell ist diese Quote geringer als die „totale“ Arbeitslosenquote, da einige Arbeitslose nicht entsprechende Voraussetzungen erfüllen, um den Versicherungsschutz zu erhalten. Siehe hierzu auch: Rosenbloom (2005), S. 610f.

⁷³⁹ Vgl. Frumkin (2006), S. 248.

Tabelle 8: Total and Insured Unemployment Rate

Jahr	Total Unemployment (in Prozent)	Insured Unemployment (in Prozent)
2000	4,0	1,6
2001	4,7	2,3
2002	5,8	2,8
2003	6,0	2,8
2004	5,5	2,3

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Frumkin (2006), S. 249.

Anhand der Daten wird zwar deutlich, dass die Inanspruchnahme von Leistungen stieg, jedoch wird hier vernachlässigt, dass dem ein massiver Trend an zunehmend nicht versicherten Arbeitnehmern und Arbeitern gegenübersteht (von ca. 60 auf unter 40 Prozent).⁷⁴⁰ Ebenso ist zu beachten, dass zwischen den Staaten starke Unterschiede hinsichtlich des Empfangs von Leistungen bestehen (auch aufgrund von Strukturbedingungen). So erhielten im Jahre 2003 65 Prozent aller Antragssteller in Pennsylvania Unterstützungsleistungen, in South Dakota hingegen nur 24 Prozent.⁷⁴¹ Doch wesentlich tiefgreifender erscheinen die Einschränkungen der Fördermaßnahmen unter der „Unemployment Assistance“. Denn die Ausweitung um 13 Wochen innerhalb des JCWAA wurde nur Versicherten zugesprochen, die auch durch das „Robert T. Stafford Disaster Unemployment Program“ abgesichert waren.⁷⁴²

Dieses Programm wurde nach dem republikanischen Gouverneur Staffort aus Vermont benannt und im Jahr 1988 unter Präsident Carter umgesetzt, um die föderale Zuständigkeits- und Instrumentenproblematik im Falle eines Notfalls zu lösen.⁷⁴³ Unter dem „Title IV“ kann der Präsident im Falle eines „Major Disaster“ Staaten und Gemeinden bei der Finanzierung von Arbeitsversicherungsleistungen Unterstützung gewähren.⁷⁴⁴ Um aber Ansprüche in Bezug auf „Title IV“ stellen zu können, müssen die bundesstaatlichen Versicherungen an dieses Programm gekoppelt sein. Größtenteils war dies jedoch nicht der Fall. McGladrey betont daher, dass die Wirkungen der 13-wöchigen Verlängerung der Leistungen letztlich „verpufften“.⁷⁴⁵

Auch infolge dieser Erkenntnisse wird in der US-amerikanischen wissenschaftlichen Literatur zunehmend die These verfolgt, dass der Föderalismus für „Politikversagen“ verantwortlich sei. So

⁷⁴⁰ Hier kann auf Grell (2008) verwiesen werden, welche die Entwicklung der US-amerikanischen Sozialsysteme verständlich aufzeigt.

⁷⁴¹ Vgl. Rosenbloom (2005), S. 616.

⁷⁴² Vgl. Rsm. McGladrey (2008), S. 9–25.

⁷⁴³ Public Law 93-288.

⁷⁴⁴ Vgl. FEMA (2007), S. 45.

⁷⁴⁵ Vgl. Rsm. McGladrey (2008), S. 9–24.

nehmen Birkland und Waterman das Stafford-Gesetz auf, gehen aber über die Thematik der Arbeitslosenversicherung hinaus und sehen in den Ereignissen um den Hurrikan „Katrina“ diese These bestätigt.⁷⁴⁶ Damit erhärten sich die Vermutungen, welche Schneider bereits in ihren Studien zu Hurrikan „Hugo“ geäußert hatte.⁷⁴⁷ Auch bestätigt dies die Methodik der Arbeit, die im theoretischen Überbau auf die Besonderheiten von Institutionsdeterminanten verweist.

Der „Special Reed Act Transfer in Fiscal Year 2002“ ist die zweite Maßnahme innerhalb der Arbeitslosenförderung. Ein „Reed Act“ stellt folgende Umverteilungsmaßnahme dar.⁷⁴⁸ Wenn drei Bundesstaaten in den „Unemployment Trust Fund“ (UTF) ihre gesetzlichen Grenzwerte am Ende eines Fiskaljahres erreicht haben, werden die überschüssigen Mittel an die einzelnen Konten des UTF übertragen. Der Trust selber besteht aus 59 Konten. Neben den Konten der 53 Bundesstaaten existieren das Konto „Railroad Unemployment Insurance Account“, das Konto „Railroad Administration Account“ und vier⁷⁴⁹ Bundeskonten.⁷⁵⁰ Die Konten der Bundesstaaten wiesen zu Beginn des Jahres 2000 eine Höhe von 50,3 Mrd. US-Dollar auf. Mit diesen und den Mitteln aus den anderen Konten galt es die Arbeitslosenversicherungsleistungen zu bezahlen. Die Höhe der jährlichen Auszahlungen aus dem Fond an die Einzelstaaten wurde 1997 durch den „Balanced Budget Act“ auf 100 Mill. US-Dollar limitiert. Der „Special Reed Act“ sah vor, diese Limitierung aufzubrechen, aber die Summe insgesamt auf 8 Mrd. US-Dollar zu begrenzen.⁷⁵¹ Aufgrund der unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungen der Bundesstaaten sowie des generellen Konjunkturzyklus erwiesen sich die Salden als recht volatil. So lagen z. B. die Auszahlungen an bundesstaatliche Konten 1994 um 113 Prozent über den antizipierten Zahlen. Neben den Auszahlungsgrößen gelten auch die Einzahlungssummen als recht unsicher.⁷⁵²

Die Folgen und Erklärungen bzgl. des „Special Reed Act“ wurden von der Regierung bzw. der Politik wenig ausgeführt.⁷⁵³ Das „Economic Policy Institute“ sah in den temporären Veränderungen des Gesetzes eher ein „Nullsummenspiel“, denn die durchschnittliche Arbeitslosendauer erreichte im Jahre 2003 ihren höchsten Stand seit 20 Jahren. Dies führte dazu, dass die zeitlich begrenzten Leistungen bereits in den meisten Fällen nicht in Anspruch genommen werden konnten. Auch werden institutionelle Faktoren für ein Scheitern verantwortlich gemacht. Analysiert wurden hier primär Erweiterungen des „Reed Act“ im Jahre 2004, welche sich aber durchaus auf den „Special Act Reed Act“ von

⁷⁴⁶ Vgl. Birkland und Waterman (2008).

⁷⁴⁷ Vgl. Schneider (1992).

⁷⁴⁸ Vgl. JCT (2002), S. 9.

⁷⁴⁹ Zu den vier Bundeskonten gehören: the Employment Security Administration Account, the Extended Unemployment Compensation Account, the Federal Unemployment Account sowie the Federal Employees' Compensation Account.

⁷⁵⁰ Vgl. Policy Almanac (2000).

⁷⁵¹ Vgl. JCT (2002), S. 9.

⁷⁵² Siehe hierzu auch: UI Data Summary.

⁷⁵³ Die staatlichen Aspekte werden sehr gut zusammengefasst bei: United States Department of Labor (2002).

2002 übertragen lassen.⁷⁵⁴ So konnte festgestellt werden, dass mindestens 7 der 51 Bundesstaaten als „Near Insolvency“ einzustufen waren und daher nicht den Trust in Anspruch nehmen konnten. Sechs weitere Staaten hielten keine Haushaltsdebatten im Jahre 2003 mehr ab, innerhalb derer die Problematik hätte thematisiert werden können. Auch aufgrund anderer legislativer Aspekte wurden lediglich sechs Staaten identifiziert, welche überhaupt die Möglichkeit besaßen, aus finanziellen, legislativen und institutionellen Aspekten mögliche Erweiterungen eines solchen Gesetzesvorschlages in Anspruch zu nehmen.⁷⁵⁵

Altman formuliert diese Time-lag-Problematik innerhalb des JCWAA deutlicher und äußert letztlich auch Zweifel an der gesamten Arbeitslosenförderung unter Bush.⁷⁵⁶ So scheint das Programm zwar Unterstützungselemente aufzuweisen, jedoch muss beachtet werden, dass das Inkrafttreten der Maßnahmen sechs Monate nach den Anschlägen lag. Hinzu kommt, dass die Arbeitslosenzahlen mit Aufkommen der Rezession bereits im März 2001 stark anstiegen. So kam ein Großteil der Betroffenen kaum in den Genuss der Hilfen. Jones und Luscombe sehen hingegen im JCWAA (und gerade in Bezug zum „Title II“) eine deutliche Verbesserung hinsichtlich der Reaktionszeit der Regierung.⁷⁵⁷ Denn üblicherweise werden steuerliche Aspekte erst im nächsten Jahr wirksam, um den Anspruchsgruppen eine entsprechende Reaktionszeit einzuräumen. Hier brach der JCWAA mit den sonst üblichen staatlichen Strukturen und Prozessen, wengleich hier Chasanov (2004) deutliche Einschränkungen macht.

3.2.2.2.3 Steuerlicher Stimulus für New York

Unter dem Punkt III des JCWAA wurden „Tax Incentives for New York City and distressed Areas“⁷⁵⁸ (NYCDA) ausgesprochen. Diese stellten jedoch vor allem Steuervergünstigungen für die „New York Liberty Zone“⁷⁵⁹ (NYLZ) dar. Auch durften diese Anreize nur Unternehmen beanspruchen, welche in einem Steuerjahr durchschnittlich weniger als 200 Mitarbeiter beschäftigten.⁷⁶⁰ Diese und weitere Einschränkungen wurden für bestimmte Teilansprüche jedoch stückweise wieder aufgehoben. Insgesamt wurden die Kosten für die Unterstützungsmaßnahmen der NYLZ für das Jahr 2002 mit 454 Mill. US-Dollar angegeben und insgesamt mit 5 Mrd. US-Dollar für den Zeitraum 2002 bis 2012.⁷⁶¹ Die einzelnen Maßnahmen werden nachfolgend differenzierter betrachtet.

⁷⁵⁴ Vgl. Chasanov (2004).

⁷⁵⁵ Micheli (2002) stellt die Reed-Diskussion in Bezug auf den Staat Kalifornien auf und macht die staatlichen Auswirkungen deutlich.

⁷⁵⁶ Vgl. Altman (2005), S. 211.

⁷⁵⁷ Vgl. Jones und Luscombe (2002), S. 10.

⁷⁵⁸ Public Law 107-147.

⁷⁵⁹ Die Liberty Zone wurde als Bereich südlich der Canal Street, East Broadway und Grant Street definiert. Siehe auch: GOA (2003), S. 74.

⁷⁶⁰ Public Law 107-147, sec. 301.

⁷⁶¹ Vgl. Tax Policy Center (2010b).

Insgesamt wurden innerhalb des Revitalisierungsprogramms des Bundes sieben Maßnahmen ausgeführt: Erstens wurde für Unternehmen, welche im Kalenderjahr weniger als 200 Mitarbeiter beschäftigten, ein Steuerbonus in Höhe von 2.400 US-Dollar für die Jahre 2002 und 2003 gewährt.⁷⁶² Die zweite Maßnahme entsprach den zuvor (innerhalb des JCWAA) erläuterten Abschreibungsvergünstigungen und stellten eigentlich keine Neuerung innerhalb des Programms dar. Als dritte und vierte Maßnahme wurde der NYLZ eine Anleihe in Höhe von 8 Mrd. US-Dollar gewährt, deren Zinsgewinne nicht versteuert werden mussten. Die Verwendungsgewalt wurde paritätisch dem Bürgermeister der Stadt sowie dem Gouverneur des Staates New York zugesprochen. Als Auflage wurde formuliert, dass die Ausgaben bis zum 31. Dezember 2004 getätigt sein müssten. Zusätzlich wurden Optionen auf weitere Bonds gewährt. Erhöhte Aufwendungen durften mithilfe der fünften Maßnahme steuerlich geltend gemacht werden. Die letzten beiden Maßnahmen thematisierten Immobilieneigentum sowie -besitz und gaben deutlich verkürzte Abschreibungsmodalitäten vor.⁷⁶³

Die isolierte Zuordnung der Maßnahmen auf das Gebiet NYLZ wurde innerhalb des Kongresses äußerst kritisch gesehen: So betonte beispielsweise die demokratische Senatorin Cantwell (Washington) in einer Anhörung⁷⁶⁴ die überregionalen wirtschaftlichen Effekte von 9/11 – und damit die Notwendigkeit, die Maßnahmen entsprechend auszuweiten.⁷⁶⁵ Dies steht unter anderem mit den sonstigen Hilfsmitteln in Zusammenhang, die New York erhalten hatte. Stehr beziffert die mittelbaren und unmittelbaren Hilfsleistungen auf insgesamt 38,1 Mrd. US-Dollar,⁷⁶⁶ wobei laut Berechnungen bereits ca. 14 Mrd. US-Dollar für die Abraumbeseitigung sowie die Bezahlung der Überstunden im öffentlichen Dienst benötigt wurden. Dennoch werden insgesamt knapp 7 Mrd. US-Dollar der Förderung von Unternehmen zugeschrieben. Eine Verortung der Maßnahmen unter JCWAA kann gut anhand der Abbildung 4 visualisiert werden. Demnach folgte der JCWAA (Public Law 107-147) zwei bereits großzügig dimensionierten Maßnahmenpaketen.

⁷⁶² Rechenbeispiele und umfangreiches Datenmaterial können dem JCT (2002) entnommen werden.

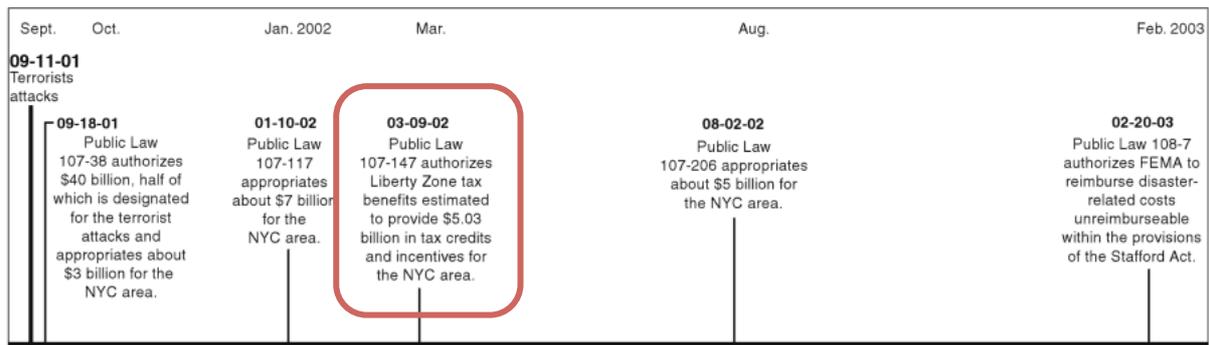
⁷⁶³ Vgl. GOA (2009), S. 274ff.

⁷⁶⁴ Vgl. United States of America Congressional Record (2002), S. 2853.

⁷⁶⁵ Cantwell nimmt hier besonders Bezug auf das Unternehmen Boeing und den Verlust von 30.000 US-Arbeitsplätzen infolge von 9/11.

⁷⁶⁶ Vgl. Stehr (2006), S. 459.

Abbildung 4: Zeitstrahl und Volumen der Zuwendungen nach 9/11



Quelle: GAO (2003), S. 16.

Bei einer Berücksichtigung der Verzahnung von Bundes-, Föderal- und Gemeindesteuer kann ein differenzierteres Bild gezeichnet werden. Das unabhängige „Independent Budget Office“ der Stadt New York hat errechnet, dass infolge der Förderungen (gerade der Veränderungen der Abschreibungsmodalitäten) die Stadt mit einem Verlust von 887 Mill. US-Dollar bis zum Jahr 2007 zu rechnen hatte,⁷⁶⁷ denn die vier größten Einkommensteuerquellen⁷⁶⁸ der Stadt haben als Berechnungsgrundlage bzw. Steuerbasis die bundesrelevanten Größen, also inklusive der getätigten Abschreibungen. Durch die höheren Abschreibungen entgehen der Stadt New York folglich signifikante Einnahmen.

Den besagten Abschreibungsveränderungen werden daher die größten positiven und negativen Auswirkungen zugeschrieben. Diese wurden zwar bereits eingangs erläutert, jedoch soll hier der Fokus auf die Stadt geschärft werden und exemplarisch quantifiziert werden:⁷⁶⁹ Bei einer Anschaffung in Höhe von 1 Mill. US-Dollar kann im ersten Jahr bei einer Abschreibungsdauer von sieben Jahren eine steuerlich wirksame Abschreibung in Höhe von 142.900 US-Dollar getätigt werden. Unter dem JCWAA können nun im ersten Jahr 400.000 US-Dollar abgeschrieben⁷⁷⁰ und somit einer steuerlichen Erhebung entzogen werden. Die Auswirkungen auf die einzelnen gemeinderlevanten Einkommensteuerhöhen können der nachfolgenden Tabelle 9 entnommen werden:

⁷⁶⁷ Vgl. IBO (2003), S. 2.

⁷⁶⁸ Hier handelt es sich um die Folgenden: general corporation tax (GCT), banking corporation tax (BCT), unincorporated business tax (UBT), and personal income tax (PIT).

⁷⁶⁹ Vgl. IBO (2003).

⁷⁷⁰ Durch den Bonus beträgt die neue Basis $1 \text{ Mio} - 300.000 = 700.000$ US-Dollar. Hiervon werden die regulären 30 Prozent abgeschrieben = 100.000 US-Dollar. Insgesamt also $300.000 + 100.000 = 400.000$ US-Dollar.

Tabelle 9: Budgetveränderungen der Stadt New York

Jahr / Veränderung des Steueraufkommens in Millionen US-Dollar	2002	2003	2004	2005	2006	2007
GCT + BCT	-71,2	-65,3	-58,8	0,3	39,2	36,8
UBT	-30,4	-27,8	-25,1	0,1	16,3	15,7
PIT	-12,1	-11,1	-10,0	0,0	6,5	6,3
Total	-113,7	-104,2	-93,9	0,4	61,0	58,8

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an IBO (2003).

Die Veränderungen im Zeitverlauf lassen sich mit der einmaligen Abschreibung von 30 Prozent erklären bzw. mit der sich deswegen verändernden Steuerbasis. Wichtig ist anzumerken, dass für die NYLZ zusätzlich weitere Abschreibungsmodalitäten gelten: Weitere zusätzliche 30 Prozent werden gewährt, die sogar bis zum 31. Dezember 2006 gelten, sowie Leasing- bzw. Gebäude-Sondervereinbarungen, welche hier aber aufgrund geringer Relevanz nicht weiter thematisiert werden.⁷⁷¹

Eine weitere Maßnahme innerhalb des „Title III“ und in Bezug auf die NYLZ des JCWAA stellt eine Ausweitung des „Work Opportunity Tax Credit“ (WTC) dar.⁷⁷² Dieser Kredit entspricht einer Gutschrift föderaler Steuern in Höhe von 2.400 US-Dollar für Unternehmen. Die Gutschrift wird für jede neue Einstellung gewährt, wobei der neue Mitarbeiter einer besonderen Gruppe zugehörig sein muss.⁷⁷³ Diese Gruppe muss eine durchschnittlich hohe Arbeitslosenquote aufweisen und einer der folgenden Gruppierungen angehören: „high-risk youth“ (Alter zwischen 18 und 24 Jahren)⁷⁷⁴, Veteranen, Ex-Sträflinge, Essensmarkenbezieher und andere, ähnliche Cluster. Insgesamt können acht verschiedene Kategorien von WTCs ausgemacht werden.⁷⁷⁵ Erdacht wurde dieses Anreizprogramm im Rahmen des „Small Business Job Protection Act of 1996“; es wurde von Präsident William J. Clinton im August 1996 unterzeichnet.⁷⁷⁶

⁷⁷¹ Siehe hierzu auch: JCT (2002), S. 11f.

⁷⁷² Vgl. JCT (2002), S. i.

⁷⁷³ Siehe hierzu auch: <http://www.hud.gov/offices/cpd/economicdevelopment/news/taxincentives051701.pdf> (Stand 02.01.2012).

⁷⁷⁴ Zusätzlich müssen die Unternehmen in folgenden Gegenden angesiedelt sein: Empowerment Zone (EZ), Enterprise Community (EC) oder Renewal Community (RC).

⁷⁷⁵ Neben den drei genannten kommen noch folgende Gruppen dazu: vocational rehabilitation referrals, qualified summer youth employees, persons receiving certain supplemental security income. Siehe: JCT (2002), S. 223.

⁷⁷⁶ Public Law 104-188, oder siehe auch: http://www.uses.doleta.gov/pdf/ETA_HB_408_Text_11_2002.pdf (Stand 02.01.2012).

Durch den JCWAA wurde eine weitere Gruppe eröffnet. Innerhalb dieser Gruppe wurden alle „...individuals who perform substantially all their services for a business located in the New York Liberty Zone“⁷⁷⁷ gezählt. Zusätzlich musste das Unternehmen andere Voraussetzungen erfüllen, so durfte es nur weniger als 200 Mitarbeiter haben. In der Höhe wurde auch die sonst übliche Steuergutschrift von 2.400 US-Dollar angesetzt. Zusätzlich wurden aber innerhalb des JCWAA auch alle bereits eingestellten Mitarbeiter eingeschlossen. Als eine weitere Ausweitung sah der JWCAA zudem vor, den einmaligen Anreiz zu verdreifachen, indem nun in den ersten drei Jahren der Anstellung das Unternehmen jeweils 2.400 US-Dollar abschreiben konnte bzw. 40 Prozent von den ersten 6.000 US-Dollar an zu versteuerndem Einkommen.

Das Instrument bzw. die Effekte dieser Maßnahmen werden in der wissenschaftlichen Literatur aber kaum näher beleuchtet. Levine beispielsweise beschränkt sich meist auf sehr deskriptive Darstellungen.⁷⁷⁸ Andere Autoren stellen eher die betriebswirtschaftlichen Aspekte in den Fokus der Betrachtung.⁷⁷⁹ Aus volkswirtschaftlichem Blick auf die Thematik könnte das geringe Volumen für die stiefmütterliche Behandlung verantwortlich gemacht werden. Nach Hermsma wurden im Jahr 2003 Mittel in Höhe von 500 Mill. US-Dollar als „Credits“ vom Bund gewährt.⁷⁸⁰ Anzumerken ist, dass hier auch „Welfare-to-Work“-Programme eingerechnet wurden. Hinzu kommt, dass die Annahmekriterien und Anreize für viele potenzielle Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu hoch sind bzw. nicht ausreichen. Laut GAO-Studie haben nur 10 Prozent der Unternehmen eine Änderung ihrer Einstellungspolitik infolge von Veränderungen des WOTC vorgenommen, was den Effizienzgrad gut widerspiegelt.⁷⁸¹

3.2.2.2.4 Sonstige Anpassungen

Neben den oben genannten Veränderungen sah der JCWAA weitere Anpassungen vor, auf die zwar hier kurz eingegangen werden soll, welche aber aufgrund ihres Umfangs und ihrer Qualität für die Analyse nur bedingt von Interesse sind.⁷⁸² „Title IV“ („Miscellaneous and technical Provisions“) umfasst insgesamt sechs gesetzliche Anpassungen, deren Motive teilweise technischer und administrativer Natur sind, teilweise inhaltlicher Natur. Die nachfolgende Tabelle 10 führt die Haushaltseffekte der sechs Maßnahmen auf.

⁷⁷⁷ JCT (2002), S. 4.

⁷⁷⁸ Vgl. Levine (1998).

⁷⁷⁹ Vgl. Schnepfer (2007), S. 85f.

⁷⁸⁰ Vgl. Hamersma (2005), S. 1.

⁷⁸¹ Vgl. GAO (2001).

⁷⁸² Hier wird sich auf Public Law 107-147 bezogen.

Tabelle 10: Haushaltseffekte der „Miscellaneous and Technical Provisions“ unter JCWAA

Haushaltseffekt in Millionen US-Dollar	2002 - 2012
Umstellung auf Digitalversand (Form 1099)	- (keine Angaben)
Corporation S	982
Verfahrensbegrenzung (non-accrual accounting)	229
Erhöhung der Steuerfreiheit für Pflegeanbieter	692
Zinsanpassungen bei der Finanzierung von Pensionsfonds	3.062
Steuerliche Anrechenbarkeit für Lehrer	409

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an JCT (2002a).

Bei der ersten Anpassung handelt es sich um eine Umstellung der Versendungsart von bestimmten IRS-Dokumenten von Papier- in Digitalform.⁷⁸³ So war es zuvor vonseiten der IRS notwendig, Informationen, z. B. von Arbeitgebern oder Banken über Steuer- bzw. Zinszahlungen, dem Arbeitnehmer bzw. Kunden in Kopie zu versenden.⁷⁸⁴ Hiervon wurde nun Abstand genommen und ein rein digitaler Versand vereinbart. Die zweite Anpassung basierte auf einem judikativen Druck und beseitigte eine ungerechte Bevorteilung von Stakeholdern: So urteilte der Supreme Court am 9. Januar 2001,⁷⁸⁵ dass bestimmte Anspruchsgruppen bei einer Insolvenz von einem nach „S-Corporation“⁷⁸⁶ taxierten Unternehmen ihre entsprechenden Verluste auch steuerlich geltend machen dürfen.⁷⁸⁷

Die quantitativ kleinste Maßnahme, mit einem Umfang von ca. 229 Mill. US-Dollar bezogen auf einen 10-Jahreshorizont, ist die dritte Veränderung.⁷⁸⁸ Hierbei handelt es sich um eine vernachlässigbare Veränderung der Anrechnung von bestimmten zinsfreien Beträgen innerhalb des betrieblichen bzw. steuerlich relevanten Rechnungswesens. Zukünftig sollen bestimmte Anrechnungsverfahren nur von noch kleineren Unternehmen herangezogen werden dürfen.

⁷⁸³ H.R.2090 Sec. 401.

⁷⁸⁴ Vgl. JCT (2002), S. 27.

⁷⁸⁵ 531 U.S. 206 (2001), No. 99-1295.

⁷⁸⁶ Hierbei handelt es sich um eine Unternehmensart, bei welcher ein entsprechendes Unternehmen selbst von Zahlungen von Bundessteuern befreit ist, dessen Shareholder jedoch jegliche Zahlungen aus/von diesem Unternehmen zu versteuern haben. Siehe hierzu bspw.: Legal Information Institute (2014).

⁷⁸⁷ Vgl. JCT (2002a), S. 28f.

⁷⁸⁸ Vgl. JCT (2002b).

Auch die vierte Maßnahme kann – zumindest finanz- und haushaltspolitisch – vernachlässigt werden. Mit ihr wurde eine Erhöhung von steuerfreien Zahlungen für Pflegeanbieter festgeschrieben.⁷⁸⁹ Ein gewisses politisches Gewicht erhält diese Maßnahme durch den wahlkampfpolitischen Kontext. So bediente Präsident Bush damit sein konservatives Wahlversprechen, Familien stärker zu fördern. Inhaltlich und zeitlich überschneidet sich die Maßnahme mit dem am 8. Januar unterzeichneten „No Child Left Behind Act“ aus dem gleichen Jahr.⁷⁹⁰

Den größten Effekt auf den Haushalt hatte von den sechs Maßnahmen die fünfte mit einem Volumen von knapp 3 Mrd. US-Dollar. Hierbei wurde sich den Problematiken angenommen, welche aus den stark sinkenden Zinsen für Staatspapiere mit 30 Jahren Laufzeit resultierten.⁷⁹¹ Zwar stieg der Zinssatz eigentlich in den zwei Jahren vor dem JCWAA an, jedoch wurde auf ein langfristiges Sinken reagiert, wie in Abbildung 5 zu sehen ist.⁷⁹² Die Besonderheit des Zinssatzes besteht darin, dass dieser zur Berechnung der Pensionsfinanzierung herangezogen wird, wobei sinkende Zinsen mit einer Unterfinanzierung der Pensionsfonds bzw. -kasse korrelieren.⁷⁹³ In der wissenschaftlichen Literatur hat diese Thematik durchaus eine Bedeutung, jedoch eher aus einer versicherungsmathematischen Perspektive.⁷⁹⁴

Abbildung 5: Entwicklung der „Treasury Rate 30 Year Nominal“ 1990-2009



Quelle: US Treasury (Stand 01.10.2013).

⁷⁸⁹ Vgl. JCT (2002), S. 32.

⁷⁹⁰ Pub.L. 107-110.

⁷⁹¹ Vgl. JCT (2002), S. 33ff.

⁷⁹² Den historischen Bezug bei Berücksichtigung der Staatsschulden untersucht auch CBO (2010b).

⁷⁹³ Siehe hierzu auch Rauh (2006), S. 34ff.

⁷⁹⁴ Siehe hierzu auch Fife (2002), S. 72ff.

Für diese Arbeit ebenso vernachlässigbar ist die sechste Maßnahme. Hier wurde Lehrern eine Kapung von steuerlichen Anrechnungsmöglichkeiten von berufsbedingten finanziellen Aufwendungen auferlegt.

Nach Erfassung und Analyse der einzelnen Maßnahmen soll nun eine abschließende Bewertung des JCWAA angestrebt werden.

3.2.2.3 Bewertung

Bei einer Gesamtschau und Bewertung der Maßnahmen unter dem JCWAA gilt es sich zunächst der Relationen bewusst zu werden. In der ersten Legislaturperiode von Präsident George W. Bush gilt der JCWAA als das kleinste Maßnahmenpaket. Das OECD hatte das Volumen im Jahr 2004 mit insgesamt 97 Mrd. US-Dollar angegeben.⁷⁹⁵ Aus der Tabelle 11 können die abweichenden Gewichtungen innerhalb des JCWAA zwischen den einzelnen Maßnahmen ausgemacht werden. So wird hier ebenfalls deutlich, dass auch innerhalb des Paketes deutliche Unterschiede ausgemacht werden können, welche bei einer Bewertung entsprechend Berücksichtigung finden müssen.

Tabelle 11: Maßnahmenübersicht JCWAA

Zeitraum / Einnahmen und Kosten in Mrd. US-Dollar	2001 - 2004	2005 - 2014
Business Provisions (Title I)	-71,2	36,8
Arbeitslosenunterstützung (Title II)	-30,4	15,7
Steuererleichterungen für New York (Title III)	2	3
Weitere Ausweitungen (Title IV)	-113,7	58,8

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an IBO (2004).

Den weitaus größten Anteil des Pakets nehmen die „Business Provisions“ mit ca. 60 Mrd. US-Dollar ein. Das Ziel dieser steuerlichen Anreizförderung bestand in der Revitalisierung der Wirtschaft. Dabei wurden zum einen Sonderabschreibungen in Höhe von 30 Prozent gewährt, welche effektiv zu maximal 44 Prozent Steuererleichterung führen konnten. Damit gehörten die Vereinigten Staaten international zu den Top Drei hinsichtlich der Höhe von Abschreibungsmöglichkeiten – trotz der uneinheitlichen föderalen Umsetzungsmöglichkeiten. Es konnte zudem herausgearbeitet werden, dass die Maß-

⁷⁹⁵ Vgl. OECD (2004), S. 6.

nahme aufgrund der äußerst begrenzten Fokussierung zwar einer „aktiven Politik“ im Sinne eines keynesianischen Krisenmanagers zugeschrieben werden kann, dass sie jedoch klar republikanische und neoklassische Wurzeln besitzt. So lag die Motivation und Ausrichtung der Förderung primär auf der Angebots-, der Unternehmensseite.

Zum anderen sahen die „Provisions“ eine Erhöhung bzw. Veränderung des steuerlichen Verlustrücktrags (NOL) vor. Zwar wird dieser Teil der Maßnahme „nur“ mit ca. 4,3 Mrd. US-Dollar gewichtet. Nichtsdestotrotz kann die Qualität bzw. Charakterisierung ähnlich eingeschätzt werden wie zuvor bei den Sonderabschreibungen, denn die Verwertung bzw. der Umgang mit NOLs bedarf komplexer Wahl- und Planungsmöglichkeiten, was die Hypothese der Förderung einer US-amerikanischen „Superclass“ stützt. Finanzstarke Unternehmen können eher abschreibungspflichtige Investitionen sowie Verlustüberträge vornehmen. Mit Bezug auf die Bewertung von EGTRRA kann ggf. hier schon die These formuliert werden, dass die Finanzpolitik von Präsident George W. Bush zwar aktive Züge aufweist, jedoch einem „Bastard-Keynesianismus“ zugeschrieben werden kann.⁷⁹⁶ weniger in einem „Robinsons’schen“ Sinne⁷⁹⁷ – also stagflationsbedingte Limitierung „klassischer“ keynesianischer Maßnahmen – als vielmehr die Verwendung aktiver Finanzpolitik zur Stärkung angebotsorientierter Interessen. Streeck und Mertens leiten dies z. B. eindrücklich historisch ab.⁷⁹⁸

Ähnliches kann bei dem zweiten Maßnahmenbündel des Pakets konstatiert werden. So handelt es sich bei der Arbeitslosenunterstützung, welche immerhin auf bis zu 15 Mrd. US-Dollar beziffert wird, vordergründig um die Gestaltung eines Transferprogramms im Sinne einer angebotsorientierten automatischen Stabilisierung. Bei einer Detailbetrachtung offenbart sich jedoch die äußerst begrenzte Reichweite, was letztlich zu einer Relevanzbewertung führt, die kaum einer Beeinflussung des Mas-seneinkommens gerecht wird. Dies gilt sowohl für die „Unemployment Assistance“ als auch für den „Spezial Reed Act“. Erstere sah die Ausweitung einer Förderung bei Arbeitslosigkeit mit bestimmten Charakteristika um bis zu 13 Wochen vor, was aber letztlich nur einer kleinen Gruppe von Bedürftigen zugutekam. Hier wurde die These formuliert, dass dies ggf. auf ein Versagen wegen bestimmter institutioneller Faktoren zurückzuführen ist (in diesem Fall durch Föderalismus). Zweiterer zielte durch organisationale Veränderungen der Fondsstrukturen auf ein Nullsummenspiel ab.

Die letzte Maßnahme muss eigentlich unter Vorbehalt in die Gesamtbewertung eingebracht werden. Denn die Maßnahmen innerhalb des „Title III“ sahen singuläre Förderungen, primär finanzieller Natur, für New York City bzw. für die NYLZ vor. Diese waren zudem eine Reaktion auf äußerst extreme Einwirkungen auf den Wirtschaftsraum New York und sind somit nur bedingt als Stimulus im Sinne einer Finanzpolitik zu bezeichnen.

⁷⁹⁶ Vgl. Schui (2009), S. 9ff.

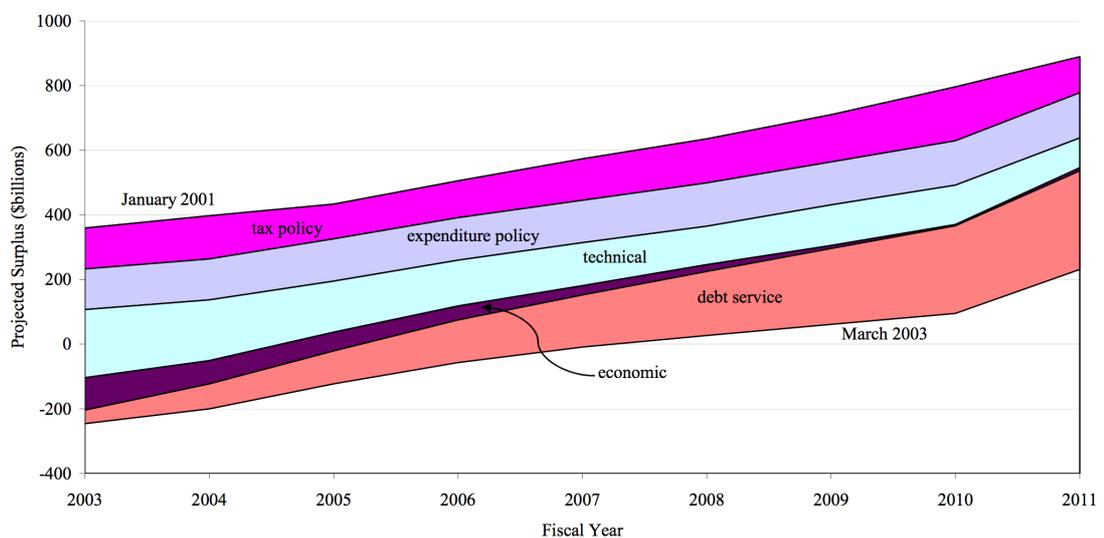
⁷⁹⁷ Siehe hierzu auch Wahlen (2008), S. 231f. oder Turgeon (1997).

⁷⁹⁸ Vgl. Streeck und Mertens (2010).

Bei Berücksichtigung und Zusammenführung der Bewertungen der einzelnen Maßnahmen kann dem JCWAA ein stark angebotsorientierter Charakter zugesprochen werden, wenngleich weniger aus einer distributionalen Perspektive wie bei EGTRRA, sondern eher aus einer Effektivitäts- und Effizienzbetrachtung heraus. Hinsichtlich der Adressaten des Gesetzes (im Sinne einer Zielerreichung) kann primär eine Beschränkung auf Unternehmen und deren Investitionskosten beobachtet werden. Selbst unter Einbeziehung von Arbeitnehmern bzw. der Arbeitslosenunterstützung führt der erschreckend geringe Wirkungsgrad zu eindeutig angebotsorientierten Ergebnissen.

Bei dieser Bewertung ist allerdings hervorzuheben, dass hier nur finanzpolitische Maßnahmen analysiert werden, ohne nichtfiskalische Ausgaben einzubeziehen. Auerbach betont dies nachdrücklich und versucht die deutlich gestiegenen Ausgaben für „Homeland Security“ und „Defense“ in den Jahren 2001 bis 2003 bei seiner Analyse von JCWAA (und EGTRRA) zu berücksichtigen.⁷⁹⁹ Trotz der erhöhten Ausgaben in diesem Sektor kann an der Bedeutung der finanzpolitischen Maßnahmen festgehalten werden. Denn der Anteil der Ein- und Ausgabenveränderung im Jahr 2003 auf Grundlage legislativer Veränderungen beläuft sich zwar „nur“ auf 126 zu 451 Mrd. US-Dollar, aber der restliche Anteil wird hauptsächlich ökonomischen bzw. zyklischen sowie „technischen“ Faktoren zugeschrieben. Abbildung 6 macht diese Aufteilung deutlich.

Abbildung 6: Quellen der Prognose-Veränderungen im Zeitraum Januar 2001- März 2003



Quelle: Auerbach (2003), S. 55.

Der „Job Creation and Workers Assistance Act of 2002“ wird in der wissenschaftlichen Literatur allgemein meist deutlich in Zusammenhang mit diskretionärer Wirtschaftspolitik gesehen. Auerbach diskutiert dies – konstatiert aber in diesem Zusammenhang eine mögliche wiederkehrende Abkehr der

⁷⁹⁹ Vgl. Auerbach (2003), S. 2ff.

Politik von wissenschaftlichen Erkenntnissen, denn diskretionäre wirtschaftspolitische Maßnahmen werden aus einer wissenschaftlichen Perspektive zumeist mit starken Problemen behaftet gesehen und daher unisono abgelehnt.

Generell kann der JCWAA klar als Stimulusprogramm mit einer limitierten Dauer identifiziert und somit als diskretionäres Instrument betrachtet werden. Doch lagen schon zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Gesetzes heterogene Erkenntnisse über den konjunkturellen Zyklus vor und bestätigten damit grundlegende Lag-Problematiken bei entsprechenden Maßnahmen. Das BEA ging noch im Februar von einem Wachstum des BIP von 1,4 Prozent für das vierte Quartal 2001 aus.⁸⁰⁰ Somit schien die Rezession bereits überwunden. Dennoch wurde JCWAA mit dem Etikett eines Konjunkturprogrammes, auch infolge von 9/11, versehen.

Neben den Maßnahmen und ihren Auswirkungen führte das Gesetzesvorhaben jedoch vor allem zu einem steuerpolitischen Umdenken.⁸⁰¹ So kann die zunehmende „Abkehr“ von einer Einkommensteuer bzw. Unternehmenssteuer als Hinwendung zu einer verbrauchsorientierten Konsumsteuer verstanden werden. Bereits seit dem Zweiten Weltkrieg kann ein Sinken der Unternehmensbesteuerung festgestellt werden, jedoch immer unter Beibehaltung des Zwei-Säulen-Modells von unternehmerischer Körperschaftssteuer und privater Einkommensteuer.⁸⁰² Mit dem JCWAA (unter anderem) wird von einem zunehmenden Aufbrechen dieses Modells ausgegangen.

Scherpenberg sieht speziell in diesem Gesetz und der Steuerpolitik unter Präsident George W. Bush im Allgemeinen eine Vergleichbarkeit mit bzw. eine Nähe zur Vision⁸⁰³ einer „flat tax“⁸⁰⁴ von Präsident Ronald W. Reagan.⁸⁰⁵ Altig et al. entwickelten aufgrund der Relevanz dieses Themas bereits während des Wahlkampfes um die Präsidentschaft im Jahr 2000 das bekannte „Auerbach-Kotlikoff-Modell“ weiter, um noch präzisere Aussagen zu steuerpolitischen Szenarien zu entwickeln.⁸⁰⁶ Auf dieser Grundlage konnte validiert werden, dass maßgebliche „Gewinner“ einer „flat tax“ mittlere bis hohe Einkommensklassen sein würden, wohingegen Ältere sowie Angehörige niedriger Einkommensklassen deutliche Verluste in Kauf nehmen müssten.⁸⁰⁷ Ähnliche distributionale Effekte konnten bei den bisherigen Maßnahmen durchaus betrachtet werden.

⁸⁰⁰ Vgl. Bureau of Economic Analysis (2002).

⁸⁰¹ Siehe hierzu auch: Edwards (2004), S. 690.

⁸⁰² Vgl. Brumbaugh (2007), S. 62f.

⁸⁰³ Die Optionen und Visionen einer solcher Flat-Tax können entnommen werden: McCaffery (2002).

⁸⁰⁴ Gemeint ist hier der Übergang zu einem festen prozentualen Steuersatz für alle Einkommen und Unternehmensgewinne ohne weitere Freibeträge und Abzugsmöglichkeiten. Siehe hierzu auch Hall und Rabushka (1995).

⁸⁰⁵ Vgl. Scherpenberg (2004b), S. 26.

⁸⁰⁶ Vgl. Altig et al. (2001).

⁸⁰⁷ Vgl. Altig et al. (2001), S. 593.

3.2.3 Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003

3.2.3.1 Überblick

Die dritte Steuerreform aus dem Jahr 2003 trägt den Namen „Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003“⁸⁰⁸ (JGTRRA). Der Umfang dieses Programms wurde bei Einbringung in den Kongress mit 1,57 Bill. US-Dollar für die Jahre 2003 bis 2013 taxiert, wobei die Administration 726 Mrd. US-Dollar der Wachstumsförderung beimaß. Nach Anhörung und Diskussion in beiden Häusern und bei der anschließenden Unterzeichnung durch den Präsidenten hatte das Paket letztlich ein Volumen von 350 Mrd. US-Dollar.⁸⁰⁹ Im Fokus des JGTRRA stand die Reduzierung der Besteuerung von Dividenden und auf Kapitalerträge. Kapitalerträge von Shareholdern, deren Einkommensteuersatz 15 Prozent und weniger betrug, wurden statt mit 15 Prozent mit 5 Prozent besteuert. Für Shareholder mit einem Einkommensteuersatz von mehr als 15 Prozent wurde die Kapitalertragssteuer von 20 auf 15 Prozent abgesenkt.⁸¹⁰ Weitere Maßnahmen des JGTRRA stellten die sofortige⁸¹¹ Wirksamkeit der beschlossenen steuerlichen Maßnahmen innerhalb des EGTRRA dar sowie gewisse Sonderabschreibungsmodalitäten.⁸¹²

Diesem Maßnahmenpaket kam und kommt (ebenso wie dem EGTRRA) im politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kontext ein besonderer Stellenwert zu: Aus einer politischen Perspektive beschäftigt sich die Legislative aufgrund der „Sunset-Regel“, welcher der JGTRRA ebenfalls unterliegt, stetig mit den Maßnahmen. Zuletzt verlängerte Präsident Barack H. Obama EGTRRA und JGTRRA am 17. Dezember 2010 gegen den Widerstand der demokratischen Basis um zwei weitere Jahre.⁸¹³ Somit kann spätestens im Zuge des Wahlkampfes um die nächste Präsidentschaft mit Diskussionen, wie bereits zwischen Präsident Obama und dem republikanischen Kandidaten Mitt Romney beobachtbar, über die Weiterführung des Pakets gerechnet werden.⁸¹⁴

Aus einem gesellschaftlichen Blickwinkel wird JGTRRA als Quelle und Katalysator einer zunehmenden sozialen Spannung in den USA angesehen. Neben Bewegungen wie „Occupy Wall Street“ sehen auch renommierte Journalisten hier ein großes Konfliktpotenzial, welches einer überparteilichen Lösung bedarf.⁸¹⁵ Letztlich wird aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung und Verschul-

⁸⁰⁸ Public Law 108-27.

⁸⁰⁹ Vgl. Brumbaugh und Richards (2003), S. 2.

⁸¹⁰ Vgl. Gale und Orszag (2004c), S. 1291f.

⁸¹¹ Diese sollten ursprünglich stufenweise wirksam werden. Somit wurden die Steuersenkungen des Jahres 2001, jedoch nur befristet bis zum Wahljahr 2004, vorzeitig wirksam. Siehe hierzu: Scherpenberg (2004b), S. 25f.

⁸¹² Vgl. Edwards (2004), S. 690.

⁸¹³ Vgl. The Tax Advisor (2011).

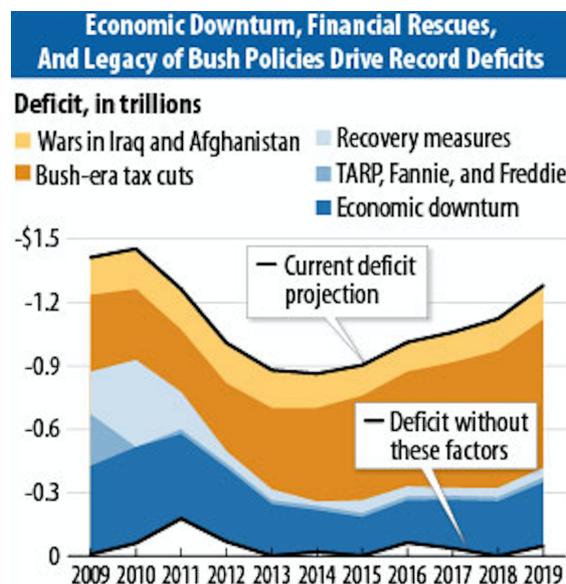
⁸¹⁴ Siehe zu dieser Diskussion: Econbrowser (2010).

⁸¹⁵ Vgl. auch: The Atlantic (2011).

dung des Landes eine Beschäftigung mit der Thematik JGTRRA unabdingbar. Denn der Finanzpolitik unter Präsident George W. Bush wird immer noch maßgebliche Verantwortung für die schlechte wirtschaftliche Konstitution des Landes zugewiesen.⁸¹⁶ Abbildung 7 macht den Anteil der Bush-Politik am Haushaltsdefizit deutlich. So macht das CBPP zum einen deutlich, dass nach knapp zehn Jahren noch signifikante „Erblasten“ im Haushalt existent sind (siehe „Figure 2“, Abbildung 7), zum anderen, welchen hohen Anteil in Relation zu anderen Politikfeldern diese Last einnimmt (siehe „Figure 1“, Abbildung 7).

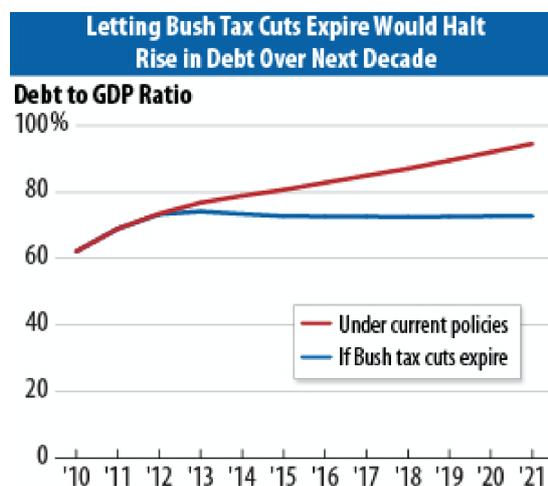
Abbildung 7: Anteil und Gewicht der Finanzpolitik unter der Administration Bush

(a) Anteil der Steuerreform am Etatdefizit im Zeitraum 2009 bis 2019



⁸¹⁶ Vgl. Center on Budget and Policy Priorities (2011).

(b) Einfluss auf die Entwicklung der Verschuldung in Bezug auf das Bruttonationalprodukt 2010–2021



Quelle: Center on Budget and Policy Priorities (2011).

Als Hintergrund der Ausprägungen von JGTRRA wird die sich wenig belebende Wirtschaft im Laufe des Jahres 2002 angesehen.⁸¹⁷ Trotz Zustimmung vieler Ökonomen wurde die Gestaltung aber als zu regressiv erachtet.⁸¹⁸ Die zugrunde liegende Philosophie bestand darin, dass die angesprochene Gesellschaftsgruppe investitionsnahe Konsumententscheidungen treffen würde. Dieser erwünschte „trickle-down-effect“ konnte aber kaum beobachtet werden (hierzu bei der Bewertung mehr).

Daneben sollte die bisherige Doppelbesteuerung der Dividendenzahlung beendet werden.⁸¹⁹ Als zugrunde liegende Absicht der Reform der Dividendenbesteuerung nannte die Regierung eine Anreizerhöhung von erhöhten Dividendenzahlungen von Unternehmen.⁸²⁰ Eine solche Veränderung konnte entsprechend tatsächlich beobachtet werden. So verweist das Department of Treasury (TREAS) auf einen Anstieg von 74 Prozent in Zeitraum vom 1. Juni bis zum 25. Juli 2003.⁸²¹

Dabei gingen die ursprüngliche Intention und Veränderung der Maßnahmen unter JGTRRA sogar über die Reduzierungen der Steuersätze hinaus.⁸²² So reichte die Bush-Administration im Januar 2003 dem Kongress ein radikales Begehren nach einem vollkommen neuen Steuersystem ein. So sollten US-amerikanische Shareholder von US-amerikanischen Unternehmen bei einem Empfang von Divi-

⁸¹⁷ Vgl. Bierling (2004), S. 36. Der Wechsel des Schatzministers O’Neill sowie des Wirtschaftsberaters Lyndsey wurden ebenfalls dieser Entwicklung zugerechnet.

⁸¹⁸ Vgl. Maggs (2004), S. 1494f.

⁸¹⁹ Vgl. Scherpenberg (2004b), S. 26.

⁸²⁰ Vgl. TREAS (2003), S. 1.

⁸²¹ JGTRRA trat am 28. Mai 2003 in Kraft.

⁸²² Siehe hierzu auch: Hermann (2007), S. 20.

denden keine Steuern auf diese zahlen.⁸²³ Dem Kongress wurde dieser Vorschlag am 27. Februar 2003 unterbreitet und folglich wurde die eingangs angesprochene Reduzierung der Steuerlast durchgesetzt.

In der Wissenschaft ist eine Diskussion über die Hintergründe dieses radikalen Vorschlags zu verzeichnen.⁸²⁴ So habe das ursprünglich vorgesehene Instrument die üblichen Besteuerungsschwierigkeiten kaum behoben. Zu diesen zählten unterschiedliche bzw. eine doppelte Besteuerung von Unternehmen in Relation zu „Privaten“. Der „Council of Economic Advisors“ hingegen argumentierte noch im Februar 2005, dass mit JGTRRA ein Missverhältnis von Besteuerung beseitigt worden sei.⁸²⁵ So seien durch die Dividendenbesteuerung eine Reduzierung der Steuerlast von 60,75 Prozent auf 39,6 Prozent und ein Wegfall der Doppelbesteuerung zu verzeichnen gewesen. Diese These wird aber in der Wissenschaft nur bedingt vertreten.

Kritik wurde dem Programm vor allem in Bezug auf den EGTRRA und den JCWAA entgegengebracht. So äußerte der demokratische Repräsentant Cardin (Maryland): „This bill is extreme, it is reckless, and it is wrong.“⁸²⁶ Denn trotz der bereits angeschlagenen Wirtschaft, des hohen Defizits sowie der bisherigen umfangreichen Maßnahmen stellte JGTRRA letztlich eine Verdopplung der Verschuldung zugunsten einer äußerst kleinen Gruppe dar.⁸²⁷ Welche Maßnahmen sah nun JGTRRA vor, die so konfliktbehaftet diskutiert wurden? Dies soll nachfolgend erarbeitet werden.

Das eigentliche Gesetz ist insgesamt in fünf Abschnitte untergliedert.⁸²⁸

- Beschleunigung von zuvor erlassenen Steuerreduzierungen,
- Wachstumsanreize für Unternehmen,
- Reduzierung der Steuern auf Dividenden und Kapitalgewinne,
- zeitliche Terminierung der Zahlungen von Unternehmenssteuern,
- „Temporary State Fiscal Relief Fund“.

Nachfolgend sollen nur die ersten drei Abschnitte des JGTRRA einzeln beleuchtet werden. Hintergrund dieser Einschränkung ist, dass die letzten beiden Maßnahmen sowohl aus einer quantitativen als auch aus einer qualitativen Sicht zu vernachlässigen sind. So handelt es sich bei der „zeitlichen Terminierung“ um eine Verschiebung der geforderten Zahlung von Unternehmenssteuern um 15 Tage. Bei

⁸²³ Vgl. Avi-Yonah (2004), S. 1.

⁸²⁴ Siehe hierzu sehr gut ausgeführt: Avi-Yonah (2004), S. 2ff.

⁸²⁵ Vgl. CEA (2005), S. 78.

⁸²⁶ Congressional Record (2003), S. 3864.

⁸²⁷ Vgl. Ebenda.

⁸²⁸ Public Law 108-27.

dem „Temporary State Fiscal Relief Fund“ handelt es sich um die Einrichtung eines interstaatlichen Fonds zur „solidarischen“ Finanzierung von „Medicaid“ und „essential governmental services“.⁸²⁹

3.2.3.2 Analyse

3.2.3.2.1 Beschleunigung von EGTRRA-Steueranpassungen

Der erste Abschnitt des Gesetzes bezog sich auf sieben bereits unter EGTRRA beschlossene Punkte, wobei das JCT diese in drei Kategorien einteilte:⁸³⁰

- Die erste umfasst die Beschleunigung der Erhöhungen des „Child Tax Credit“.⁸³¹
- Bei der zweiten werden die Änderungen des „Ehegattensplitting“ oder auch „Marriage Penalty“ thematisiert.⁸³²
- In den dritten Block werden Einkommensteueränderungen aufgenommen.⁸³³

Nachfolgend sollen die Veränderungen innerhalb der drei Kategorien näher beleuchtet werden.

3.2.3.2.1.1 Child Tax Credit

Wie bereits unter dem Punkt EGTRRA in dieser Arbeit beschrieben, sah der bisherige Stand nach EGTRRA hinsichtlich des CTC vor, dass für jedes Kind eine jährliche Steuervergünstigung von 600 US-Dollar in Anspruch genommen werden durfte. Diese Unterstützung in Form einer Steuergutschrift sollte in drei Stufen erhöht werden. So sollte eine erste Anpassung im Jahr 2005 auf 700 US-Dollar vollzogen werden, zwei weitere sollten folgen: im Jahr 2009 und 2010 auf 800 bzw. 1.000 US-Dollar.⁸³⁴ Bei einer Betrachtung der drei Stufen bis zur Umsetzung des Gesetzes (Vorschlag des Präsidenten, Beschluss des Senats sowie Beschluss des Hauses) kann festgestellt werden, dass der Vorschlag einer Beschleunigung des „Child Tax Credit“ zunächst äußerst allgemein geäußert wurde. Zudem fand das Wort „child“ nur ein einziges Mal innerhalb des sechsseitigen Dokuments Erwähnung.⁸³⁵ Hieraus kann bereits die Bedeutung der Maßnahme innerhalb des Gesetzestexts bzw. die Motivation für diese erahnt werden.

⁸²⁹ Vgl. JCT (2003b), S. 3f.

⁸³⁰ JCT (2005), S. III.

⁸³¹ sec. 101 und 24.

⁸³² Siehe hierzu auch JCT (2005), S. 6ff.

⁸³³ Siehe hierzu auch JCT (2005), S. 10ff.

⁸³⁴ Vgl. JCT (2003), S. 16.

⁸³⁵ Vgl. http://assets.opencrs.com/rpts/RS21420_20030512.pdf (Stand 01.02.2012).

In der Begründung der Veränderung des „Child Tax Credit“ gab der JCT an, dass die Anpassungen unter EGTRRA letztlich nicht den hohen Kosten für die Kindererziehung gerecht würden. Zusätzlich wurde angenommen, dass eine zusätzliche Steuergutschrift kurzfristige Wachstumseffekte generieren würde. Folglich wurde unter JGTRRA die Erhöhung von 600 auf 1.000 US-Dollar bereits auf das Jahr 2003 und 2004 vorgezogen.⁸³⁶ Nach Ablauf dieser beiden Jahre sollten aber die ursprünglichen Regelungen, welche unter EGTRRA formuliert wurden, wieder Geltung besitzen.⁸³⁷ Zusätzlich wurde beschlossen, dass bereits im Juli 2003 eine vorschüssige Auszahlung der Unterstützung erfolgen sollte.

Erstaunlicherweise wurde besonders der „Child Tax Credit“ innerhalb der politischen Landschaft kontrovers diskutiert, obwohl er die Dividenden- und Ertragssteuerveränderungen in Quantität und Qualität bei Weitem nicht erreichte.⁸³⁸ Denn ursprünglich sollten in einer „last-minute revision by House and Senate leaders“ Familien mit einem Einkommen von 10.500 bis 26.625 US-Dollar von dem Steuergeschenk ausgeschlossen werden. Erst nach deutlicher Kritik an diesem Vorgehen wurde hiervon abgesehen.⁸³⁹ Denn gerade innerhalb des gesamten Gesetzesvorhabens besitzt diese Maßnahme eine besondere Bedeutung für kleine und mittlere Einkommensklassen. Nach Brookings betrug im Jahr 2002 die Förderung durch den „Child Tax Credit“ 26 Mrd. US-Dollar, was die Barauszahlungen an Welfare-Leistungen um 4 Mrd. US-Dollar übertraf.⁸⁴⁰

Zur Illustration der Verteilung der Leistungen auf die verschiedenen Einkommensklassen sei auf die Abbildung 8 verwiesen. In Verbindung mit Erhebungen des TPC kann festgestellt werden, dass primär Einkommensbezieher von 10.000 bis 200.000 US-Dollar, was zugegebenermaßen eine etwas weite Spanne darstellt, einen Vorteil durch die Gesetzesveränderung hatten, wobei die Verteilung zwischen den Einkommensklassen nahezu gleich ist.⁸⁴¹

⁸³⁶ Vgl. JCT (2003), S. 16f.

⁸³⁷ Vgl. JCT (2005), S. 5f.

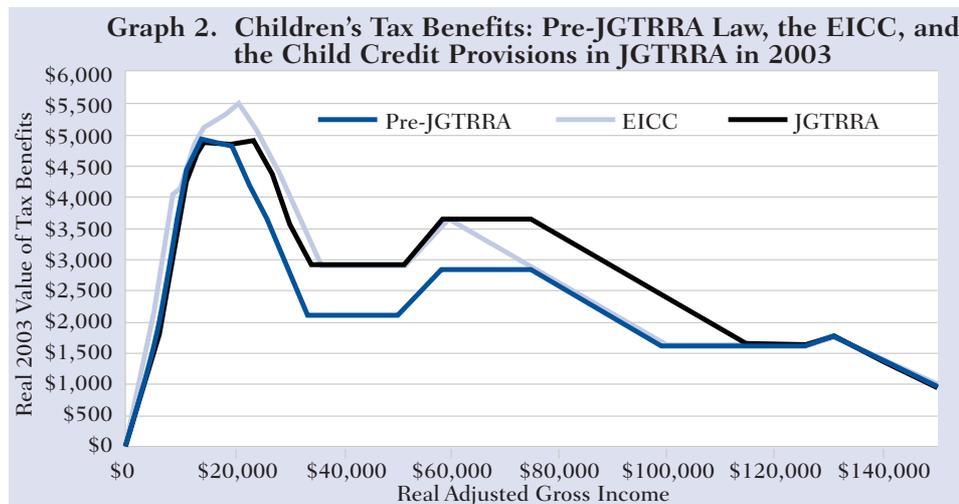
⁸³⁸ Vgl. Bartels (2008), S. 169f.

⁸³⁹ Zusätzlich wurde innerhalb des Hauses eine Diskussion über Welfare geführt. Bzw. wurde aus dem republikanischen Lager gefordert, dass nur diejenigen Familien eine Steuergutschrift erhalten sollten, welche auch Steuern zahlen.

⁸⁴⁰ Vgl. Brookings (2003).

⁸⁴¹ Siehe hierzu auch: <http://www.taxpolicycenter.org/numbers/displayatab.cfm?Docid=1018&DocTypeID=1> (Stand 01.02.2012).

Abbildung 8: Höhe des Child Tax Credit im Vergleich zum Jahreseinkommen im Jahr 2003; JGTRRA – EICC



Quelle: Carasso, Adam; Steuerle, C. Eugene und Jeffrey Rohaly (2003).

Festzuhalten ist aber, dass die Erhöhungen des „Child Tax Credit“ unter JGTRRA nur für Einkommen über 16.500 US-Dollar relevant waren. Dies soll folgende Beispielrechnung deutlich machen.⁸⁴² Eine Familie mit einem Kind und einem Haushaltseinkommen von 16.500 US-Dollar hat im relevanten Zeitraum keine Bundessteuern zu bezahlen. Nichtsdestotrotz erhält dieser Haushalt eine Steuerermäßigung, aber nur in Höhe von 600 US-Dollar, denn dem Einkommensbereich zwischen 10.500 und 16.500 US-Dollar wird nur 10 Prozent für den Differenzbetrag an „Steuerermäßigung“ gewährt, also in diesem Fall 10 Prozent von 6.000 US-Dollar. Unterhalb eines Einkommens von 10.500 US-Dollar wird keine Steuergutschrift vergeben.⁸⁴³

Bei einer genaueren Betrachtung des CTC könnte der Maßnahme trotz der „positiven“ Distributionseffekte ein angebotsorientierter Charakter zugesprochen werden. Denn durch die Variation des CTC wird letztlich eine Veränderung des Steuersatzes erreicht, was in einer angebotsorientierten Vorstellung als sinnvoll erachtet wird, um die Nachfrage zu stärken bzw. in der Folge die Staatsquote zu senken.⁸⁴⁴ Wobei in einer solchen staatspolitischen Vorstellung nicht unbedingt die Konsumgüternachfrage gestärkt werden soll, sondern eher die Investitionsnachfrage.⁸⁴⁵ Da hier aber primär von einer Konsumbelebung durch die Erhöhung des CTC ausgegangen werden kann, scheint es sich um eine nachfrageorientierte Maßnahme zu handeln.⁸⁴⁶ Zumal durch die Veränderungen des JGTRRA Mas-

⁸⁴² Vgl. CRS (2007), S. 4f

⁸⁴³ Siehe hierzu auch: Tax Policy Center (2005).

⁸⁴⁴ Vgl. Cassel und Thieme (1999), S. 386f.

⁸⁴⁵ Vgl. Edling (2001), S. 259.

⁸⁴⁶ Vgl. Friedrich (1986), S. 100.

seneinkommen im Sinne einer keynesianischen Vorstellung angesprochen werden können.⁸⁴⁷ Somit kann dieser Maßnahme durchaus ein nachfrageorientierter Charakter zugesprochen werden. Dies würde unter Umständen auch erklären, warum der ursprüngliche Gesetzesvorschlag dieser Maßnahme kaum Beachtung schenkte.

3.2.3.2.1.2 Marriage Penalty

Unter der zweiten Kategorie der drei Bündel zur Beschleunigung der EGTRRA-Maßnahmen wird die „Accelerate Marriage Penalty Relief“ abgehandelt.⁸⁴⁸ Als ursprünglich von der Administration angestrebtes Ziel wurden maßgeblich „horizontale“⁸⁴⁹ und „vertikale“⁸⁵⁰ Gerechtigkeitsaspekte genannt.⁸⁵¹ So sollten alle verheirateten Paare zumindest gleichgerichtete Effekte infolge ihrer Vermählung genießen können. Dies war vor EGTRRA (und auch danach) nicht gegeben. Das CBO machte in Berechnungen deutlich, dass bis zu 42 Prozent aller verheirateten Paare steuerliche Nachteile durch ihre Heirat erfuhren.⁸⁵² Innerhalb von EGTRRA wurden daher drei Maßnahmen formuliert, mit denen unterschiedliche Einkommensgruppen angesprochen wurden.⁸⁵³ Zunächst sollte eine neu eingeführte 10-Prozent-Steuerklasse die Ziele der steuerlichen Familienförderung in unteren Einkommensklassen unterstützen.⁸⁵⁴ Als zweite Maßnahme wurden graduelle Erhöhungen allgemeiner steuerlicher Absetzungsmöglichkeiten mit einem speziellen Fokus auf mittlere Einkommensklassen festgeschrieben. Letztlich wurden für die oberen Einkommensklassen steuerliche Anrechnungshöhen langfristig verdoppelt.⁸⁵⁵

Im Rahmen der vorherigen Analyse dieser Maßnahmen konnte herausgearbeitet werden, dass die Nutznießer dieser Maßnahmen primär mittlere/höhere Einkommen mit bis zu 311.960 US-Dollar sind und eine finanztheoretische Einordnung unter anderem aufgrund des fehlenden Bezugs zum Konjunkturzyklus kaum vollzogen werden konnte – eine Einordnung aufgrund der adressierten Wählerschaft ist aber durchaus möglich.

Unter JGTRRA wurden zunächst die graduell angesetzten steuerlichen Absetzungsmöglichkeiten beschleunigt, jedoch nur temporär für zwei Jahre. Im Anschluss sollten die unter EGTRRA

⁸⁴⁷ Vgl. Edling (2001), S. 257.

⁸⁴⁸ Siehe hierzu auch JCT (2005), S. 10ff. oder secs. 102 und 103.

⁸⁴⁹ Unter „horizontaler“ Gerechtigkeit ist eine Verteilungsgerechtigkeit hinsichtlich der „Demokratiekosten“ innerhalb einer Einkommensklasse zu verstehen. Hier muss folglich das Ziel verfolgt werden, dass zwei einkommensgleiche Individuen auch dieselbe Steuerlast haben.

⁸⁵⁰ Unter „vertikaler“ Gerechtigkeit ist eine Verteilungsgerechtigkeit zwischen den verschiedenen Einkommensklassen zu verstehen. Hier muss folglich das Ziel verfolgt werden, dass Einkommensstärkere eine höhere Steuerlast zu tragen haben.

⁸⁵¹ Vgl. Friske und Pulliam (2004), S. 284.

⁸⁵² Vgl. CBO (1997), S. XIV.

⁸⁵³ Vgl. Burman et al. (2002b), S. 10.

⁸⁵⁴ Vgl. McCaffery (2003), S. 2.

⁸⁵⁵ 107-16, III 301.

formulierten Steigerungsraten wieder Geltung besitzen. Dies erscheint verwunderlich, da die Begründung des Senats für diesen Stimulus wie folgt lautete: „The Congress believed that the acceleration of the increase in the standard deduction for married couples filing a joint return was a responsible reduction of the marriage tax penalty.“⁸⁵⁶ Die nachfolgende Tabelle 12 fasst die Veränderungen zusammen und illustriert den Zweifel an dieser Motivation. So werden nach den Jahren 2003/04 die Abschreibungszahlen wieder deutlich reduziert.

Tabelle 12: Veränderungen der „Marriage Penalty“ von EGTRRA zu JGTRRA

Steuerjahr	Abschreibungssätze in Prozent unter EGTRRA	Abschreibungssätze in Prozent unter JGTRRA
2003	167	200
2004	167	200
2005	174	174
2006	184	184
2007	187	187
2008	190	190
2009-2010	200	200

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an JCT (2005) S. 7, Friske und Pulliam (2004), S. 285 sowie Auten et al. (2008), S. 363.

Bei der Bewertung der „Marriage Penalty“-Maßnahmen muss erwähnt werden, dass diese zwar bedeutende Beschleunigung durch JGTRRA erfuhren, im Jahr 2004 aber auf diesem Feld durch den „Working Families Tax Relief Act of 2004“ (WFTRA) deutlich stärkere Impulse ausgesprochen wurden.⁸⁵⁷ Daher wird in späteren Analysen JGTRRA eine andere Bedeutung zugewiesen als in Beiträgen und Studien, welche zeitnah nach den Veränderungen verfasst wurden. Diese sehen die Maßnahmen beispielsweise in einer historischen Pfadabhängigkeit.

So analysieren Carasso und Steuerle die Bush-Adaptionen der „Marriage Penalty“ im Licht der steuerlichen Veränderungen und Benachteiligungen seit 1935 bzw. 1964, beginnend mit dem „Aid to Families with Dependent Children“ bzw. „Food Stamp Act in 1964“. Dabei kommen sie zu dem Schluss, dass jegliche Maßnahmen vor einem Blockadehintergrund zu betrachten seien: So lag das Interesse von „Liberals“ darin, Programme und Maßnahmen so progressiv wie möglich zu gestalten. Konservative sahen sich hingegen in der Pflicht, die Konsequenzen solcher Veränderungen auf das

⁸⁵⁶ JCT (2005), S. 7.

⁸⁵⁷ Vgl. Auten et al. (2008), S. 351.

Haushaltsbudget so gering wie möglich zu halten.⁸⁵⁸ Dies begründet zum einen den jahrzehntelangen Reformbedarf auf diesem Politikfeld, zum anderen muss unter diesen „Lähmungsvoraussetzungen“ die Beschleunigung unter Präsident George W. Bush als durchaus „demokratisch“ bezeichnet werden.

3.2.3.2.1.3 Einkommensteuerveränderungen

Die dritte Maßnahme innerhalb des Pakets „I. ACCELERATION OF CERTAIN PREVIOUSLY ENACTED TAX REDUCTIONS“⁸⁵⁹ ist die Beschleunigung unter EGTRRA beschlossener Einkommensteuerveränderungen. Diese sollen nun zunächst knapp zusammengefasst werden. Ein Hauptaugenmerk von EGTRRA lag auf einer graduellen Änderung der Steuerklassen sowie einer Neueinführung einer 10-Prozent-Steuerklasse. Nachfolgende Tabelle 13 zeigt die Terminierung und Ausprägungen der Veränderungen unter EGTRRA.

Tabelle 13: Graduelle Veränderung der Steuerklassen unter EGTRRA

Kalenderjahr	Reduziert von 28 % auf:	Reduziert von 31 % auf:	Reduziert von 36 % auf:	Reduziert von 39,6 % auf:
2001-2003	27 %	30 %	35 %	38,6 %
2004-2005	26 %	29 %	34 %	37,6 %
2006 und später	25 %	28 %	33 %	35 %

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an JCT (2003), S. 10.

Weiterhin wurden neben den Steuerklassen deren Modalitäten verändert, auf die in der nachfolgenden Tabelle verwiesen werden soll (Tab. 14). Im Rahmen der bereits vollzogenen Analyse konnte herausgearbeitet werden, dass den Veränderungen aufgrund der starken distributionalen Effekte ein angebotsorientierter Charakter⁸⁶⁰ zugesprochen werden kann sowie republikanische Parteitraditionen⁸⁶¹ bedient und verfolgt werden. Das Motiv des Kongresses zur Beschleunigung der bereits weitreichenden Veränderungen unter EGTRRA im Rahmen von JGTRRA wurde wie folgt dargestellt:⁸⁶² Erstens sollten durch die Anpassungen entsprechende Anreize für Arbeit, Sparen und Investieren erhöht werden. In der weiteren Argumentation wurden die Investitionseffekte in den Vordergrund gerückt und letztlich die Adressierung der Maßnahme präzisiert: „... this tax cut will lead to increased investment by these businesses, promoting long-term growth and stability in the economy and rewarding the busi-

⁸⁵⁸ Vgl. Carasso und Steuerle (2005), S. 171.

⁸⁵⁹ Vgl. JCT (2005), S. 4.

⁸⁶⁰ Vgl. Cochran et al. (2009), S. 98.

⁸⁶¹ Vgl. Edwards und Samples (2005), S. 44.

⁸⁶² Vgl. JCT (2005), S. 13f.

nessmen and women who provide a foundation for our country's success."⁸⁶³ Diese klare Ausrichtung unterstreicht die neoklassische Prägung des Gesetzes, wobei zu hinterfragen ist, ob diese Effekte auch so beobachtbar sind.

Als zweites Motiv für den „Reason of Change“ wurde knapp der Abbau von Migrationsbarrieren zwischen Einkommensklassen erwähnt, wobei auch hier auf eine Korrelation zwischen neuer Steuerklasse (Ausdehnung der 10-Prozent-Klasse) und damit verbundener Anreizerhöhung zur Arbeit verwiesen wird.⁸⁶⁴ Erst im letzten Absatz der „GENERAL EXPLANATION OF TAX LEGISLATION ENACTED IN THE 108TH CONGRESS“ wird knapp auf einen kurzfristigen Stimulus eingegangen, welcher notwendig wäre, um Wachstumshindernisse zu überwinden. Zwar wäre die Begründung, aufgrund einer sich langfristig abkühlenden Wirtschaftsentwicklung antizyklisch einzugreifen zu wollen, schlüssig gewesen, jedoch sieht Giertz eher andere Gründe im Vordergrund.⁸⁶⁵ So führte eine solch starke und plötzliche Anpassung vor der kommenden Wahl letztlich dazu, dass Rückführungen zu „alten“ Niveaus kaum gangbar wären. Auch Altmann stützt diese These und verweist auf die damals anstehenden Wahlen sowie die daraus resultierenden Forderungen von Anspruchsgruppen.⁸⁶⁶

Tabelle 14: Veränderungen der Steuermodalitäten von EGTRRA auf JGTRRA

Jahr	von 28 % auf		von 31 % auf		von 36 % auf		von 39,6 % auf	
	EGTRRA	JGTRRA	EGTRRA	JGTRRA	EGTRRA	JGTRRA	EGTRRA	JGTRRA
2001	27,5 %	27,5 %	30,5 %	30,5 %	35,5 %	35,5 %	39,1 %	39,1 %
2002	27,0 %	27 %	30 %	30 %	35 %	35 %	38,6 %	38,6 %
2003	27,0 %	25 %	30 %	28 %	35 %	33 %	38,6 %	35 %
2004-05	26,0 %	-	29 %	-	34 %	-	37,6 %	-
2006-10	25 %	-	28 %	-	33 %	-	35 %	-
2003-10	-	-	-	-	-	-	-	-

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an OECD (2004b), S. 71.

Die Begründung der Administration, JGTRRA als eine kurzfristige Hilfe zur Überwindung von Wachstumshindernissen formuliert zu haben, kann auch aus einer anderen Perspektive hinterfragt

⁸⁶³ Vgl. JCT (2005), S. 13.

⁸⁶⁴ Siehe hierzu auch Gale (2003).

⁸⁶⁵ Vgl. Giertz (2009), S. 117.

⁸⁶⁶ Vgl. Altman (2004), S. 218f.

werden, denn die Modalitäten der Steuerklassen sahen vor, dass die Veränderungen, welche unter EGTRRA für die Jahre 2004 bzw. 2006 avisiert waren, ab dem 31. Dezember 2002 Gültigkeit haben und für den vollständigen „Sunset“-Zeitraum aufrecht erhalten werden sollten (siehe die schraffierten Flächen in Tab. 14).⁸⁶⁷ Somit wurde kein kurzfristiger Stimulus gewährt, sondern langfristige Adaptationen wurden forciert. Atkinson und auch Bartlett bestätigen diese These und sehen daher die Motivation der Administration nicht in einer Anreiz- oder Konjunkturpolitik, sondern in der Schaffung von langfristigen Irreagibilitäten, um das republikanische Langfristziel einer „Flat Tax“ zu erreichen bzw. zu forcieren.⁸⁶⁸

Neben den Beschleunigungen der unter EGTRRA beschlossenen Veränderungen wurde zudem die 10-Prozent-Steuerklassengrenze angepasst. In Anlehnung an die Erläuterungen aus dem zugehörigen Kapitel sollen die Veränderungen am Beispiel eines Alleinstehenden in der folgenden Tabelle 15 dargestellt werden.

Tabelle 15: Veränderungen der Steuermodalitäten von EGTRRA auf JGTRRA

Einkommenshöhe	individuelle Steuerbelastung für Alleinstehende
von 0,- bis 6.000,- US-Dollar JGTRRA: von 0,- bis 7.000,- US-Dollar	10 Prozent
von 6.000,- bis 30.950,- US-Dollar JGTRRA: 7.000,- bis	600,- US-Dollar, plus 15 Prozent auf den Betrag über 6.000,- US-Dollar
von 30.950,- bis 74.950,- US-Dollar	4.342,50 US-Dollar, plus 25 Prozent auf den Betrag über 30.950,- US-Dollar
von 74.950,- bis 156.300,- US-Dollar	15.342,50 US-Dollar, plus 28 Prozent auf den Betrag über 74.950,- US-Dollar
von 156.300,- bis 339.850,- US-Dollar	38.120,50 US-Dollar, plus 33 Prozent auf den Betrag über 156.300,- US-Dollar
über 339.850,- US-Dollar	98.692,- US-Dollar, plus 35 Prozent auf den Betrag über 339.850,- US-Dollar

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an JCT (2003), S. 11.

So wurden die Grenzen von 6.000 auf 7.000 US-Dollar angehoben, jedoch begrenzt bis zum 31. Dezember 2004. Danach fand die alte Grenze wieder Anwendung. Der Vollständigkeit halber soll zudem auf äußerst geringfügige Veränderungen der AMT-Regularien hingewiesen werden, welche aber für die vorliegende Arbeit kaum von Bedeutung sind.

⁸⁶⁷ Siehe auch JCT (2003), S. 2.

⁸⁶⁸ Vgl. Atkinson (2006), S. 66f.

Wie sind nun diese Adaptionen und Erweiterungen der unter EGTRRA erlassenen Steueränderungen finanztheoretisch zu interpretieren? Auffällig ist, dass in der Literatur die EGTRRA-Maßnahmen umfänglich und kritisch diskutiert wurden: Felzenberg beispielsweise spricht dem ersten Steuerprogramm unter Bush kaum finanztheoretische Impulskraft zu (im Gegensatz zu Kennedys Revenue Act 62, Johnsons Act of 64 oder auch Reagans ERTA 81).⁸⁶⁹ Vietor dagegen sieht den im Wahlkampf formulierten „Compassionate Conservatism“ als bestätigt an und sieht die Maßnahmen im Mantra angebotsorientierter Finanzpolitik.⁸⁷⁰ Krugman geht in seiner Bewertung weiter und sieht keynesianische Ideen deutlich betrogen, denn Politik und Gesellschaft wurden „... detrailed by a vast right-wing conspiracy...“.⁸⁷¹ Stinson hingegen sieht durchaus Parallelen zu Keynes.⁸⁷²

JGTRRA hingegen und im Speziellen die Beschleunigungen der EGTRRA-Regeln sowie deren Erweiterungen werden kaum im Licht solcher finanztheoretischer Paradigmen beleuchtet. Vielmehr werden steuerwirtschaftliche Diskussionen auf „Haushalts- und Unternehmensebene“ geführt, ohne aber die Sinnhaftigkeit oder Wurzeln zu erörtern. House und Shapiro nähern sich der Thematik aus einer wirtschaftshistorischen Effizienzperspektive und kommen zu folgenden Schlüssen: Mithilfe einer makroökonomischen Modellierung sowie Versatzstücken der Politikwissenschaft wurde aufgezeigt, dass zum einen die Maßnahmen Effekte auf Investitionen und Produktion hatten. So wird angenommen, dass Unternehmen aufgrund der „Phase-in“-Komponenten von EGTRRA Investitionen eher nach „hinten“ verschoben, um höchstmögliche Effekte erzielen zu können. Durch JGTRRA wurde ein Anreiz geschaffen, diese geplanten Investitionen früher zu tätigen.⁸⁷³ Eine solche Investitionsanreizkomponente würde für eine angebotsorientierte neoklassische Sichtweise sprechen. Cezanne nennt zudem explizit die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten als Komponente einer Angebotspolitik.⁸⁷⁴ Der Verdacht erhärtet sich, wenn man in Betracht zieht, dass trotz intertemporaler Verschiebungen eigentlich eine konstante Nivellierung stattfand.

Zum anderen versuchen sich die Autoren der Frage zu nähern, warum überhaupt „Phase-In“- und „Sunset“-Optionen erwogen wurden (sowohl für EGTRRA als auch für JGTRRA). Es wird geschlossen, dass hierfür institutionelle Faktoren und Regeln maßgeblich verantwortlich sind, welche für diese Arbeit natürlich von einem besonderen Interesse sind und im nächsten Kapitel aufgenommen werden. Im Speziellen wird die „Byrd Rule“ für eine solche Ausgestaltung verantwortlich gemacht.⁸⁷⁵ Diese Regel verlangt eine „Supermajorität“ eines Gesetzes, falls dieses eine Wirksamkeit von über

⁸⁶⁹ Vgl. Felzenberg (2010), S. 405.

⁸⁷⁰ Vgl. Vietor, Richard (2007), S. 264.

⁸⁷¹ Skidelsky (2009), S. 115.

⁸⁷² Vgl. Stinson (2006), S. 96.

⁸⁷³ Vgl. House und Shapiro (2006), S. 1844.

⁸⁷⁴ Vgl. Cezanne (2005), S. 490f.

⁸⁷⁵ Vgl. House und Shapiro (2006), S. 1847.

zehn Jahren haben soll.⁸⁷⁶ Diese Aspekte sollen im nächsten Kapitel der Arbeit nochmals aufgegriffen werden.

3.2.3.2.2 Wachstumsanreize für Unternehmen

Unter Punkt II. des Public Law 108-27 wurden Wachstumsanreize für Unternehmen angesprochen. Zwei unterschiedliche Möglichkeiten wurden formuliert.⁸⁷⁷ Zum einen wurden Erhöhungen und Ausweitung von Abschreibungsmöglichkeiten gewährt, zum anderen Erhöhungen von steuerlichen Anrechnungen für Aufwendungen von Kleinunternehmen formuliert.

Zusätzliche Erhöhungen der Abschreibungsmöglichkeiten in Höhe von 30 Prozent auf Investitionen im ersten Jahr wurden von der Regierung George W. Bush bereits unter JCWAA mit nur knapper Mehrheit eingebracht.⁸⁷⁸ Diese Sonderabschreibungsregelungen sollten Unternehmen primär Anreizförderungen für Investitionen bieten, um damit wachstumsfördernd auf die Konjunktur, die einzubrechen drohte, zu reagieren. Mit der Unterschrift des Präsidenten am 28. Mai 2003 wurde mit JGTRRA die Abschreibungsmöglichkeit auf 50 Prozent erhöht.⁸⁷⁹

Anzumerken ist, dass sowohl unter JCWAA als auch unter JGTRRA die Anwendungsmöglichkeiten beschränkt wurden. So galten die Regeln nur für Güter, welche nach MARCS anrechenbar waren und eine Laufzeit von bis zu 20 Jahren besaßen (siehe dazu: „qualified property“ unter JCWAA). Zusätzlich wurde unter JGTRRA die zeitliche Anwendbarkeit der geänderten Abschreibungsmodalitäten erweitert. So mussten nun alle anrechenbaren Investitionen zwischen dem 11. September 2001 und dem 1. Januar 2005 getätigt werden (unter JCWAA galt der Zeitraum 10. September 2001 bis 11. September 2004).

In der wissenschaftlichen Literatur werden die Effekte dieser Maßnahme als ambivalent eingeschätzt. Dies liegt zum einen an der Langläufigkeit und Verzahnung der Maßnahmen. So werden den „qualified properties“ eher unelastische Nachfragekurven nachgesagt, bei denen folglich Preisänderungen kaum Auswirkungen auf die nachgefragte Menge haben. Zum anderen wird aber aufgrund der hohen Investitionssummen und intertemporaler Substitutionsmöglichkeiten davon ausgegangen, dass Unternehmen hier Umschichtungen vornehmen und die Maßnahmen folglich Effekte zeigen. House und Shapiro modellieren dies und berechnen signifikante Auswirkungen, die statistisch eben-

⁸⁷⁶ Vgl. U.S. House of Representatives (2011).

⁸⁷⁷ Vgl. JCT (2005), S. 15ff.

⁸⁷⁸ Die Stimmen im Repräsentantenhaus lagen bei 231 zu 200 und im Senat bei 50(+1) zu 50 für JCWAA. Siehe: United States Senate (2013).

⁸⁷⁹ Sec. 201 of the Act and 168 of the Code.

falls validiert werden. Der Fokus der Politikmaßnahme ist hier aber so eingengt, dass umfängliche Auswirkungen auf Beschäftigung und Volkseinkommen (Y) ausgeschlossen werden können.⁸⁸⁰

Anders sehen dies Jones und Luscombe, die umfängliche strategische Gestaltungsempfehlungen formulieren und von maßgeblichen Effekten ausgehen.⁸⁸¹ Bei einer genaueren Betrachtung des veränderten Anrechnungszeitraums muss aber angemerkt werden, dass letztlich zwischen Unterzeichnung des Gesetzes und Wirksamwerden nur knapp 1,5 Jahre lagen. Ob eine intertemporale Verlagerung von Investitionsentscheidungen in einem solchen Zeitkorridor üblicherweise gelingen kann oder angestrebt wird, kann durchaus hinterfragt werden. Auch liegt die Frage nahe, ob es sich bei den Modulationen nicht eher um ex-post Adaptionen handelt, um bereits getätigte Investitionsentscheidungen nachträglich zusätzlich zu „honorieren“.

3.2.3.2.3 Reduzierung der Besteuerung von Dividenden und Kapitalgewinnen

In der Öffentlichkeit und der Wissenschaft wurden die Dividenden- und Kapitalertragssteuerveränderungen unter JGTRRA besonders intensiv beleuchtet, denn dies bot die Möglichkeit, gängige Theorien und Verhaltensmodelle zu testen.⁸⁸² Bei der Diskussion um Veränderungen der Besteuerung von Dividenden in den USA müssen zunächst die Adressaten von solchen Finanzströmen näher skizziert werden: Nach Poterba und Slemrod kamen im Jahr 2004 knapp über die Hälfte aller Dividenden Haushalten mit einem jährlichen Einkommen von über 200.000 US-Dollar zugute. Diese Gruppe repräsentiert knapp zwei Prozent der Steuerzahler.⁸⁸³

Auch müssen anschließend die Effekte solcher Veränderungen skizziert werden. So kündigten zwei Monate nach Unterzeichnung von JGTRRA am 28. Mai 2003 210 Firmen an, ihre Dividendenausschüttungen zu erhöhen.⁸⁸⁴ Noch im Jahr 1999 fiel der Anteil der Dividenden-ausschüttenden Unternehmen langfristig von 66,5 auf 20,8 Prozent. Zudem konnte bereits zu dieser Zeit verzeichnet werden, dass in den USA Dividenden primär einmalig und nicht regelmäßig ausgezahlt wurden, anders als es in Deutschland üblich ist.⁸⁸⁵ Dies änderte sich mit der Einführung von JGTRRA. Beispielhaft kann hierfür das Unternehmen Microsoft herangezogen werden, welches vielfach zitiert wird. Dieses schüttete im Dezember 2004 32 Mrd. US-Dollar an Dividenden aus,⁸⁸⁶ was primär den Veränderungen unter JGTRRA zugeschrieben wird.

⁸⁸⁰ Vgl. House und Shapiro (2006).

⁸⁸¹ Vgl. Jones und Luscombe (2003), S. 11.

⁸⁸² Siehe hierzu bspw.: Dharmapala (2008).

⁸⁸³ Vgl. Poterba und Slemrod (2012), S. 280.

⁸⁸⁴ Vgl. Treasury Office of Economic Policy (2003).

⁸⁸⁵ Vgl. Huston (2007), S. 17.

⁸⁸⁶ Vgl. Microsoft (2013). Üblicherweise wurden pro Quartal acht bis maximal 16 Cent je Aktie ausgeschüttet. Am 20. Juli 2004 jedoch einmalig und zusätzlich drei Dollar.

Festgestellt werden kann zudem, dass Veränderungen von Dividendenauszahlungen nur in Unternehmen getätigt wurden, bei welchen die Shareholder oder Manager selbst einen relevanten Vorteil durch die Auszahlungen erwirtschaften konnten.⁸⁸⁷ Ebenso kann gezeigt werden, dass sich die Unternehmenswerte, ausgedrückt in Aktienpreisen, unterschiedlich entwickelten. Unternehmen, welche verhältnismäßig hohe Dividendenauszahlungen versprachen, stiegen nach Einführung von JGTRRA signifikant im Wert.

Die Basis dieser Entwicklungen lag in den Adaptionen der Dividendenbesteuerung, welche als das Kernstück von JGTRRA angesehen wird. Nach Ausarbeitung durch das „House Ways and Means Committee“ am 6. Mai 2006 und anschließender Abstimmung sah JGTRRA vor,⁸⁸⁸ die ursprüngliche Behandlung von Dividenden grundlegend zu ändern. So mussten vor JGTRRA Dividendenauszahlungen an Shareholder⁸⁸⁹ mit dem „sonstigen“ Bruttoeinkommen addiert werden und anschließend mit dem sich daraus ergebenden individuellen Steuersatz verrechnet werden, welcher bei maximal 38,6 Prozent liegen konnte.⁸⁹⁰

In diesem Zusammenhang thematisierte JGTRRA zusätzlich Nettokapitalgewinne, welche vor den Veränderungen mit 20 Prozent oder je nach Einkommensklasse mit 10 Prozent besteuert wurden. Nettokapitalgewinne wurden dabei definiert als Asset-Verkäufe, welche über ein Jahr gehalten werden und mit Verlusten von Kapitalverkäufen, welche auch weniger als ein Jahr gehalten werden, verrechnet werden können. Das Motiv für die Veränderung dieser Regelung lag in einer Doppelbesteuerung von Dividenden, denn Gewinne von Unternehmen wurden bereits teilweise mit der Kapitalertragssteuer belastet, bevor sie als Dividende nochmals besteuert wurden.⁸⁹¹

Die Notwendigkeit für eine Veränderung einer solchen Doppelbelastung wurde von verschiedenen Seiten formuliert. Die weitreichendste stammt vom „Treasury Department“, welches ein Handeln als Reaktion auf Skandale wie jenen bei ENRON, „the Worlds’s Greatest Company“⁸⁹², forderte:⁸⁹³ Die Adaptionen könnten letztlich dazu führen, dass das Risiko von Bilanzskandalen und Bankrotten durch eine veränderte Eigenkapitalfinanzierung reduziert würde. Das CEA nimmt die Argumentation zwar ebenfalls auf, verweist jedoch eher auf Investitionsschübe, welche dem Wegfall der Dop-

⁸⁸⁷ Vgl. Dharmapala (2008), S. 11f.

⁸⁸⁸ Vgl. Diamond (2005), S. 180.

⁸⁸⁹ Im Gesetzestext werden „Shareholder“ noch weiter ausdifferenziert. So zählen neben „Individuen“, auch „Trusts“ und „Estates“ zu den Nutznießern der Veränderungen unter JGTRRA.

⁸⁹⁰ JCT (2005), S. 23f.

⁸⁹¹ Vgl. JCT (2005), S. 23.

⁸⁹² Siehe hierzu: The New York Times (2002).

⁸⁹³ Vgl. Treasury Office of Economic Policy (2003).

pelbesteuerung zugewiesen werden können. So stiegen die Investitionsraten von Haushalten in Kapitalunternehmen von -2 Prozent in ersten Quartal 2003 auf über 10 Prozent im vierten Quartal an.⁸⁹⁴

Bei einer finanztheoretischen Bewertung der Dividenden- und Kapitalertragsbesteuerungsveränderungen muss auf die empirischen Erkenntnisse von Dharmapala aufgebaut werden.⁸⁹⁵ Denn dieser verweist auf die Einmaligkeit einer Beobachtung und Berechnung solch fundamentaler Veränderungen. Bei seinen Analysen kommt er zu dem Ergebnis, dass zum einen eine äußerst starke Reaktion auf dem Kapitalmarkt verzeichnet werden konnte. Dabei konzentrierte sich der Effekt hauptsächlich auf Unternehmen, welche relativ große Shareholder besaßen – also große Aktionäre, die von den Ausschüttungen stark profitierten und diese auch beeinflussen konnten.⁸⁹⁶ In diesem Zusammenhang konnten bei diesen Aktien auch deutlich positiv ausgeprägte Aktienkursbewegungen beobachtet werden.⁸⁹⁷ Prominentes Beispiel ist, wie oben schon erwähnt, Microsoft, welches nie Dividenden ausgezahlt hatte – bis auf das Jahr nach Einführung von JGTRRA, in welchem es einmalig 3 US-Dollar je Aktie ausschüttete (insgesamt 32 Mrd. US-Dollar).

Doch auch 22 im S&P 500 gelistete Unternehmen, welche vorher keine Dividenden ausgeschüttet hatten, gewährten entsprechende Erträge in Höhe von insgesamt 2,676 Mrd. US-Dollar. Insgesamt wurden allein im Jahr 2003 ca. 60 Mrd. US-Dollar ausgeschüttet sowie eine Kurswertsteigerung von 146 auf 172 Mrd. US-Dollar (nur S&P 500) aufgrund von JGTRRA erzielt, was einer Steigerungsrate von 18 Prozent entspricht.⁸⁹⁸ Von mindestens ähnlicher Tragweite ist die Erkenntnis, dass die Eigenkapitaldecken deutlich gestärkt wurden. Somit können die originären Motive der Administration, die Eigenkapitalausschüttungen zu erhöhen, in Bezug auf die Effektivität und Effizienz der Maßnahmen bestätigt werden.

Bei der sich daraus ableitenden finanztheoretischen Wertung können aber unterschiedliche Meinungen ausgemacht werden. So konnten 2003 zwar Einkommenseffekte durch die Dividendenzahlungen in Höhe von 50 Mrd. US-Dollar verzeichnet werden (in 2002 lag die Summe bei 33 Mrd. US-Dollar),⁸⁹⁹ jedoch erscheint fraglich, ob dies als angebotsfördernde Investivmaßnahme im Sinne von Say verstanden werden kann.⁹⁰⁰ Hilfreich erscheint es, die Einkommenseffekte näher zu beleuchten. Sehr auffällig sind dabei die distributionalen Effekte. Hungerford hat diese herausgearbeitet; seine Erkenntnisse werden in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst (Tabelle 16).

⁸⁹⁴ Vgl. CEA (2007), S. 72f.

⁸⁹⁵ Vgl. Dharmapala (2009), S. 200f.

⁸⁹⁶ Siehe hierzu auch: Getty und Saez (2007).

⁸⁹⁷ Siehe hierzu auch: Auerbach und Hasset (2006).

⁸⁹⁸ Vgl. Moore und Kerpen (2004), S. 2f.

⁸⁹⁹ Vgl. Moore und Kerpen (2004), S. 1f.

⁹⁰⁰ Vgl. Kurz (1993), S. 29.

Tabelle 16: Einkommensveränderungen infolge von JGTRRA (distributionale Effekte)

Veränderungen infolge von JGTRRA in %	Dividendenbesteuerung	Marriage Penalty	Kapitelertragssteuer	Durchschnitts-Einkommen
Ärmste Quantil	0	0,2	0	10.702,-
Quantil 2	0	0,3	0	23.359,-
Quantil 3	0	0,1	0,1	38.362,-
Quantil 4	0	0,4	0,1	61.617,-
80-90 Percentile	0,1	0,7	0,1	88.999,-
90-95 Percentile	0,1	0,5	0,2	124146,-
95-99 Percentile	0,2	0,3	0,4	213.506,-
Reichste 1%	0,8	0,1	1,3	1.071.100,-
Gesamt	0,2	0,3	0,3	58.277,-
Index/Faktor	-0,6641	0,1048	-0,5768	

Quelle: nach Hungerford (2011), S. 11.

Die Tabelle macht ersichtlich, dass hinsichtlich der distributionalen Effekte das reichste 1 Prozent der Bevölkerung mit einem durchschnittlichen Einkommen von ca. 1 Mill. US-Dollar klar bevorteilt wird, und zwar mit einem Einkommenszuwachs von 0,8 bzw. 1,3 Prozent. Der Faktor -0,6651 bzw. -0,5768 in der Tabelle drückt dabei eine äußerst starke Regressivität über alle Einkommensklassen aus. -1 entspricht bei diesem Modell einer vollständigen Regressivität, 0 einer Proportionalität und +1 einer perfekten Progressivität. So wird, ähnlich wie bereits bei den Steuerveränderungen unter EGTRRA, deutlich, dass die Zielgruppe einer solchen Maßnahme kaum einer Förderung der Massennachfrage im Sinne Keynes entspricht.⁹⁰¹

Aus einer parteipolitischen Perspektive können ähnliche Erkenntnisse gewonnen werden. Auerbach und Hasset machen bei einer Betrachtung des Wahlkampfes um die Präsidentschaft 2005 diametrale Forderungen aus.⁹⁰² So appellierte der demokratische Kandidat John Kerry für ein Auslaufen

⁹⁰¹ Vgl. Willke (2012), S. 40.

⁹⁰² Vgl. Auerbach und Hasset (2008).

der Steuerermäßigungen, um die massive einseitige Nutznießerschaft einzudämmen.⁹⁰³ Dieses Argument wird aber ungeachtet der bestehenden einseitigen Effekte teilweise hinterfragt, denn Dividendenzahlungen werden nicht nur auf höhere Einkommensklassen verteilt. Vielmehr muss beachtet werden, dass über die Hälfte der US-amerikanischen Bevölkerung Aktien hält – direkt oder indirekt über ihren Pensionsfonds. Daher müssen die distributionalen Effekte kritisch hinterfragt werden.

Dennoch kann zu dem Schluss gekommen werden (zumindest in einer kurzfristigen Perspektive), dass mit der Maßnahme eindeutig eine Bevorteilung der und Ausrichtung auf die reichsten 5 Prozent der Einkommensbezieher einhergeht und dem klassischen bzw. neoklassischen Parteiparadigma der Republikaner voll entsprochen wird.

3.2.3.3 Bewertung

Bei einer Zusammenschau und Bewertung des gesamten Programms JGTRRA müssen zunächst die quantitativen Relationen der einzelnen Maßnahmen verdeutlicht werden – also Gesamtumfang und Distribution der Maßnahmen. Diese Daten liegen oft nur unvollständig vor bzw. werden selten für Berechnungen herangezogen, da sie meistens mit den originären Maßnahmen (EGTRRA) summiert werden. Somit erscheint eine reine Quantifizierung der JGTRRA-Maßnahmen schwierig. Das CBO beispielsweise benennt zwar die einzelnen Effekte, führt aber bei seiner Effektberechnung beide Gesetze zusammen.⁹⁰⁴ Der CRS bietet in seinen Berechnungen ebenfalls keine Aufschlüsselung der Einzelmaßnahmen, gibt aber zumindest eine Berechnung des „Overall-Impact“ von JGTRRA wieder. Der dort angegebene Wert von 17,8 Mrd. US-Dollar muss aber hinterfragt werden, denn es werden nur die Auswirkungen auf die Jahre 2003 bis 2005, also bis zum Ablauf der ersten Legislaturperiode von Präsident George W. Bush, berücksichtigt.⁹⁰⁵ Das CBO gibt für den Zeitraum 2003 bis 2012 328 Mrd. US-Dollar an.⁹⁰⁶ Auch das JCT nennt ähnliche Zahlen und präzisiert die Angaben mit einem höheren Detailgrad (siehe Tabelle 17):

⁹⁰³ Vgl. Moore und Kerpen (2004), S. 7f.

⁹⁰⁴ Siehe hierzu: CBO (2008), S. 4.

⁹⁰⁵ Vgl. Labonte und Hanna (2010), S. 11.

⁹⁰⁶ Vgl. <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/06-07-ChangesSince2001Baseline.pdf> (Stand 1.10.2013).

Tabelle 17: Haushaltseffekte der einzelnen Maßnahmen unter JGTRRA

Maßnahmen unter JGTRRA	Haushaltseffekte für die Jahre 2003 bis 2013 in Mrd. US-Dollar
I. Acceleration	-171,435
Ausweitung 10 % Steuerklasse	-11,906
Beschleunigung 2006 Steuermodalität	-74,185
Ausweitung Abschreibung Marriage Penalty	-35,074
Beschleunigung CTC	-32,488
II. Growth Incentives	-10,146
Erhöhung Abschreibung 50 %	-9,194
Erhöhung section 179	-952
III. Dividends and Capital Gains	-148,086
Capital Gains	-22,382
Tax Dividends	-125,7

Quelle: nach JCT (2003c).

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass die wachstumsfördernden Maßnahmen unter Punkt II. letztlich bei der Bewertung von JGTRRA vernachlässigt werden können. Schaut man sich nun „I. Beschleunigungen von EGTRRA-Maßnahmen“ an, wird man zu ähnlichen Erkenntnissen gelangen wie bei Punkt „III. Dividenden und Kapitalerträge“. So haben beide ähnliche Volumina, wobei innerhalb der Pakete ebenfalls eine detaillierte Betrachtung vonnöten ist. So besitzen bei Punkt I. die „reinen“ Beschleunigungen das gleiche Ausmaß wie beide Erweiterungen summiert; ebenso bei Punkt III: Hier übersteigen die Dividendenanpassungen die veränderten Kapitalertragssteuerregelungen um das Sechsfache, was bei einer gewichteten Bewertung entsprechend Berücksichtigung finden muss.

Bei den CTC-Erhöhungen konnte im Rahmen der Analyse eine Nachfrageorientierung herausgearbeitet werden, da eine aktive Konjunkturbeeinflussung durch eine Steigerung der effektiven Konsumnachfrage auf einem Volkseinkommensniveau forciert wurde. Auch die „Marriage Penalty“ wies kurzfristige Impulsmotive auf, welches eher für eine nachfrageorientierte Aktiv-Politik spricht, wobei hier anzumerken ist, dass die Zielgruppe der Maßnahme eher beim Mittelstand sowie höher zu suchen ist. Diese Ambivalenz führt letztlich zu der These, dass das Instrument zwar „demokratische“ Wurzeln besitzt, aber angebotsorientiert ausgestaltet ist. Das Hauptaugenmerk dieses Programmteils

ist auf die EGTRRA-Beschleunigungen zu richten, welche in ihrer Summe knapp den CTC und die „Marriage Penalty“ erreichen. Zudem muss erwähnt werden, dass gerade bei einer abschließenden Bewertung Punkt I nur bis zum Jahr 2006 beleuchtet werden kann, da dann die „alten“ EGTRRA-Größen wieder zum Tragen kommen. Diese „Durchmischung“ muss bei dem Abgleich mit Punkt III, welcher bis ins Jahr 2010 gestaltet ist, berücksichtigt werden.

Hier sind die Verhältnisse noch deutlicher als bei Punkt I. Bei einer Betrachtung des Schweregewichts „Dividenden“ konnten äußerst einseitige distributionale Effekte beobachtet werden. Durch diese Bevorteilung und die geringe Konsumwirkung kann hier von neoklassischen, republikanischen Denkmustern ausgegangen werden, welche bei Einbeziehung der Kapitalertragssteueränderungen noch an Gewicht gewinnen. Denn auch hier können ähnliche distributionale Effekte ausgemacht werden. Allein die Ausschüttungsmenge in Verbindung mit der Empfängergruppe und den dies beeinflussenden Determinanten lässt die finanztheoretische und parteipolitische Färbung erkennen. Bei einer gewichteten Betrachtung dieser Erkenntnisse kann zu dem Schluss gekommen werden, dass JGTRRA stark von der Handschrift angebotsorientierter Paradigmen geprägt ist sowie eine republikanisch zielgruppengerechte Ausrichtung besitzt.

3.2.4 Zusammenführung und Gesamtbewertung

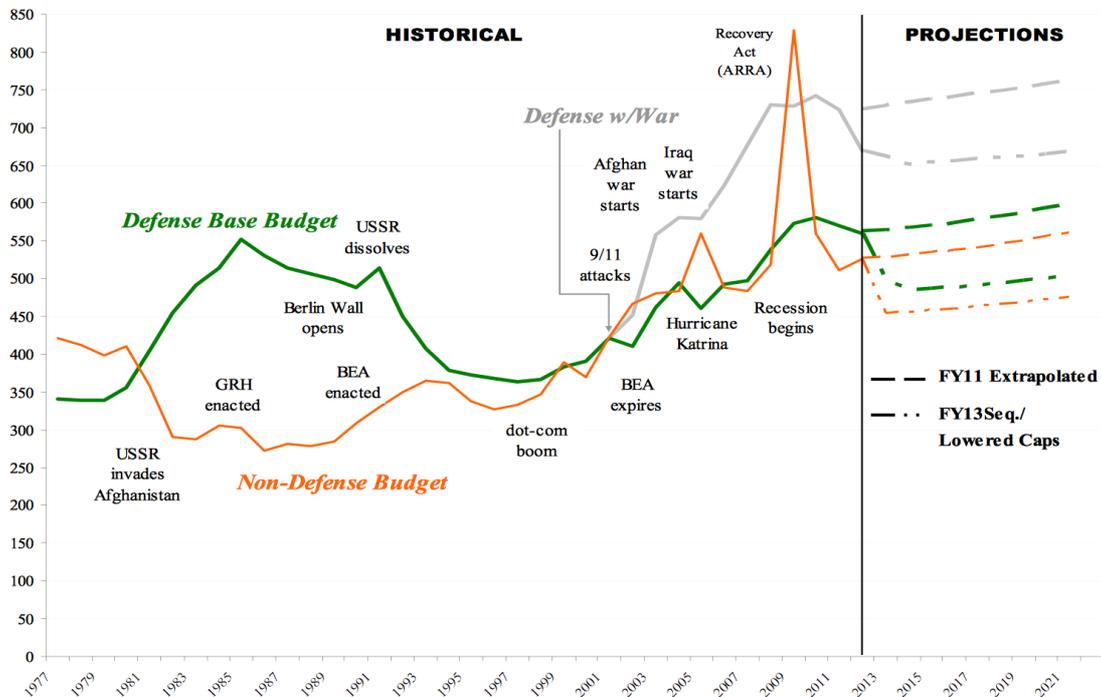
Im Rahmen der bisherigen Analyse konnten die jeweiligen Politikmaßnahmen identifiziert sowie nach finanztheoretischen und parteipolitischen Gesichtspunkten analysiert werden. Nun sollen die Teilergebnisse gewichtet zusammengeführt werden und in eine Gesamtbewertung münden. Hierzu wird zunächst knapp das Untersuchungsobjekt abgegrenzt, um es danach historisch einzuordnen. Dies erscheint notwendig, um eine gewisse Bewertungsrelation zu besitzen. Abschließend wird ein übergreifendes Analyseergebnis entwickelt.

Bevor eine Einordnung der Ergebnisse und deren Überführung in ein Gesamturteil unternommen werden kann, muss betont werden, dass im Rahmen dieser Arbeit „nur“ die einkommensseitige Finanzpolitik beleuchtet wurde. Wichtige Aspekte konnten und sollten keine Berücksichtigung finden, müssen aber genannt werden, um den begrenzten Ausschnitt einordnen zu können. Gänzlich außer Acht gelassen wurde beispielsweise die Ausgabenpolitik. Bei einer historischen Würdigung des „discretionary spending“ der ersten Legislaturperiode von Präsident George W. Bush kann festgehalten werden, dass Bush die Ausgaben, die während William J. Clintons beiden Amtszeiten getätigt wurden, um das Doppelte übertraf und sogar Präsident Johnson übertrumpfte. Damit gehört Präsident Bush zu dem „biggest spender“ der letzten 40 Jahre in der US-amerikanischen Geschichte.⁹⁰⁷ Nachfolgende Abbildung 9, welche vom CSR ausgearbeitet wurde, verdeutlicht die Entwicklungen inner-

⁹⁰⁷ Vgl. Slivinski (2005), S. 1.

halb der beiden Legislaturperioden von George W. Bush und zeigt, inwieweit dies ggf. die Analyseergebnisse noch schärfen könnte.

Abbildung 9: Entwicklung der Staatsausgaben (in Milliarden US-Dollar) in den USA 1977–2023



Quelle: CRS (2014), S. 25.

Selbst bei einer näheren Beschäftigung mit der Finanzpolitik konnten allerdings wichtige Aspekte nicht berücksichtigt werden. So konnte beispielsweise die Finanzierungsseite der Maßnahmen nicht in die Betrachtung einbezogen werden. Das CBO verdeutlicht eindrucksvoll, dass allein bis zum Jahr 2008 200 Mrd. US-Dollar an Zinszahlungen durch die schuldenfinanzierten Steueränderungen angesammelt wurden.⁹⁰⁸ Trotz dieser Limitation der Analyse soll nachfolgend eine Bewertung der Finanzpolitik der ersten Legislaturperiode von George W. Bush erarbeitet werden.

3.2.4.1 Überblick und historische Einordnung

Im Wahlkampf um die US-amerikanische Präsidentschaft wird der Republikanischen Partei zunehmend das Stigma der „Party of the Rich“ angelastet.⁹⁰⁹ Dieser Vorwurf rührt neben dem letzten republikanischen Kandidaten Mitt Romney vor allem von der Wirtschafts- und Steuerpolitik der Regierung George W. Bush her. Logisch eingliedern in dieses schlagwortartige Urteil lassen sich nach der

⁹⁰⁸ Vgl. CBO (2010) oder auch Menzine und Frieden (2011), S. 15.

⁹⁰⁹ Vgl. Bartlett (2011) oder auch: The Guardian (2010).

Betrachtung der ersten Legislaturperiode durchaus auch andere Ereignisse: Das aussagekräftigste stellt die Entscheidung des Supreme Court dar, welcher am 21. Januar 2010 private und Unternehmensspenden gleichsetzte und jegliche Limitierung der Spendenhöhe ausschlug.⁹¹⁰

Diese Entscheidung wurde mit fünf zu vier Stimmen getroffen und bestärkt das zitierte Stigma, denn zum einen befanden sich im Gremium zwei Richter, die von George W. Bush selbst ernannt worden waren, ein Richter, der durch George Bush sen., sowie zwei, die von Präsident Ronald W. Reagan auf Lebenszeit installiert worden waren. Zum anderen zeugt diese Entscheidung von einem republikanischen Weltbild, das in seiner Gewichtung klar „das Unternehmen“ favorisiert.⁹¹¹ Doch auch andere Bewegungen, wie „Occupy Wall Street“, sehen teilweise ihre Ursprünge in der Regierungsarbeit unter Präsident George W. Bush und wehren sich gegen die Bereicherung der 1 Prozent Reichsten auf Kosten der restlichen „99“.⁹¹² Und selbst die konservative „Tea Party“ gründet ihre Popularität unter anderem auf der kritisch gesehenen politischen Arbeit unter Präsident Bush, wenngleich aus einer anderen Perspektive.⁹¹³

Um dieses weitläufige und tiefgreifende Stimmungsbild besser zu verstehen, soll in diesem Kapitel, vor einer zusammenfassenden Bewertung der in den vorherigen Abschnitten beleuchteten drei Finanzprogramme, eine historische Einordnung angestrebt werden. Denn nur durch einen solchen Bezug ist eine Bewertung formulierbar. Hierzu soll zunächst herausgestellt werden, wie markant die Finanzpolitik unter George W. Bush insgesamt ausgeprägt ist und welche Bedeutung ihr beigemessen werden kann. Unter Bezugnahme auf andere Steuervorhaben nach dem Zweiten Weltkrieg sowie anhand eines Vergleichs zwischen den einzelnen Vorhaben innerhalb der ersten Legislaturperiode können die in den Tabellen 18 und 19 visualisierten Aussagen getroffen werden.

⁹¹⁰ Siehe hierzu unter anderem: The New York Times (2010).

⁹¹¹ Vgl. <http://www.supremecourt.gov/> (Stand 01.01.2012).

⁹¹² Siehe hierzu auch: Thinkprogress (2011).

⁹¹³ Vgl. Formsano (2012), S. 47f.

Tabelle 18: Historisch vergleichende Einordnung der Finanzpolitik unter George W. Bush

Tax Legislation	Tax Cut in Billions of Current Dollars (a)	Tax Cut in Billions of Constant 2003 Dollars	Tax Cut as a Percent of National Income (b)	Surplus or Deficit (-) as a Percentage of National Income (b)
The Kennedy Tax Cut (Revenue Act of 1964)	(\$11.50)	(\$54.90)	-1.90%	-1.00%
The Reagan Tax Cut (Economic Recovery Tax Act of 1981)	(\$38.30)	(\$68.70)	-1.40%	-2.80%
Bush Tax Cuts:				
Economic Growth and Tax Reform Reconciliation Act of 2001	(\$73.80)	(\$75.80)	-0.80%	1.50%
Job Creation and Worker Assistance Act of 2002	(\$51.20)	(\$52.00)	-0.60%	-1.70%
Jobs and Growth Tax Relief and Reconciliation Act of 2003	(\$60.80)	(\$60.80)	-0.60%	-3.20%
2001, 2002 and 2003 Bush Tax Cuts if Combined in 2003	NA	(\$188.10)	-2.00%	-

Quelle: Tax Foundation (2012).

Laut dem „Treasury Department“ können seit dem Zweiten Weltkrieg 19 signifikante Steuerprogramme ausgemacht werden. Die Abbildung 16 vergleicht die steuerpolitischen Maßnahmen unter George W. Bush mit den zwei größten Nachkriegsprogrammen, dem „Kennedy Tax Cut“ von 1964 sowie dem „Reagan Tax Cut“ von 1982. Deutlich zu erkennen ist, dass die steuerpolitischen Maßnahmen unter Präsident Bush die bis dato umfassendsten Programme um fast das Dreifache überstiegen. Tempalski spezifiziert die Dimensionen der Pre-Bush-Phase noch weiter und untermauert die Bedeutung der Bush-Politik: Der „Recovery Tax Act of 1981“ ist demnach die umfangreichste Maßnahme im Zeitraum 1968 bis 2001.⁹¹⁴

Es kann somit betont werden, dass die Finanzpolitik unter George W. Bush eine historisch herausragende Stellung einnimmt, welche ein weiteres Hinterfragen nicht nur erlaubt, sondern fordert. Doch auch in der Diskussion und Forschung um aktuelle finanzpolitische Handlungsoptionen findet eine Auseinandersetzung mit den finanzpolitischen Maßnahmen unter der Bush-Administration statt. So errechnen Aaron, Gale und Orszag, dass eine Umkehr bzw. ein Auslaufen der „Sunset“-behafteten Vorhaben einen Effekt von 1,4 Prozent auf das BIP haben werde (bzw. 262 Bill. US-Dollar).⁹¹⁵ Diese Zahlen wirken noch eindrücklicher, wenn klar wird, dass hier Kapitalertrags- und Dividendenänderungen sowie AMT-Anpassungen nicht berücksichtigt werden, welche für sich genommen schon einen bedeutenden Umfang aufweisen.

⁹¹⁴ Vgl. Tempalski (2006), S. 8.

⁹¹⁵ Aaron, Gale und Orszag (2005), S. 86.

Um eine weitere Bewertung und Einordnung der in dieser Arbeit diskutierten finanzpolitischen Programme unter George W. Bush vornehmen zu können, wird zunächst ein detaillierter und quantifizierter Überblick über die Relationen der einzelnen Programme gegeben (siehe Tabelle 19).

Tabelle 19: Übersicht der einzelnen Maßnahmen (EGTRRA, JCWAA, JGTRRA)

	2001	2002	2003	2004	10 Year Total
<i>Tax Acts:</i>					
EGTRRA, 2001	40	71	91	102	1,349
JCWAA, 2002	-	42	39	29	30
JGTRRA, 2003	-	-	50	135	320
<i>Provisions :</i>					
	<i>(cumulative totals for all tax acts)</i>				
Marginal Rate Reductions	40	55	61	69	875
Child Tax Credit	1	9	24	17	204
Marriage Penalty Relief	0	0	6	26	98
Estate and Gift Tax Reductions	0	0	7	6	138
Dividend and Capital Gains Tax Reduction	-	-	4	17	148
Accelerated Depreciation	-	35	44	65	26

Quelle: CRS (2004), S. 2.

Aufgelistet und quantifiziert sind hier (Tabelle 19) die kalkulierten Einkommensverluste des Staates bzw. die Kosten in Mrd. US-Dollar entsprechend der einzelnen Programme. Offensichtlich ist, dass der JCWAA im Gegensatz zu den beiden anderen Programmen nur kurzfristig gleichwertig war, denn in der Summe erscheint das Programm relativ unbedeutend. Von größerem Interesse ist EGTRRA, denn dieses Programm für sich sprengt schon die Volumen des Reagan- und des Kennedy-Tax Cut. Bei einer differenzierteren Herangehensweise muss auch die Nutznießerschaft der einzelnen Maßnahmen herausgestellt werden. Diese soll anhand der folgenden Tabelle 20 visualisiert werden.

Tabelle 20: Distributionale Effekte der Steuerpolitik unter George W. Bush

Before Bush Tax Cuts		After Bush Tax Cuts		
	Share of Tax Liability	Tax Reduction for 2004	Share of Tax Liability	Share of Tax Cuts
Bottom 20%, \$0 to \$14,415	0.50%	\$1,976,256,511	0.30%	1.20%
Second 20%, \$14,415 to \$25,499	2.30%	\$7,177,358,834	1.90%	4.20%
Third 20%, \$25,500 to \$41,640	5.90%	\$15,905,120,495	5.20%	9.40%
Fourth 20%, \$41,641 to \$68,295	12.60%	\$29,559,373,144	11.60%	17.50%
Top 20%, \$68,296 and above	78.70%	\$114,633,332,724	81.00%	67.70%
Total Tax Liability for all taxpayers	100.00%	\$169,251,441,709	100.00%	100.00%
Top 20%		Top 20%		
First Half of top 10%, \$68,296 to \$97,685	11.90%	\$26,272,937,254	11.20%	15.50%
Second Half of Top 10%, \$97,685 to \$136,162	10.80%	\$18,560,111,502	10.80%	11.00%
Top 20-5%, \$68,296 to \$136,162	22.80%	\$44,833,048,756	22.00%	26.50%
Top 5-1%, \$136,163 to \$335,474	18.90%	\$25,482,868,099	19.70%	15.10%
Top 1%, \$335,475 and above	37.10%	\$44,317,415,869	39.30%	26.20%
Total Tax Liability for Top 20% of Taxpayers	78.70%	\$114,633,332,724	81.00%	67.70%

Quelle: <http://www.taxfoundation.org/files/ff15.pdf> (Stand 01.02.2012).

Anhand der Tabelle 20 wird sehr deutlich, dass die distributionalen Effekte der Finanzpolitik unter der Regierung von Präsident George W. Bush insgesamt sehr einseitig waren. So können 67,7 Prozent der Steuerkürzungen innerhalb der Bush-Periode den Top-20-Prozent der Einkommensbezieher zugerechnet werden. Diese Einkommensgruppe war insgesamt für 81 Prozent der Steuerlast verantwortlich. Bei einer Detailbetrachtung verschärft sich das einseitige Bild noch mehr.

So waren die „Top-1-Prozent“ der Einkommensbezieher nach den Reformen statt für 37,1 Prozent nur noch für 26,2 Prozent des Steueraufkommens verantwortlich. Selbst der „Rest“ der 20 Prozent Reichsten musste einen eher höheren relativen Steueranteil tragen.⁹¹⁶ Somit scheint sich der Verdacht der „Grand old Party“ als „Party of the Rich“ zu bestätigen. Auch werden damit die Hintergründe und die Motivation der Gruppe „Occupy Wall Street“ in Bezug zu Finanzpolitik von George W. Bush klarer.⁹¹⁷

Neben den finanztheoretischen Paradigmen, welche bei der Analyse der Maßnahme geprüft wurden, lassen sich auch die verwendeten Mechanismen in einen wirtschaftshistorischen Kontext

⁹¹⁶ Vgl. Tax Foundation (2004).

⁹¹⁷ Vgl. We Are The 99 Percent (2011).

bringen. Diese müssen nicht unbedingt im Kontext einer entsprechenden „Ideologie“ stehen, verhelfen aber zu einer besseren Einordnung der zuvor beleuchteten Maßnahmen.⁹¹⁸ So kann nach Auerbach konstatiert werden, dass diskretionäre Wirtschaftspolitik in den USA im Sinne einer „aktiven Finanzpolitik“ zunehmend stärker vollzogen wurde. Dieser Trend ist unabhängig von der politischen „Färbung“ einer Regierung. Die Effektivität und Effizienz der diskretionären Maßnahmen werden aber in der Studie stark hinterfragt.⁹¹⁹ Als Gegenpol zum diskretionären Vorgehen werden automatische Stabilisatoren gezählt. Dieser Stabilisationsmaßnahme wird in den USA seit den 1960er-Jahren kaum eine Veränderung zugesprochen. Vielmehr wird in Bezug zum Steuersystem eine Schwächung gesehen, welche es gelte zu verhindern.⁹²⁰

In Bezug zu den beleuchteten Programmen und Maßnahmen lassen sich folgende Aussagen treffen: Seit 40 Jahren können in der US-amerikanischen Steuerpolitik drei starke Trends ausgemacht werden:⁹²¹ Erstens sank der Grenzsteuersatz seit den 1960er-Jahren deutlich und kontinuierlich.⁹²² Während noch in den 1960ern die Bezieher der höchsten Einkommen mit einer Steuerlast von bis zu 77 Prozent bedacht wurden, lag diese Belastung am Ende der ersten Bush-Periode bei max. 35 Prozent.⁹²³ Diese Disproportionalität in der Besteuerung von Einkommen im entsprechenden Zeitverlauf macht die folgende Tabelle 21 deutlich.

Tabelle 21: Durchschnittliche bundessteuerliche Belastung

<i>Income Groups</i>	<i>Average federal tax rates (percent)</i>					
	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2004</i>
Full population	21.4	23.3	26.6	25.8	27.4	23.4
P20–40	13.9	18.5	16.3	16.2	13.1	9.4
P40–60	15.9	20.2	21.4	21.0	20.0	16.1
P60–80	16.7	20.7	24.5	24.3	23.9	20.5
P80–90	17.4	20.5	26.7	26.2	26.4	22.7
P90–95	18.7	21.4	27.9	27.9	28.7	24.9
P95–99	23.5	25.6	31.0	28.6	31.1	27.2
P99–99.5	34.0	36.1	37.6	31.5	35.7	31.3
P99.5–99.9	41.4	44.6	43.0	33.0	38.4	33.0
P99.9–99.99	55.3	59.1	51.0	34.3	40.2	34.1
P99.99–100	71.4	74.6	59.3	35.4	40.8	34.7

Quelle: Piketty und Saez (2007), S. 13.

⁹¹⁸ Siehe hierzu unter anderem Grömling (2005), S. 8ff. oder Lachmann (1987), S. 6ff.

⁹¹⁹ Vgl. Auerbach (2002b), S. 34ff.

⁹²⁰ Vgl. Ebenda.

⁹²¹ Vgl. Piketty und Saez (2007), S. 3.

⁹²² Vgl. Tax Foundation (2013).

⁹²³ Unterbrochen wurde der langjährige Trend einzig von Präsident George Bush Senior, welcher im Zuge der Diskussion um die Reduzierung des Haushaltsdefizits die Steuern infolge eines Kompromisses mit den Demokraten „gezwungenermaßen“ erhöhen musste.

Zu erkennen ist auch hier, dass seit den 1960er-Jahren eine deutliche Abnahme der Steuerbelastung für die 1 Prozent höchsten Einkommensbezieher zu verzeichnen ist. Fast diametral dazu steht die Besteuerung der restlichen 99 Prozent. Diese weisen relativ konstante Steuerraten auf, wenn nicht sogar steigende. Anzumerken ist dabei, dass in der Abbildung bzw. Berechnung von Piketty und Saez die Einkommensteuerbelastung, die Körperschaftssteuer und die Erbschaftssteuer kumuliert betrachtet werden. Um ein relativiertes Bild der steuerlichen Entwicklung skizzieren zu können, erscheint dies aber notwendig, da verschiedene Einkommensklassen von unterschiedlichen Steuerarten betroffen sind.

Als zweiten Trend kann ausgemacht werden, dass die Körperschaftssteuer anteilig am BIP in diesem Zeitraum ebenfalls signifikant sank.⁹²⁴ So betrug die Höhe der Körperschaftssteuer 1955 knapp 6 Prozent gemessen am BIP. Im Jahre 2003 hingegen lag sie nur noch bei unter 2 Prozent. Gleichzeitig konnte jedoch kein Sinken der Unternehmensgewinne verzeichnet werden. Der dritte Trend liegt in der Zunahme der Kosten für die sozialen Sicherungssysteme, welche hier aber nicht weiter thematisiert werden sollen. Aufgrund dieser Veränderungen wird dem US-amerikanischen Steuersystem eine zunehmende Abkehr von der Progressivität zugesprochen.

In diese und andere wirtschaftshistorische Trends kann die Finanzpolitik von George W. Bush durchaus gut eingeordnet werden. Wirtschaftshistorisch könnte die Steuerpolitik der Regierung Bush in der Nähe der „Reaganomics“ verortet werden. Scherpenberg begründet die Ähnlichkeit mit einer Nähe der Steuerpolitik zur Vision einer „flat tax“⁹²⁵ von Reagan.⁹²⁶ Mithilfe der Steuerprogramme von 2001 und 2003 konnten die Grenzsteuersätze sowie die steuerliche Absetzbarkeit aller Investitionen im Anschaffungsjahr realisiert werden. Auch konnten die Besteuerung der individuellen Altersversorgung und jene der Gewinne aus Exportgeschäften reduziert werden.

3.2.4.2 Rückschlüsse und Ergebnis

An vorliegenden Einschätzungen der einzelnen Steuermaßnahmen fällt auf, dass meist unterschiedliche Prämissen gesetzt bzw. Szenarios angenommen werden. So sehen Gale und Orszag in ihrer Analyse die Steuermaßnahmen des EGTRRA und des JGTRRA trotz „Sunset“-Ausgestaltung als permanent an und modellieren und beurteilen entsprechend.⁹²⁷ Die steuerlichen Maßnahmen des Jahres 2002 hingegen werden als temporär betrachtet. Dies führt mit Bezug auf AMT, welcher ebenfalls unter-

⁹²⁴ Siehe hier auch: Auerbach et al. (2008b).

⁹²⁵ Gemeint ist hier der Übergang zu einem festen prozentualen Steuersatz für alle Einkommen und Unternehmensgewinne, ohne weitere Freibeträge und Abzugsmöglichkeiten. Siehe hierzu Hall und Rabushka (1995).

⁹²⁶ Vgl. Scherpenberg (2004b), S. 26.

⁹²⁷ Vgl. Gale und Orszag (2004a).

schiedlich einbezogen wird, zu heterogenen Ergebnissen hinsichtlich einer wirtschaftspolitischen Bewertung.

Als ein übergeordnetes Ergebnis ihrer und weiterer Analysen der Steuerpolitik der ersten Legislaturperiode unter George W. Bush wird eine zunehmende Umverteilung der Steuerbelastung angesehen. Es wird die Besteuerung von Kapital vermindert und jene von Arbeit erhöht, was massive Folgen hat. Angenommen wird, dass im Zuge der steuerlichen Maßnahmen Haushalte, welche zu den Top-1-Prozent Einkommensbeziehern gehören, neun Prozent höhere Nettoeinkommen beziehen werden.⁹²⁸ Haushalte mittlerer Einkommen, zu welchen 60 Prozent der Einkommen gezählt werden, werden hingegen nur zwei bis drei Prozent mehr Einkommen zur Verfügung haben. Einkommensschwache Haushalte, zu welchen die untersten 20 Prozent der Einkommensbezieher gezählt werden, werden zu 0,1 Prozent mehr Nettovermögen zur Verfügung haben. Dies scheint konträr zu dem übergeordneten Ziel der Bush-Regierung, „Lower income taxes for all, with the greatest help for those most in need“,⁹²⁹ zu stehen und wird auch in Analysen des CBO und des JEC bestätigt.⁹³⁰ Diese beziffern den Steuervorteil zwischen der höchsten und der mittleren Einkommensklasse auf den Faktor 17.⁹³¹

Hinsichtlich einer kurzfristigen Effizienzbeurteilung bewerten Gale und Orszag die steuerlichen Maßnahmen innerhalb des Untersuchungszeitraums als marginal positiv.⁹³² Zusätzlich attestieren sie den Maßnahmen eine gewisse Unschärfe, welche zu einer Verzerrung der langfristigen Beurteilung führt. Aus einer Budgetperspektive schätzt Schick die Kombination von einem langfristigen Defizit und Forderungen nach Steuersenkungen als „Fehler“ ein.⁹³³ Gemein ist diesen Bewertungen, dass sie aus einer bestimmten finanzpolitischen Perspektive erfolgen. Diese bezieht geldpolitische, außenhandelsrelevante oder historische Aspekte kaum ein.

Evans versucht in einem Kommentar diese Aspekte in einer Beurteilung der finanzpolitischen Maßnahmen zu berücksichtigen.⁹³⁴ So werden bei einer Einbeziehung des Außenhandels sowie der daraus resultierenden Geldströme den finanzpolitischen Maßnahmen von George W. Bush deutliche angebotsseitige Effekte zugesprochen. Als herausragend werden dabei die Effekte auf dem Kapitalmarkt bzw. ihrer Wirkung beurteilt. Hierbei wird angenommen, dass die Kapitalmarktreaktionen zu positiven Konsum- und Anreizeffekten führen, welche folglich eindeutig in der Tradition der angebotsorientierten Fiskalpolitik stünden.⁹³⁵

⁹²⁸ Vgl. Orszag und Gale (2005b).

⁹²⁹ Bush (2001), S. 1.

⁹³⁰ Siehe hierzu bspw. JEC (2004).

⁹³¹ Vgl. JEC (2004), S. 1.

⁹³² Vgl. Gale und Orszag (2004b), S. 747.

⁹³³ Vgl. Schick (2002), S. 1.

⁹³⁴ Vgl. Evans (2003), S. 64.

⁹³⁵ Vgl. Edling (2001), S. 259f.

Die Fokussierung auf eine Anreizsteuerung der Regierungsarbeit unter Präsident George W. Bush bestätigt die These von Toder: „The use of tax incentives instead of direct spending to promote social and economic goals is growing.“⁹³⁶ Besonders wird auf die Effekte eines solchen Trends verwiesen. Demnach würden die Ansprüche und Kriterien an ein Steuersystem immer weniger erfüllt; „fairness, efficiency, and simplicity“⁹³⁷ würden untergraben, was mit falschen Benennungen wie „tax cuts“ verschleiert werde.

Angesichts der Maßnahmen und Daten scheint es sich bei den „tax cuts“ unter Präsident George W. Bush eher um eine Verschuldungspolitik gehandelt zu haben, welche fast unumkehrbare, langfristige Konsequenzen nach sich zieht und Pfadabhängigkeiten determiniert. Die Steuererleichterungen und Anreizprogramme haben zu Verpflichtungen geführt und lassen sich daher auch unter Ausgabenpolitik fassen – und aufgrund der distributionalen Effekte der Anreizpolitik besonders auf Kosten der unteren 99 Prozent der Gesellschaft

Auch Auerbach et al. stellen distributionale Aspekte bei einer Bewertung der Bush-Ära ins Zentrum ihrer Argumentation. Jedoch betonen sie die intertemporale Komponente der Steuerpolitik.⁹³⁸ So wird zwar schon die Rückgabe der Steuerboni an die Bevölkerung als Grundlage der Steuerpolitik kritisch gesehen, vor allem aber die Rückgabe in Verbindung mit der Ausgabenpolitik. Zu betonen ist dabei, dass unter der Präsidentschaft von George W. Bush die nichtmilitärischen diskretionären Ausgaben auf historische Tiefststände fielen.⁹³⁹

Die Frage ist nun, inwieweit eine solche in Umfang und Ausgestaltung äußerst prägnanten, ungewöhnlich Finanzpolitik verfolgt werden konnte. Hierzu muss sich im Sinne einer Policy-Analyse den beteiligten Institutionen, den Prozessen sowie dem Politikergebnis gewidmet werden. Dies soll im Anschluss an dieses Kapitel geleistet werden, um letztlich die Frage zu beantworten: Warum wurden diese finanzpolitischen Entscheidungen getroffen?

⁹³⁶ Toder (2000), S. 1.

⁹³⁷ Ebenda.

⁹³⁸ Vgl. Auerbach et al. (2002), S. 28f.

⁹³⁹ Vgl. Vogelmann (2011), S. 395.

3.3 Zwischenfazit

In diesem Kapitel der Arbeit wurde die Finanzpolitik der USA in der ersten Legislaturperiode von Präsident George W. Bush näher beleuchtet. Hierbei konnte anhand der drei bedeutendsten Gesetze (EGTRRA, JCWAA und JGTRRA) herausgearbeitet werden, dass deren jeweiliger Umfang historisch einmalig groß war. Auch hinsichtlich ihrer qualitativen Dimension konnte aufgezeigt werden, dass die Gesetze primär angebotsorientiert ausgestaltet wurden und distributionale Besonderheiten aufwiesen. So waren die Nutznießer meist überproportional wohlhabend. Bei der abschließenden Bewertung der Analyse wurde deutlich gemacht, dass wichtige Komponenten der Finanzpolitik, z. B. die Ausgabenpolitik, ausgeblendet wurden.

Im Rahmen des Zwischenfazits soll der Erkenntnisgewinn der Analyse nur knapp umrissen werden. Vielmehr sollen hier die Validität und das argumentative Gewicht der Analyse beleuchtet werden, denn die Grundlage der Analyse, die herangezogenen Studien, Kennzahlen und Beiträge, weist wie jede Sekundärforschung Schwächen auf. So stammen z. B. die Zahlen von unterschiedlichen Institutionen, die unterschiedliche Prägungen, Abhängigkeiten und Prioritäten besitzen. Gerade angesichts der Milliardenbeträge der untersuchten Steuerprogramme, welche in Kombination mit den langen Wirkungsperioden zu unvorstellbaren Summen führen, haben Berechnungsunterschiede immense Konsequenzen. Krugman verweist hier beispielsweise auf ein Delta in Höhe von ca. 500 Mrd. US-Dollar bei der Berechnung der haushaltspolitischen Konsequenzen bei Einführung von EGTRRA.⁹⁴⁰

Begründet werden kann dieses Delta zum einen mit unterschiedlichen Berechnungsannahmen. So werden teilweise Zinslastkonsequenzen bei den Berechnungen ausgeblendet. Eine andere Ursache sind unterschiedliche Prognosen, welche die Einnahmenseite entsprechend anders ausfallen lassen. Zum anderen können die Abweichungen auch institutionellen Faktoren geschuldet sein, eben darauf sei hier nachdrücklich hingewiesen. So veröffentlichen das „Treasury Department“ sowie das „House Ways and Means Committee“ keine eigenen Berechnungen zu Steueränderungen mehr, sodass Zahlen anderer Institutionen herangezogen werden müssen. Das „Congressional Budget Office“ wird vom „Speaker“ des Repräsentantenhauses geführt, was folglich zu einer parteilichen Färbung der Berechnungen des Office führen kann. Dem „Office of Management and Budget“ (OMB) ist ebenfalls eine parteiliche bzw. eine präsidentielle Prägung zu unterstellen, da diese Behörde direkt der Exekutive untersteht. Auch Analysen des „Joint Committee on Taxation“ erlangen durch die rotierende Besetzung der zehn Sitze dieser Institution eine Komponente, die Zweifel wecken mag.

Alternativ werden daher oft Zahlen und Erkenntnisse von „think tanks“ herangezogen. Doch diese müssen ganz genauso hinsichtlich eines „Moral Hazard“ analysiert werden. Bei steuerpolitischen Fragestellungen ist das Augenmerk meist auf folgende Institutionen gerichtet, deren Analysen größ-

⁹⁴⁰ Vgl. Krugman (2001), S. 98f.

tenteils auch in diese Arbeit eingeflossen sind: „Brookings Institution“, „The Heritage Foundation“, „Urban Institute“, „Center on Budget and Policy Priorities“ sowie „Citizens for Tax Justice“.⁹⁴¹ Jede dieser Institutionen hat eigene Motive, finanzielle und ideologische Freiheiten wie auch Grenzen sowie spezifische Fragestellungen bzw. Herangehensweisen.

Da im Rahmen dieser Arbeit sowohl auf die Berechnungen und Analysen der staatlichen als auch nichtstaatlicher Institutionen zurückgegriffen wurde, können die finanztheoretischen Ableitungen und distributionalen Interpretationen des Autors über die Finanzpolitik der Regierung von Präsident George W. Bush hinterfragt werden. Dennoch kann selbst bei einer „Glättung“ der Daten konstatiert werden, dass die drei Steuerprogramme eindeutige quantitative und qualitative Charakteristika besaßen und die Interpretationen recht valide sind. An diesem kritischen Zwischenfazit wird aber umso deutlicher, wie wichtig das institutionelle Arrangement für die Bewertung einer Finanzpolitik ist. Daher wird im nachfolgenden Kapitel dieses Arrangement mit seinen Regeln näher beleuchtet.

⁹⁴¹ Einen guten Überblick zur Parteilichkeit und Ausrichtung der „think tanks“ bietet: Cassel (2005), S. 195.

4. Policy-Analyse der US-amerikanischen Finanzpolitik

4.1 Abriss und Einordnung

Die Motivation einer Policy-Analyse ist es stets, nach dem „Warum?“ bzw. „Wie kam es dazu?“ zu fragen.⁹⁴² Im Sinne von Schubert wurde daher im dritten Kapitel dieser Arbeit zunächst eine Analyse der „konkreten Politik“⁹⁴³ vorgenommen und das Untersuchungsobjekt, die Finanzpolitik innerhalb der ersten Legislaturperiode von Präsident George W. Bush, spezifiziert und charakterisiert. Damit konnte die abhängige Variable, also die Policy-Dimension, bestimmt werden. Ziel des vierten Kapitels ist es nun, die unabhängigen Variablen Polity und Politics des politisch-administrativen Systems im Untersuchungszeitraum zu identifizieren und zu beleuchten.⁹⁴⁴ Nach Diskussion und durch eine Zusammenführung aller Dimensionen Policy, Polity und Politics wird dann eine Einschätzung des Policy-Output bzw. des Policy-Outcome ermöglicht, welche letztlich in dem sich anschließenden Kapitel im Sinne des „most similar system design“ mit Einschätzungen über andere Perioden abgeglichen wird und eine Ableitung entsprechender diachroner Erkenntnisse über das finanzpolitische Wirken der Regierung von Präsident George W. Bush erlaubt.

Für ein besseres Verständnis des roten Fadens der Arbeit wird zunächst der Aufbau bzw. die Kapitelverzahnung verdeutlicht. So werden nachfolgend die Erkenntnisse des theoretischen bzw. methodischen Überbaus der Arbeit skizziert, um die Grundlage der strukturierten Betrachtung der Polity- und Politics-Dimensionen zu festigen. Hierbei werden die verschiedenen relevanten Erklärungsansätze resümiert bzw. die Forschungsmethodik illustriert. Hieran schließt sich eine knappe Zusammenfassung der Erkenntnisse über die unabhängige Variable an.

Im Anschluss an die Überleitung wird sich in diesem Kapitel zunächst der Dimension Polity gewidmet. Es erfolgt eine Ausarbeitung des Regierungssystems der USA, um systemimmanente Faktoren erkennen und berücksichtigen sowie einzelne Institutionen und Regeln verorten zu können. Hieran schließt sich die Identifikation und Charakterisierung relevanter Institutionen und Regeln an, welche hinsichtlich ihrer Bedeutung und Abhängigkeit in Bezug zum Untersuchungsobjekt diskutiert werden. Dabei werden die Ergebnisse der Ausarbeitung innerhalb des Methodenteils der Arbeit herangezogen und die Institutionen und Regeln entsprechend der Modelle bzw. Hypothesen über die Determination der Policy erörtert sowie Hypothesen aufgestellt, welche innerhalb des Politics-Teils der Arbeit überprüft werden.

⁹⁴² Vgl. Schubert (2011), S. 15ff.

⁹⁴³ Dies darf nicht mit Outcome verwechselt werden, der nach dem Bewirken fragt. Hier ist primär nach dem „Tun“ gefragt.

⁹⁴⁴ Vgl. Blum und Schubert (2003), S. 214f.

Folglich gilt es im Sinne des leitenden politisch-institutionalistischen Ansatzes dieser Arbeit die institutionalistisch geprägten Möglichkeiten und Einflussnahmen von Institutionen bzw. Akteuren zu diskutieren, um deren konkrete Ausprägung bzw. deren konkretes Verhalten im Rahmen des sich anschließenden Politics-Teils der Arbeit in systematischer Weise prüfen zu können.

Um dem komplexen Institutionenansatz bzw. -modell zur Analyse politischer Entscheidungen gerecht zu werden, müssen bzw. können verschiedene Ansätze aufgenommen werden.⁹⁴⁵ So gilt es Interaktionsmuster aufzudecken, welche Entscheidungsprozesse strukturieren und begrenzen, sowie Institutionen auf (Weisungs-)Abhängigkeiten zu prüfen.⁹⁴⁶ Insbesondere gilt es vertiefend der Argumentation des akteurszentrierten Institutionalismus nachzugehen (bzw. der institutionalistischen Schule in Gänze) und Vetospieler bzw. deren Einflussmöglichkeiten sowie Einflussnahmen zu prüfen. Im sich anschließenden Politics-Teil wird dann unter anderen das Modell der politischen Willensbildung aufgenommen, um die Akteursverantwortlichkeiten zu klären sowie parallel die individuelle Motivation im Sinne des Rational-Choice-Institutionalismus zu diskutieren. Ergänzend wird die kulturalistische Dimension eröffnet und nach „belief“-Strukturen gesucht.⁹⁴⁷

Im Sinne eines besseren Nachzeichnens der Politics-Analyse soll sich unterstützend an dem Modell von Easton (vgl. Kapitel 2.1.2) grob orientiert werden. Es erlaubt eine zeitliche Phasenbetrachtung des umwelt determinierten politischen Prozesses nach Input, administrativer Verarbeitung und Output.⁹⁴⁸ Darin müssen dann die am Ende des Polity-Teils aufzustellenden Hypothesen eingebettet werden. Neben der allgemeinen Quellenarbeit liegen die Besonderheit und der Mehrwert dieser wissenschaftlichen Arbeit in der Einbindung der Erkenntnisse aus den durchgeführten Interviews. Diese ermöglichen Lücken zu schließen, welche sich bei der Quellenarbeit auftaten. Denn eine durchgehende Transparenz des politischen Zustandekommens von den einzelnen Gesetzesvorhaben sowie Interpretationen zu den Hintergründen und Motiven der Finanzpolitik von George W. Bush konnten aus der Literatur kaum gesichert werden. Durch die Qualität der Experten kann in dieser Arbeit „Insider-Wissen“ verwendet werden, welches einen bedeutenden Wissensvorsprung ermöglicht und ein tieferes Verstehen dieser finanzpolitischen Periode erlaubt.

Um die Analyse der unabhängigen Variablen mithilfe der genannten „Mittelwahl“⁹⁴⁹ in einen besseren Kontext zu bringen, werden nachfolgend die Erkenntnisse über die abhängige Variable zusammengefasst. Aus der Vielzahl von Daten, Studien und Quellen konnten innerhalb des dritten Kapitels folgende Kernaussagen herausgearbeitet werden: Aufgrund der Finanzpolitik unter der Regierung

⁹⁴⁵ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 80.

⁹⁴⁶ Vgl. Zohlnhöfer (2008), S. 160.

⁹⁴⁷ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 161.

⁹⁴⁸ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 21.

⁹⁴⁹ Vgl. Blum und Schubert (2003), S. 14ff.

von Präsident George W. Bush veränderte sich die Steuerlastverteilung deutlich – während das Top-ein-Prozent der Einkommensbezieher vor den Reformen noch 37,1 Prozent des Einkommenssteueraufkommens trug, waren es nach den Reformen nur noch 26,2 Prozent. Auch konnten die Finanzprogramme stark ideologiebehaftet in der Nähe der „Reaganomics“ verortet werden.

Neben diesen distributionalen und ideologischen/finanztheoretischen Besonderheiten der Finanzpolitik konnten zudem die historisch einmaligen quantitativen (und damit auch deren weitere Ausprägungen) herausgearbeitet werden. Zwar stellen auch Grell und Lammert heraus, dass aus einer Wohlfahrtsperspektive ein starkes Umverteilungsungleichgewicht in den USA durchaus als sozialpolitisches Faktum bestätigt werden kann,⁹⁵⁰ dennoch ist die finanzpolitische Bewegung (quantitativ und qualitativ) hier ungewöhnlich stark ausgeprägt und rechtfertigt einen genaueren Blick.

Die Leistungen einer repräsentativen Demokratie werden allgemein zumeist von zwei Faktoren beeinflusst und bestimmt.⁹⁵¹ Der erste ist das Handeln der politischen Akteure selbst. Aufgrund einer zunehmenden Professionalisierung, finanzieller Abhängigkeiten und personeller Bedingungen wird diesem Faktor in den USA ein hoher Stellenwert zugewiesen.⁹⁵² Doch gerade der letzte Punkt macht den zweiten Leistungsfaktor einer Demokratie deutlich, den institutionellen Rahmen. So konnte Mayhew auf ein auffallendes Entsprechungsverhältnis zwischen den Karriereinteressen der Abgeordneten und der institutionellen Struktur des US-amerikanischen Kongresses hinweisen.⁹⁵³ Wagschal und Wenzelburger sehen zudem strategische Entscheidungen der US-amerikanischen Finanzpolitik maßgeblich durch die zugewiesene Rolle im politischen System beeinflusst.⁹⁵⁴ Auch Alesina und Perotti konstatieren, dass Budgetdefizite maßgeblich durch Wahlsysteme, Parteistrukturen und Regierungsmerkmale determiniert seien.⁹⁵⁵ Dies macht beispielhaft deutlich, wie stark der Einfluss von Institutionen innerhalb der US-amerikanischen Finanzpolitik einzuschätzen ist.

Während in der Finanzwissenschaft hauptsächlich Wirkungsanalysen angestrebt werden, sehen Medien politische Maßnahmen zumeist im Kontext mit den entsprechend verantwortlichen Politikern. Doch solche Betrachtungen würden ein verfälschtes Bild von finanzpolitischen (und generell auch politischen) Maßnahmen zulassen. Denn die Bestimmung und Instrumentalisierung von politischen Zielen vollzieht sich in Institutionen, welche die ein Amt innehabenden Personen überdauern. Ordnungsmuster, Organe und Verfahren müssen daher in eine finanzpolitische Analyse ebenso einfließen und werden folglich in diesem Kapitel auch beleuchtet.

⁹⁵⁰ Vgl. Lammert (2013), S. 49f.

⁹⁵¹ Vgl. Klages (1998), S. 27f.

⁹⁵² Vgl. Benz (2003).

⁹⁵³ Vgl. Mayhew (2004).

⁹⁵⁴ Vgl. Wagschal und Wenzelburger (2008), S. 180f.

⁹⁵⁵ Vgl. Alesina und Perotti (1999), S. 13ff.

In diesem Teil der Arbeit wird sich daher sowohl den eigentlichen Akteuren gewidmet als auch den Institutionen bzw. Strukturen und Regeln, in welchen die Akteure gewirkt haben bzw. die diese gesetzt hatten. Aufgrund der Interdependenzen zwischen Regeln, Institutionen und Akteuren ist eine trennscharfe Betrachtung nur bedingt möglich. Darüber hinaus muss auch dem Sachverhalt Rechnung getragen werden, dass sich vornehmlich getrennte akademische Arbeitsfelder in der Praxis zunehmend symbiotisch verhalten und auch so analysiert werden müssten. Denn die Rollen der Medien, der Parteien, der Gesellschaft, der Kultur und von Personen scheinen sich zunehmend und sichtbar zu vermischen bzw. kohärent zu verhalten.⁹⁵⁶ Daher werden zumindest in der Diskussion auch solche „Stakeholder“ in Betracht gezogen.

In diesem Sinne muss nun nach dem „Warum?“ bzw. „Wie kam es dazu?“ gefragt werden und die unabhängigen Variablen müssen für eine Bewertung herangezogen und analysiert werden. Hierbei wird sich den im zweiten Kapitel ausgearbeiteten politikwissenschaftlichen Ansätzen bedient, welche es erlauben, die Dimensionen Polity und Politics (also die unabhängigen Variablen) strukturiert zu analysieren und letztlich das Politik-Outcome zu evaluieren. Um im Sinne Schneider und Janning ein entsprechendes „Verstehen“ der Politik zu erreichen, müssen mithilfe der politikwissenschaftlichen Ansätze sowohl die Akteure als auch die Institutionen und Prozesse beleuchtet werden.

4.2 Polity

Die Betrachtung der politischen Institutionen und Regeln beruht unter anderem auf der strukturierenden Methodik der Politikfeldanalyse. Ein besonderes Augenmerk liegt aber auf dieser Dimension, da die makropolitische Theoriefamilie als relevanter Erklärungsansatz herausgearbeitet wurde. Somit gilt es hier mithilfe der politischen Institutionen zentrale politikwissenschaftliche Erklärungsansätze zur Bestimmung der Finanzpolitik heranzuziehen. Doch auch die meso- und mikroanalytischen sowie die kulturalistischen Ansätze verlangen, sich mit den Institutionen und Regeln näher zu beschäftigen. Denn erst durch eine entsprechende Identifikation und Untersuchung können Aussagen zu deren finanzpolitischer Determination gemacht werden, was eine nähere Untersuchung des Untersuchungsobjektes erlaubt. Somit wird zunächst eine Aufstellung und Analyse des institutionellen Gefüges und der finanzpolitischen Regeln vorgenommen werden, in welchem die politischen Akteure und ihr Handeln verwurzelt sind, um den Ausgangspunkt und Rahmen des Regierungshandelns abzugrenzen. Erst anschließend wird sich mit den eigentlichen Ausprägungen beschäftigt und eine nähere Untersuchung angestrebt.

Daher wird in diesem Kapitel der Arbeit zunächst der Regierungssystembegriff allgemein definiert, um anschließend die Thematik des präsidentiellen Regierungssystems zu eröffnen. Darauf auf-

⁹⁵⁶ Vgl. Filzmeier und Plasser (2001), S. 13ff.

bauend wird auf die Spezifika des US-amerikanischen Regierungssystems eingegangen und dessen Besonderheiten werden präsentiert. Mithilfe dieser systemischen Grundlage wird auf die einzelnen Institutionen eingegangen (bzw. auf die Gewaltentrias), welche innerhalb des Regierungssystems angesiedelt sind und eine Relevanz für die US-amerikanische Finanzpolitik besitzen. Diese Charakterisierung soll helfen die Diskussion um die Interdependenzen der Finanzpolitik innerhalb der USA zu ermöglichen. Schlussendlich wird sich der Prozessdimension gewidmet, um das eigentlichen Zustandekommen im Anschluss nachzeichnen und bewerten zu können.

Diese Herangehensweise ist konsistent zu den Forderungen von Grunden und Korte.⁹⁵⁷ So weist die Regierungsforschung vielfältige Entwicklungsströmungen auf, doch umschließt das Regierungssystem (bzw. der Regierungsbegriff) letztlich primär die Polity-Dimension und muss entsprechend verortet werden. Zwar beinhaltet der Systembegriff auch prozessuale Aspekte, doch wird nach herrschender Meinung unter einem politischen System primär die Summe der kollektiven und korporativen Akteure gesehen, die in und mit dem formalen institutionellen Entscheidungszentrum einer Gesellschaft interagieren. Somit gilt es zunächst eine Unterscheidung zwischen politischem System und Regierungssystem vorzunehmen und das Untersuchungsobjekt entsprechend einzuordnen, bevor die relevanten Institutionen und Akteure sowie Prozesse und Regeln näher beleuchtet werden.

Auf Grundlage dieses Vorgehens und der Identifikation der relevanten Institutionen können letztlich die bereits analysierten einzelnen finanzpolitischen Programme (EGTRRA, JCWAA und JGTRRA) innerhalb des Politics-Teils diskutiert werden. Durch diese Aufarbeitung der finanzpolitischen Organisation im institutionellen Raum wird letztlich auch eine Bewertung der Finanzpolitik im Sinne einer Politikfeldanalyse und eine Beurteilung des „Warum?“, bzw. eine Beantwortung des „Wie es dazu kam!“ ermöglicht. Zudem kann dadurch eine diachrone Diskussion bzw. Interpretation angestrebt werden.

Bei einer Betrachtung des Untersuchungsobjektes dieser Arbeit muss zunächst eine Unterscheidung zwischen politischem System und Regierungssystem vorgenommen werden. Unter dem politischen System eines Landes ist die Gesamtheit aller formellen und informellen Akteure und Regeln zu verstehen, welche sich auf die Ausübung und Kontrolle der politischen Macht beziehen.⁹⁵⁸ Somit umspannt die politische Betrachtungsweise sowohl staatliche als auch außerstaatliche Einrichtungen, Akteure und Regeln. Hübner schließt beispielsweise „Land und Leute“, „Massenmedien“ ebenso wie „Kultur“ bei seiner Bewertung des politischen Systems der USA ein. Folglich rückt das politische System die Verknüpfung der Gesellschaft mit dem Staat in den Mittelpunkt.⁹⁵⁹

⁹⁵⁷ Vgl. Grunden und Korte (2013), S. 12f.

⁹⁵⁸ Vgl. Adam (2007), S. 24f.

⁹⁵⁹ Vgl. Hartmann (2005), S. 16.

Abzugrenzen hierzu ist der Begriff des Regierungssystems. Es engt den politischen Systembegriff ein und konzentriert sich auf die Interaktion der politischen Einrichtungen.⁹⁶⁰ Vorgelagerte Prozesse und gesellschaftliche Abhängigkeiten, welche für das „Regieren“ notwendig sind und von diesem beeinflusst werden, werden folglich ausgeschlossen.⁹⁶¹ Somit werden alle Institutionen und Praktiken der politischen Willensbildung (Wahlen, Abstimmungen), der politischen Entscheidungen (Gesetzgebung, Regierung) sowie der Vorbereitung und Anwendung solcher Entscheidungen (Verwaltung, Gerichtsbarkeit) als Gegenstand eines Regierungssystems gezählt.⁹⁶² Demnach wird sich auf die Polity-Dimension einer Politik beschränkt.⁹⁶³ Gellner und Kleiber sehen daher primär organisationale und systemische Faktoren im Fokus ihrer Betrachtung des Regierungssystems der USA. Auch die Bundeszentrale für politische Bildung definiert das Regierungssystem sehr formal als „... die Gesamtheit aller politischen Einrichtungen eines Staates, die sich daraus ergebenden politischen Strukturen und Funktionen sowie die geltenden politischen Ordnungen und Normen.“⁹⁶⁴ Eine Analyse des Regierungssystems kann folglich als „Gewaltenteilungsproblem“ aufgefasst werden. Beziehungen zwischen dem Parlament und der Regierung sowie dem institutionellen Umfeld des Wahlsystems, der Gerichtsbarkeit, den Parteien, den Verbänden und der politischen Bürokratie gilt es dementsprechend zu beleuchten.⁹⁶⁵

Trotz dieser scheinbar klaren Trennung der beiden Systembegriffe ist hervorzuheben, dass das Regierungssystem eine Teilmenge des politischen Systems darstellt und somit Verzahnungen, Interaktionen und Schnittmengen vorliegen können. Daher erscheint es unumgänglich, in einer Analyse des Regierungssystems auch auf die sie umgebenden und bedingenden Faktoren einzugehen. In diesem Kapitel der Arbeit wird daher das übergeordnete Regierungssystem der USA, das präsidentielle Regierungssystem, in dem die Finanzpolitik verortet ist, theoretisch erfasst. Hierbei soll zunächst eine theoretische Einordnung vorgenommen werden und die Charakteristika, Hintergründe und Besonderheiten einer solchen Regierungsform werden erläutert. Im Anschluss wird auf das Regierungssystem der USA sowie auf dessen Struktur konkret eingegangen. Es wird eine Darstellung, Erläuterung sowie Analyse der systemischen Variablen des Regierungssystems der USA innerhalb des Zeitraums der ersten Legislaturperiode von George W. Bush angestrebt. Außer auf den formellen wird das Augenmerk auch auf bestimmten informellen Rahmenbedingungen liegen.

Hierauf aufbauend kann im Politics-Kapitel dieser Arbeit eine weitere Vertiefung angestrebt werden. Die konkrete prozessuale Finanzpolitik der USA wird näher beleuchtet. Es wird vertiefend

⁹⁶⁰ Vgl. Adam (2007), S. 24f.

⁹⁶¹ Vgl. Naßmacher (2004), S. 144f.

⁹⁶² Vgl. Hartmann (2005), S. 17.

⁹⁶³ Vgl. Abromeit und Stoiber (2006), 20f.

⁹⁶⁴ Bundeszentrale für politische Bildung (2011).

⁹⁶⁵ Vgl. Hartmann (2005), S. 19.

auf die Prozesse und Strukturen innerhalb der US-amerikanischen Finanzpolitik eingegangen. Dies mündet in eine Betrachtung und Beurteilung des „Zustandekommens“ von Finanzpolitik in den Vereinigten Staaten. Abgeschlossen wird das Kapitel mit einer Bestimmung und Bewertung der Einflussgrößen und Abhängigkeiten der US-amerikanischen Finanzpolitik im Untersuchungszeitraum.

4.2.1 Einordnung und Charakteristika des US-amerikanischen Regierungssystems

4.2.1.1 Eigenschaften des präsidentiellen Regierungssystems

Die Regierungssystemlehre beschäftigt sich primär mit der Frage, wie Institutionenarrangements von Regierungssystemen grundlegend unterschieden und in der Folge die Funktionsweisen politischer Systeme bewertet werden können.⁹⁶⁶ Die lange übliche Dichotomie zwischen Parlamentarismus und Präsidialismus wurde in jüngster Zeit aufgebrochen und die Betrachtung um semipräsidentielle (und auch semidemokratische) Systeme erweitert.⁹⁶⁷ In der Folge beschäftigt sich dieses Kapitel mit der Frage der Einordnung und dem theoretischen Überbau des Regierungssystems der USA, um die institutionell geregelte Machtverteilung, -kontrolle und -begrenzung nachfolgend entsprechend aufzeigen und analysieren zu können. Auch der Frage nach den Bestimmungsfaktoren der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung wird nachgegangen.⁹⁶⁸

Generell wird das Regierungssystem der USA den präsidentiellen Regierungssystemen zugerechnet und ist von den europäischen, parlamentarischen klar abzugrenzen.⁹⁶⁹ Das Hauptunterscheidungsmerkmal beider Systeme ist an der (begrenzten) Möglichkeit des Abberufens der Regierung bzw. des Regierungschefs durch die Legislative festzumachen. Während dies in der parlamentarischen Systematik über ein Misstrauensvotum jederzeit möglich ist, ist die Amtsdauer im Präsidialsystem durch die Verfassung definiert und kann aus politischen Gründen kaum verkürzt werden. (Eine Ausnahme stellt das Impeachment-Verfahren dar.) Der funktionslogische Hintergrund dieses Tatbestands liegt in der Macht- bzw. Gewaltenverschränkung. Während für parlamentarische Systeme eine institutionelle Gewaltenverschränkung charakteristisch ist, gilt für präsidentielle Systeme institutionelle Gewaltentrennung und -konkurrenz (!) bei einer funktionalen Gewaltenverschränkung. In mancher Hinsicht ist die allgemeine Zuordnung der Regierungsformen allerdings irreführend, denn beide werden dem Parlamentarismus zugerechnet. Dies hat den Hintergrund, dass beiden die parlamentarische Kontrolle und Trennung hinsichtlich der Legislative gemein ist – jedoch auf unterschiedliche Art und Wei-

⁹⁶⁶ Vgl. Croissant (2010), S. 118.

⁹⁶⁷ Siehe auch Hartmann (2000).

⁹⁶⁸ Zu den Anforderungen der Bestimmungsgrößen siehe auch Naßmacher (2004), S. 154.

⁹⁶⁹ Moderne Ansätze bezeichnen das amerikanische Regierungssystem als „seperated system“, welches der Gleichberechtigung des Präsidenten und Kongresses eher gerecht werden soll. Siehe hierzu bspw. Helm (2005), S. 205.

se.⁹⁷⁰ Andere Unterscheidungsmöglichkeiten nennen Verney und Fraenkel, welche eine historisch-empirische Begründung liefern. Diese Kriterien wurden aber aufgrund fehlender Systematisierungsmöglichkeiten verdrängt.⁹⁷¹

Nach Croissant stellt ein weiterer wichtiger, aber nicht definierter Unterschied der beiden Systeme die Besonderheit einer „doppelköpfigen Exekutive“ bzw. einer „geschlossenen Exekutive“ dar.⁹⁷² Das präsidentiale System verfügt über eine „geschlossene Exekutive“, welche Staatsoberhaupt und Regierungschef vereint. In parlamentarischen Systemen hingegen liegt eine „doppelköpfige Exekutive“ vor. Hier wird das Amt des Präsidenten von jenem des Premierministers getrennt. Merkel nimmt eine weitere Unterteilung zwischen „präsidentiell-parlamentarischen Regierungssystemen“ und „parlamentarisch-präsidentiellen Regierungssystemen“ vor. Zwar besäßen beide Formen eine „doppelköpfige Exekutive“, jedoch weise die zweite nicht die Möglichkeit auf, die Regierung oder den Regierungschef gegen den Willen der Parlamentsmehrheit aufzulösen.⁹⁷³

Da weder der Präsident den Kongress auflösen noch der Kongress den Präsidenten absetzen kann, muss ein Konflikt auf eine der drei folgenden Arten gelöst werden.⁹⁷⁴ Die erste Möglichkeit besteht in der Kooperation, welche durch beidseitige Kompromisse vollzogen werden kann. Die zweite besteht in der Dominanz einer der beiden Gewalten. Hier läge eine erhöhte Handlungsfähigkeit vor, jedoch mit dem Preis einer geringeren demokratischen Kontrolle. Die letzte Möglichkeit ist die Blockade, welche in eine totale Handlungsunfähigkeit münden würde. Gerade hinsichtlich des betrachteten Zeitraums ist diese Erkenntnis von Interesse, denn der Post-2000-Zeitraum war in den USA aufgrund der dortigen politisch-institutionellen Zusammensetzungen geprägt von Dominanz und „einparteilicher“ Geschlossenheit und weist daher besondere Merkmale auf. Mann und Ornstein sprechen vom derzeitigen Kongress als einem „arm of the Second Branch“,⁹⁷⁵ wobei sie auch einen Vergleich zum Regierungssystem Englands ziehen. So ähnele der Kongress eher dem „...House of Commons in a parliamentary system than a House of Representatives in a presidential system...“. Hervorzuheben ist folglich, dass ein präsidentielles System die Konzentration politischer Macht institutionell einschränkt und „policy-making“ nur durch Kooperation oder durch Parteidominanz in beiden Institutionen möglich ist, unter bestimmten Kosten und mit unterschiedlichen Ergebnissen.⁹⁷⁶ Dies kann als These aufgenommen werden, die im Rahmen der Analyse entsprechend verfolgt wird.

⁹⁷⁰ Vgl. Stykow (2007), S. 196.

⁹⁷¹ Vgl. Croissant (2010), S. 199f.

⁹⁷² Vgl. Croissant (2010), S. 199f.

⁹⁷³ Vgl. Merkel (2000), S. 107f.

⁹⁷⁴ Vgl. Adam (2007), S. 39.

⁹⁷⁵ Vgl. Mann und Ornstein (2006), S. 16.

⁹⁷⁶ Vgl. Stykow (2007), S. 197.

Die übergeordnete Gewaltenteilung beider Institutionen mündet nach Croissant in eine „organische Gewaltenteilung“, was wiederum zum einen zu einer geringeren „Wahlfunktion“ der Legislative führt, dieser zum anderen aber eine größere Rolle hinsichtlich der Kontrollfunktion zuspricht.⁹⁷⁷ Neben diesem Primärmerkmal einer Regierungsform werden weitere, supplementäre Merkmale bestimmt. So ist das präsidentielle Regierungssystem gekennzeichnet von einer Inkompatibilität von Regierungsamt und Parlamentsamt, keiner Rücktrittsverpflichtung der gesamten Regierung, keinem Auflösungsrecht der Regierung gegenüber dem Parlament sowie einer geringen Fraktionsdisziplin.⁹⁷⁸

Das Regierungssystem der USA ist nach Hartmann einer weiteren Typisierung unterworfen bzw. entsprechend einzuordnen.⁹⁷⁹ So muss bei einer Betrachtung von Regierungssystemen neben der Behandlung der Legislative und Exekutive auf die jeweilige Legitimation geachtet werden. Denn im Gegensatz zum parlamentarischen System wird die Regierung genau wie das Parlament vom selben Elektorat bestimmt. Diese Form strikter Gewaltentrennung wird durch die räumlich sowie meist zeitlich gestuften Wahlkreise sichergestellt. Dies führt im Regierungshandeln letztlich dazu, dass „Wählerwillen gegen Wählerwillen“ handelt.⁹⁸⁰ Dieser Tatbestand bedarf der besonderen Aufmerksamkeit hinsichtlich einer Policy-Analyse. Denn ein „Vertrauen“ im parlamentarischen Sinne ist für eine Regierung in einem Präsidialsystem nicht notwendig. Folglich scheinen Vorhaben und Ideen fast „ohne Konsequenzen“ durchführbar zu sein, was für eine Stärke des Systems sprechen würde.⁹⁸¹

Von Erkenntnisinteresse für vorliegende Arbeit sind diese Regierungsmerkmale in Zusammenhang mit ihren Auswirkungen auf die „Performance-Bewertung“ einer Demokratie. Lijphart z. B. bescheinigt präsidentiellen Systemen eine eher geringe politische Leistungsfähigkeit im Vergleich zu parlamentarischen Systemen. Begründet wird dies mit einer schwächeren Fraktionsdisziplin, einer höheren Neigung zu abrupten Politikwechseln und der geringeren gesetzgeberischen Effektivität. Hinsichtlich einer Umsetzung von sehr konfliktären und drastischen Ideen scheint dies jedoch durchaus für das System zu sprechen und auch beobachtbar gewesen zu sein – denn hinsichtlich eines finanzpolitischen „Change“ sollten solche Charakterzüge von Vorteil sein. Croissant weist jedoch darauf hin, dass in der Untersuchung von Lijphart auch andere Ausprägungen des Präsidialsystems berücksichtigt wurden und somit die Ergebnisse hinterfragt werden müssten.⁹⁸²

Die Ausgestaltung und Besetzung des Präsidentenamts scheint ebenfalls von Relevanz bei einer solchen Beurteilung („weicher Faktoren“) zu sein. Daher steht die These von Tsebelis in einem

⁹⁷⁷ Vgl. Croissant (2010), S. 199f.

⁹⁷⁸ Vgl. Steffani (1979), S. 39ff.; nach Croissant (2010), S. 120.

⁹⁷⁹ Vgl. Hartmann (2000), S. 19ff.

⁹⁸⁰ Vgl. Hartmann (2000), S. 20.

⁹⁸¹ Vgl. Hartmann (2000), S. 25.

⁹⁸² Vgl. Croissant (2010), S. 124.

deutlichen Kontrast zu den oben genannten Einschätzungen, und zwar, dass Politikleistung anderer Erklärungsvariablen bedarf und unabhängig der Systemausrichtung ist.⁹⁸³ Croissant listet als solche Faktoren z. B. Problemdruck und Ausgangsniveau der staatlichen Politikleistungen, Politikstile sowie Konsens- und Konfliktorientierung auf.⁹⁸⁴ Hinsichtlich eines bewertenden Vergleichs der Policy eines Regierungssystems ist daher eine weiter reichende und tiefere Analyse vonnöten.

Ein Ansatz, um dieser Komplexität gerecht zu werden, stellt das Modell der Mehrheits- und Konsensdemokratie nach Lijphart dar. Hierbei werden Regierungssysteme auf verschiedene Strukturmerkmale und Demokratiemuster geprüft. Lijphart ordnet dabei demokratische Regierungssysteme anhand zweier Metaprinzipien, des Konsens- und des Mehrheitsprinzips. Nach einer Operationalisierung ihrer verschiedenen Ausprägungen können eine föderal-unitaristische Dimension und eine exekutiv-parteiliche Dimension konstatiert werden. Beide Dimensionen werden mittels majoritärer und konsensueller Ausprägungen unterteilt.⁹⁸⁵ Hierdurch werden acht Arten von Demokratiemustern deutlich. Die USA werden hinsichtlich ihrer Exekutive-Parteien-Dimension dem Majoritätsprinzip zugeordnet, bzgl. der föderal-unitaristischen Dimension dem Konsensualprinzip.⁹⁸⁶

Aus dieser Methodik lassen sich unterschiedliche Schlüsse ziehen. Einer zielt auf die Feststellung einer großen Streuung präsidentieller Systeme ab. So können diese sowohl Charakteristika zentralistischer Mehrheitsdemokratien aufweisen als auch föderaler Mehrheitsdemokratien.⁹⁸⁷ Eine weitere Schlussfolgerung lautet, dass bei der Betrachtung eines Regierungssystems eine spezifische Auseinandersetzung mit der zweiten Kammer erfolgen muss bzw. mit den Umständen der „Verhandlungsdemokratie“ im Sinne Schmidts.⁹⁸⁸ Um einer Policy-Analyse gerecht zu werden, bedarf es somit neben einer Makroinstitutionenperspektive einer konkretisierenden qualitativen Analyse auf der Mikroebene (sowohl hinsichtlich Polity als auch Politics). Folglich müssen auch erweiterte Institutionen im Sinne der Bedeutung eines politischen Systems einbezogen werden. Dies führt schlussendlich zu einer Betrachtung nach dem Vetospieleransatz von Tsebelis. Dieser beansprucht sowohl einen Erklärungsgehalt für Politikwechsel als auch für Politikstabilität und bestätigt damit das eingangs gewählte methodische Gerüst dieser Arbeit. Nachfolgend werden die konkreten Ausprägungen des präsidentiellen Regierungssystems der USA ausgearbeitet und damit die Institutionen bzw. Vetospieler und ihre Einflussfaktoren für die Analyse der Finanzpolitik definiert und beleuchtet.

⁹⁸³ Vgl. Croissant (2010), S. 124f.

⁹⁸⁴ Vgl. Croissant (2010), S. 124f.

⁹⁸⁵ Vgl. Lauth, Pickel und Pickel (2009), S. 46.

⁹⁸⁶ Vgl. Croissant (2010), S. 129.

⁹⁸⁷ Vgl. Croissant (2010), S. 129.

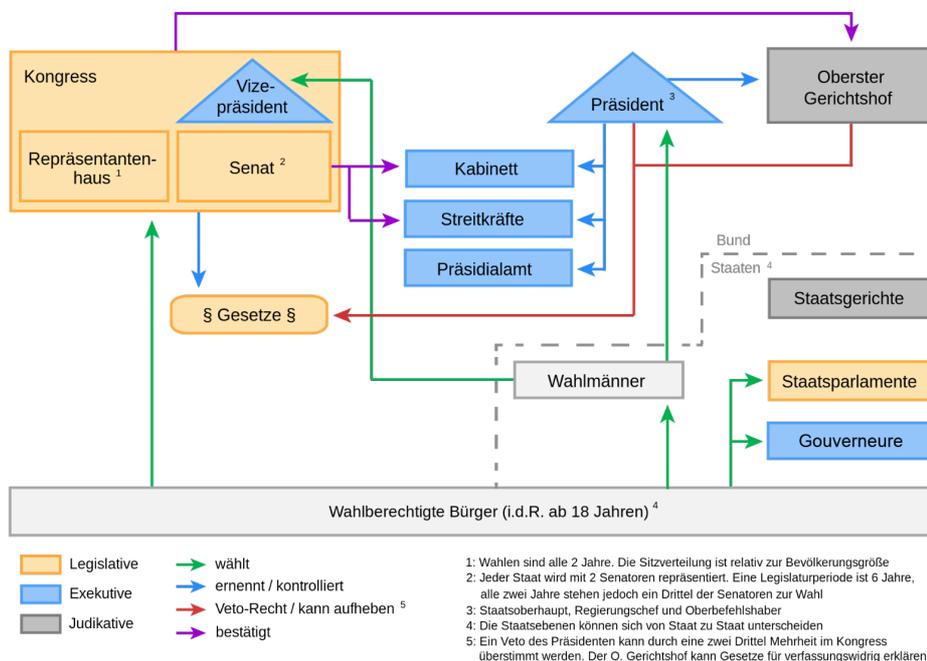
⁹⁸⁸ Vgl. Riescher und Ruß (2010), S. 510.

4.2.1.2 Regierungssystem und politische Struktur der USA

In der Literatur wird das Regierungssystem der USA zumeist historisch hergeleitet. Oldopp, Jäger et al. sowie Hartmann sehen z. B. in den Anfängen des „Nation-Building“ die Herausbildung einer US-amerikanischen Identität, welche für das Regierungssystem (sowie für das politische System) eine immanente Rolle spielte.⁹⁸⁹ Anhand der staatlichen Entstehungsgeschichte wird die Bedeutung der Verfassung herausgearbeitet, denn diese definiert letztlich das Regierungssystem der USA. Hübner und Münch arbeiten dies schlüssig aus und eröffnen auch die Diskussion um die Interpretation der Verfassung.⁹⁹⁰ Denn scheinbare Uneinigkeit besteht in der Frage der Auslegung der Gewaltenteilung, der „separation of powers“ bzw. der „checks and balances“.⁹⁹¹

Nichtsdestotrotz wird unisono der Verfassung eine „Genialität“ zugesprochen, welche den USA erlaubt habe, über zwei Jahrhunderte hinweg eine außerordentliche politische Stabilität zu genießen.⁹⁹² Diese Stabilität beruht auf den Prinzipien der Volkssouveränität, Repräsentation, Gewaltenteilung und Bundesstaatlichkeit, welche bis heute nahezu unverändert Relevanz besitzen. Die Prinzipien manifestieren sich letztlich in dem Konzept einer Dreiteilung der Staatsgewalt und deren gegenseitiger Kontrolle, bekannt als das System der „checks and balances“.⁹⁹³

Abbildung 10: Politisches System der USA



⁹⁸⁹ Vgl. bspw. Oldopp (2005), S. 12f.

⁹⁹⁰ Vgl. Hübner und Münch (2013).

⁹⁹¹ Siehe hierzu auch Semmler (2002), S. 32f.

⁹⁹² Vgl. Rinke und Stüwe (2007), S. 18.

⁹⁹³ Vgl. Rinke und Stüwe (2007), S. 19.

Quelle: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Politisches_System_der_Vereinigten_Staaten.svg (Stand 01.10.2013).

Niedergelegt ist dieses System der Gewaltenteilung in Artikel 1, Abschnitt 3 und 8 der Verfassung. Nach Klärung von Auslegungsfragen sowie historischen Erweiterungen, auf welche im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen wird,⁹⁹⁴ entstand ein kooperativer Föderalismus, welcher im engeren Sinne zu drei Gewalten auf Bundesebene führte (siehe Abbildung 10).⁹⁹⁵

- Exekutive, bestehend aus Präsident, Vizepräsident sowie „Executive Office of the President“;
- Legislative, welche sich auch aus Repräsentantenhaus und Senat zusammensetzt,
- Judikative, Oberster Gerichtshof.

Diese horizontale Verteilung der Macht sieht formal eigentlich die Legislative an erster Position, gefolgt von Exekutive und Judikative.⁹⁹⁶ Begründet ist dies in der originären Priorisierung der Gewalten durch die Verfassungsväter. Eine diktatorische Position der Exekutive oder eine monarchische Ausprägung sollten während der „Präsidentialisierung“ der USA nicht ermöglicht werden. Vielmehr sollte der Exekutive an sich „nur“ eine sekundäre, ausführende Position zugesprochen werden.⁹⁹⁷ Daher ist auch nachfolgende Abbildung 11 in Gebrauch, welche zudem die weiteren Institutionen illustriert.

Bei einer etwas erweiterten Betrachtungsweise müssen diese einzelnen Gewalten mit weiteren „Spielern“ besetzt werden. So werden z. B. der Exekutive auch Kabinette, Behörden und Ämter zugeordnet. Daher unterscheidet Oldopp zwischen dem Präsident als Funktionsträger, der Regierungsbürokratie und der Präsidialbehörde. Nachfolgend soll die übergeordnete Gewaltentrias näher beleuchtet werden und auch deren Bedeutung für die Finanzpolitik, welche im Anschluss mit ihren Regeln und Organen hergeleitet wird, deutlich gemacht werden. In Bezug zum methodischen Überbau der Arbeit kann nach Tsebelis dem Regierungssystem zumindest bis zum Jahr 2000 ein Vetospielerindex von 1,61 zugesprochen werden, was für eine gewisse Policy-Stabilität spricht.⁹⁹⁸ Anzumerken ist allerdings, dass andere Indizes auf vollkommen entgegengesetzte Ergebnisse⁹⁹⁹ kommen und damit zu einer anderen Grundeinschätzung der Vetospielersituation.

⁹⁹⁴ Vgl. Oldopp (2005), S. 54.

⁹⁹⁵ Vgl. Gamper (2010), S. 163.

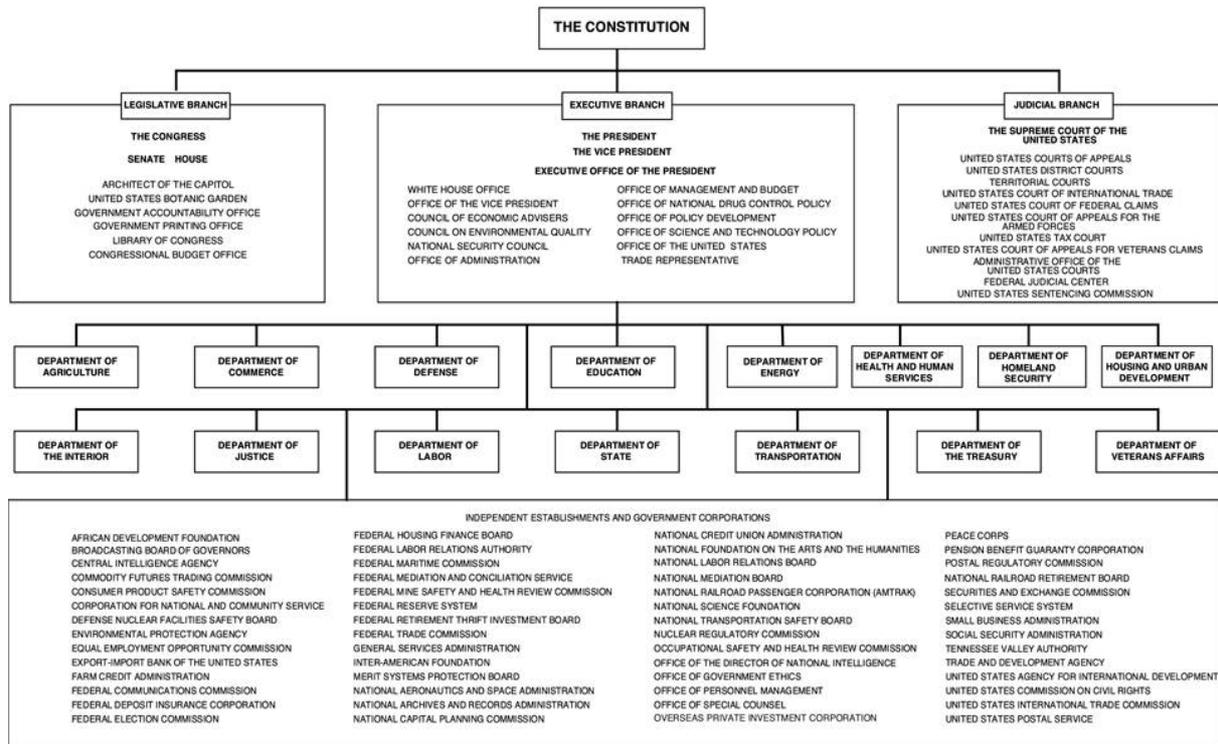
⁹⁹⁶ Der Vollständigkeit halber soll die vertikale Gewaltenteilung kurz erwähnt werden. Diese sieht eine Gewaltenteilung zwischen zentraler Regierung und den Einzelstaaten vor.

⁹⁹⁷ Vgl. Gellner und Kleiber (2007), S. 31.

⁹⁹⁸ Vgl. Wagschal (2005).

⁹⁹⁹ Vgl. Petring (2007).

Abbildung 11: Institutionelle Struktur der Gewaltenteilung in den USA



Quelle: Shell (2004), S. 238.

4.2.1.2.1 Exekutive

Laut Artikel 2 der US-amerikanischen Verfassung liegt die vollziehende Gewalt in den Händen des Präsidenten. Nachvollziehbarerweise ist dieser aber kaum in der Lage, diese Funktion vollumfänglich zu erfüllen, was letztlich zu der These führt: „Presidential government is an illusion“¹⁰⁰⁰. Dies drückt den Widerspruch zwischen „Glorie“ und realer Machtbegrenzung im Institutionengefüge aus. Zwar werden die Möglichkeiten des Präsidenten durchaus erweitert, indem ihm Befugnisse eingeräumt und Akteure zur Seite gestellt werden, jedoch werden auch diese in Schlagkraft und Möglichkeiten begrenzt. In diesem Kapitel soll das exekutive Establishment¹⁰⁰¹ näher untersucht werden.

Dieses Institutionenarrangement besteht zunächst aus institutionellen Machtmitteln. Neben jener, die er selbst verkörpert, kann der Präsident auf vier Institutionen respektive Personen als Hilfsmittel zurückgreifen: das Kabinett, das „Exekutive Office“ sowie die beiden ihm verpflichteten Amtsträger bzw. Ämter, den Vizepräsidenten sowie den eigenen Ehepartner. Letzterer nimmt in der modernen Politik eine außerordentlich wichtige Position ein. Verwiesen wird hier oft auf Hillary Clinton oder

¹⁰⁰⁰ Lang (1995), S. 39.

¹⁰⁰¹ Vgl. Schell (2004), S. 234.

Nancy Bush, Letztere hatte sogar als „Ex-First Lady“ Einfluss auf die spätere Politik ihres Sohnes. Als informelle Machtmittel werden in der Literatur unter anderem Gesundheit, charakterliche Eigenschaften sowie Regierungsstil genannt.¹⁰⁰² Nachfolgend gilt es die verschiedenen Machtmittel bzw. Institutionen knapp zu charakterisieren und in Bezug zur Finanzpolitik zu bringen.

Einer der wichtigsten Akteure oder „Spieler“ der US-amerikanischen Politik ist der Präsident. Aufgrund der strikten Gewaltentrennung kann er dem Kongress Gesetzesinitiativen und politische Vorhaben aber nur vorschlagen! Er muss daher versuchen den Kongress dazu anzuhalten, sich mit den entsprechenden Initiativen zu beschäftigen und sie nach seinen Vorstellungen umzusetzen oder anzupassen. Seine formellen Möglichkeiten, dies zu tun, sind sehr gering. Sie beschränken sich auf öffentliche Erklärungen und offizielle Botschaften an den Kongress. Dem Präsidenten bleibt somit kein anderes Mittel als das persönliche Werben für seine Vorhaben bei einflussreichen Kongressmitgliedern und er muss generell ein gutes Verhältnis zum Kongress herstellen. Nicht zu unterschätzen sind aber oben genannte Instrumente bzw. die Rolle des Präsidenten innerhalb des legislativen Prozesses. So kann er als „Agenda Setter“ durch öffentlichkeitswirksame Dramatisierung Prioritäten setzen und seine Ideen vorantreiben. Das dafür notwendige „Werben“ innerhalb des Kongresses wird koordiniert von den Kongressbeauftragten des Präsidenten, d. h. von den Kongresslobbyisten und den einzelnen Bundesbehörden.¹⁰⁰³

Angesichts der mangelnden Abhängigkeiten und fehlender Verbundenheit zwischen Parlament und Regierung bzw. Präsident gilt es die etwaigen Machtressourcen des Präsidenten strukturierter zu spezifizieren. Denn selbst im Zustand eines „unified government“ kann sich der Präsident, um seinen politischen Willen durchzusetzen, nicht auf eine feste Kongressmehrheit stützen. In der politikwissenschaftlichen Forschung werden insgesamt vier grundlegende Machtressourcen identifiziert:¹⁰⁰⁴

Nach Corwin verleiht die Verfassung dem Präsidenten explizite Kompetenzen, welche nur mit einer Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern außer Kraft gesetzt werden können. Eine solche „power of the office“ basiert folglich auf formalen Kompetenzen und den daraus entwickelten Präzedenzfällen. In diesem Zusammenhang kann auch Edwin genannt werden, welcher hierin die Machtgrundlage des Präsidenten sieht, damit dieser seine Ziele im politischen Alltag verwirklichen kann.¹⁰⁰⁵ Problematisch ist, dass die formalen Kompetenzen zumeist zu allgemein und vage formuliert sind und somit als „hartes“ Argument im Diskurs nur bedingt greifen. Historisch weist Jillson zudem nach, dass in der politischen Praxis die Funktion des Regierungschefs im Vergleich zum Staatsoberhaupt eine immer

¹⁰⁰² Vgl. Gellner und Kleiber (2007), S. 74f.

¹⁰⁰³ Vgl. Shell (2007), S. 228f.

¹⁰⁰⁴ Vgl. Dregger (2012), S. 305ff.

¹⁰⁰⁵ Vgl. Corwin (1984).

wichtigere Rolle eingenommen habe.¹⁰⁰⁶ Die daraus erwachsende Lücke zwischen Verfassungstext und der realen Machtstellung lässt die Bedeutung der „power of the office“ verblassen.

Auf den Ideen von Neustadt beruht die klassische Vorstellung, dass dem Präsidenten die „power to persuade“ innewohne bzw. innewohnen könnte.¹⁰⁰⁷ Die Fähigkeit und die Möglichkeit, andere Akteure im politischen Prozess zu überzeugen, wird somit als zweite Machtressource des Präsidenten identifiziert. Neustadt sieht in der notwendigen Überzeugungsarbeit zum einen ein differenzierendes Merkmal im diachronen Vergleich der USA. Zum anderen versteht er unter dem Begriff alle kommunikativen Bemühungen des Präsidenten sowie Instrumente, um Mehrheiten für die eigenen Ideen zu gewinnen. Das Nutzen („Bespielen“) der Vielzahl an Kanälen (Radio, TV, Internet etc.), um die öffentliche Meinung insgesamt sowie die Mehrheit der Kongressmitglieder im Besonderen zu beeinflussen, wird als exekutiver Erfolgsfaktor identifiziert. Gleichzeitig aber scheint sich dies auch als ein Risikofaktor oder ein Problem zu erweisen, denn der Einfluss der „power to persuade“ ist kaum vorhersehbar oder steuerbar. Folglich kann diese Machtressource nur als Ergänzung verstanden werden.¹⁰⁰⁸

Nach Ansicht von Barber stellt die Persönlichkeit des Präsidenten einen entscheidenden Machtfaktor dar und „personalisiert“ die „power to persuade“ nach Neustadt. Barber typisiert den „presidential character“ in vier verschiedene Archetypen:¹⁰⁰⁹ aktiv-positiv, aktiv-negativ, passiv-positiv und passiv-negativ. Aktiv–passiv sind die Pole der „Tatkraft“ eines Präsidenten, die stark oder schwach ausgeprägt sein kann. Die Gegensatzpaar positiv–negativ drückt aus, ob der Präsident die Macht genießt oder sie für ihn eine bloße Pflicht darstellt. Als groß wird die Macht des Präsidenten bei Aktivität erachtet, im positiven Fall fließt diese in Reformen, im negativen Fall, um sich gegen die beiden anderen Staatsgewalten absichern zu können. Klein ist die Macht, wenn sich der Präsident einen passiven Stil angeeignet hat. Die Dominanzvorstellung des Charakters eines Präsidenten führt zu einer persönlichkeitszentrierten Modellierung, die institutionelle Strukturen des Amtes vernachlässigt und daher nur einen ergänzenden Erklärungsgehalt bieten kann.

Die vierte grundlegende Machtressource ist laut Moe und Howell die „presidential power of unilateral action“.¹⁰¹⁰ Die Autoren heben mithin die Bedeutung von unilateralen Aktionen des Präsidenten hervor, die vor allem dann eine Rolle spielen, wenn es dem Präsidenten nicht gelungen ist, anderweitig die Akteure im politischen Raum zu gewinnen. Die wichtigsten fünf Instrumente direkter unilateraler Aktionen sind folgende: Exekutivverordnungen, präsidiale Memoranden und Proklamati-

¹⁰⁰⁶ Vgl. Jillson (2007), S. 260ff.

¹⁰⁰⁷ Vgl. Neustadt (1991), S. 30.

¹⁰⁰⁸ Vgl. Dregger (2012), S. 307.

¹⁰⁰⁹ Vgl. Barber (1984), S. 8ff.

¹⁰¹⁰ Vgl. Moe und Howell (1999), S. 133.

onen, nationale Sicherheitsdirektiven und präsidentiale „Signing Statements“. Die Besonderheit dieser Instrumente liegt in der kurzfristigen Unabhängigkeit des Präsidenten. Dabei bezieht er sich auf allgemeine Exekutivkompetenzen und umgeht damit die notwendige Zustimmung des Kongresses. Dies kann als Stärke interpretiert werden, muss aber auch im Kontext einer erhöhten Angreifbarkeit gesehen werden – durch kontroverse öffentliche Diskussionen kann diese Machtressource schnell zum Machtrisiko werden. Trotz des scheinbar formalen Machtfaktors handelt es sich bei den „Signing Statements“ letztlich um Rhetorik. Der Präsident fasst in ihnen Kernaussagen eines Gesetzes zusammen und gibt zu erkennen, ob er dieses befürwortet oder Bedenken hegt.¹⁰¹¹ Dies führt zu einem fundamentalen analytischen Problem. Zum einen ist die Trennschärfe zwischen den Instrumenten nicht gegeben, zum anderen lassen sich entsprechende Aussagen des Präsidenten nur schwer analysieren.

Um die zentrale Rolle des Präsidenten im Institutionengefüge zu fassen, muss man sich von den eher „weich“ wirkenden Machtressourcen lösen. Zeitler¹⁰¹² führt die „presidential power of unilateral action“ in einen stärker formal-analytischen Kontext. Er gliedert handlungsstärkende Faktoren des Präsidenten im institutionellen Raum in drei Gebiete: Die funktionsgetriebene Handlungsressource der „geschlossenen Exekutive“ deckt die formalen Aspekte des Staatsoberhauptes und des Regierungschefs ab; daneben werden politische Repräsentation und Integration als weitere Ressourcen verstanden. Sinnbildhaft hierfür ist die „State of the Union Adress“ bzw. „throne speech“ des Präsidenten, welche alle drei Faktoren zusammenführt.

In Bezug zu finanzpolitischen Vorhaben sind die Machtressourcen des Präsidenten im Zusammenspiel mit dem Kongress zu betrachten. Denn dieser besitzt laut US-Verfassung die legislative Gewalt. Da der Präsident aber keine formelle Möglichkeit der Gesetzesinitiative besitzt, kommt der vorherigen Diskussion um seine Machtressourcen eine besondere Bedeutung zu, denn fehlende Parteidisziplin innerhalb der beiden Häuser erfordert vom Präsidenten eine „Führung“ des Kongresses. Diese wird im erleichtert durch die zunehmende Stärkung und den Ausbau des Ausschusssystem. In Ausschüssen werden von wenigen Abgeordneten bzw. Senatoren maßgebliche Adaptionen von Gesetzen sowie Beschlüsse eingeleitet, was die Steuerung durch den Präsidenten auf einige wenige „bedeutende“ Akteure konzentriert. Auch weisen diese zumeist eine stärkere Fraktionsbindung auf.¹⁰¹³

Neben dem Kongress stellt im institutionellen Raum der Supreme Court eine Machtbeschränkung des Präsidenten dar. Die konzentrierte Funktion als Berufungs- und Verfassungsgericht ordnet dem Akteur primär die Aufgabe einer Prüfung der Verfassungskonformität von Gesetzen zu. Dadurch kann das Gericht aber nur mittelbar in laufende politische Entscheidungsprozesse eingreifen. Ex-post können zwar Gesetze gestoppt und Handlungsrahmen des Präsidenten überprüft werden. Doch wird

¹⁰¹¹ Vgl. Dregger (2012), S. 71.

¹⁰¹² Vgl. Zeitler (2007), S. 174ff.

¹⁰¹³ Vgl. Zeitler (2007), S. 180.

die Institution trotz ihrer Handlungsbeschränkungsmöglichkeiten als durchaus prääsidentenfreundlich angesehen.¹⁰¹⁴

Zusammenfassend ist zu betonen, dass die Möglichkeiten der Beeinflussung des US-amerikanischen Regierungssystems letztlich kaum institutionalisiert sind. Die Interessenvertretung des Präsidenten im Kongress selbst erfolgt im Grunde durch einige wenige Lobbyisten. Deren Hauptaufgaben bestehen darin, die Fraktionsführer des Senats und des Repräsentantenhauses – welche im Wesentlichen Tagesordnungen und Sitzpläne erstellen – über die Absichten des Präsidenten zu informieren, sie in bestimmten Fällen für eine aktive Unterstützung des Präsidenten zu gewinnen, den Präsidenten über die Stimmung der Senatoren und Abgeordneten zu informieren sowie für ihn die Chancen abzuwägen, ob und in welcher Gestalt seine Pläne im Kongress Aussicht auf Erfolg haben.¹⁰¹⁵

Um dem Willen des Parlaments nicht vollständig unterworfen zu sein sowie „positiven“ Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen zu können, ist der Präsident mit einem Vetorecht ausgestattet. Nach Art. 1, Abschnitt 7, Abs. 2 der Bundesverfassung kann der Präsident ein Veto gegen Gesetze, welche vom Parlament verabschiedet wurden, einlegen. Dieses Veto kann wiederum durch eine Zweidrittelmehrheit des Kongresses überstimmt werden. Diese Hürde konnte der Kongress allerdings zwischen 1789 und 1992 lediglich in 104 von 2.515 Vetofällen nehmen. Dieses Verhältnis muss jedoch differenziert betrachtet werden, da es sich sowohl um „public bills“ als auch um „private bills“ handelte. Zusätzlich umschließt die Gesamtanzahl der in Anspruch genommenen Vetorechte des Präsidenten alle „pocket-vetos“: Generell ist der Präsident verpflichtet, ein Gesetz innerhalb von zehn Tagen zu unterschreiben oder es mit seinen Einwänden dem Parlament erneut vorzulegen. Ansonsten wird es auch ohne seine Unterschrift rechtskräftig (Art. 1, Abschnitt 7, Abs. 2 der Bundesverfassung). Dies gilt jedoch nicht, wenn das Parlament seine Sitzungsperiode unterbrochen hat. In dieser Situation vermag der Kongress das Veto nicht zu überwinden. 42 Prozent aller exekutiven Einsprüche von 1789 bis 1992 sind solchen „pocket-vetos“ zuzurechnen. Somit liegt der „bereinigte Veto-Überstimmungsanteil“ bei ca. 19 Prozent.

Hinsichtlich des Vetorechts im Rahmen der US-amerikanischen Haushaltspolitik ist als Besonderheit festzustellen, dass die jährlich neu zu verabschiedenden Bewilligungssummen nicht nur in ihrer Gesamtheit abgelehnt werden dürfen, sondern auch gegen einzelne Bestimmungen eingesetzt werden dürfen („line-item Veto“).¹⁰¹⁶

Die institutionelle Rolle des Vizepräsidenten ist im Gegensatz zum Präsidenten äußerst undankbar, denn einen eigenen, klar umrissenen Aufgabenbereich besitzt er nicht. Ebenso ist seine

¹⁰¹⁴ Vgl. Zeitler (2007), S. 181.

¹⁰¹⁵ Vgl. Hartmann (1983), S. 183f.

¹⁰¹⁶ Vgl. Klages (1998), S. 92ff.

Selbstständigkeit hinsichtlich eigener politischer Entscheidungen durch den Präsidenten beschnitten.¹⁰¹⁷ Formal gesehen schreibt das Verfassungsrecht dem Vizepräsidenten zwei Rollen zu: zum einen die des Nachfolgers im Falle des Todes des Präsidenten. Diese Rolle ist nicht zu unterschätzen, wenn man bedenkt, dass jeder fünfte US-Präsident im Amt verstarb.¹⁰¹⁸ In politischer Hinsicht aber bestimmt einzig der Präsident selbst, inwieweit der Vizepräsident in die Politik eingebunden wird.¹⁰¹⁹ Die Instrumentalisierung des Vizepräsidenten durch den Präsidenten kann unterschiedliche Formen annehmen. Zudem kann der Vizepräsident aber auch selbst eine gewisse politische Rolle ausfüllen (im Einverständnis mit dem Präsidenten). Gerade dies hatte im Untersuchungszeitraum eine besondere Bedeutung. So hatte Vizepräsident Dick Cheney im Senat den Vorsitz inne und seine Stimme war im Falle eines Patts entscheidend für den Wahlausgang, während er ansonsten kein Stimmrecht besaß!¹⁰²⁰

Doch gerade wegen der „subjektiven“ Rollenzuordnung durch den Präsidenten verdient diese Thematik Aufmerksamkeit, denn in einer zunehmend kritischen Öffentlichkeit sollte der Vizepräsident „presidential potential“ besitzen, um zumindest ggf. Defizite des Präsidenten auszugleichen.¹⁰²¹ Daher muss der zweistufige Auswahlprozess kurz erwähnt werden, welcher auf dem Nominierungsparteitag des Präsidentschaftskandidaten eingeleitet wird. Nach Vorschlag und Bestätigung wird dann auf dem eigentlichen Parteitag der Empfehlung gefolgt und eine Ernennung ausgesprochen.¹⁰²² Zu betonen ist dabei, dass der Präsident in der Wahl seines „wingman“ frei ist.¹⁰²³ Damit wird deutlich, dass hier ggf. das Auswahlmotiv näher beleuchtet werden muss und damit auch die beabsichtigte (oder auch erreichte) Einflussnahme des Vizepräsidenten auf die Politik oder ein bestimmtes Politikfeld.

4.2.1.2.1.1 Präsidiale Regierungsbürokratie

Das heutige Bild des Präsidenten ist meist das eines „Dirigenten“, welcher einer Regierungsbürokratie vorsteht. So hat er die Möglichkeit, alle leitenden Beamten der Bürokratie mit (in der Regel) großzügiger Zustimmung des Senats zu ernennen. Auf der höchsten Verwaltungsebene dieser Regierungsbürokratie befinden sich die „Departments“ bzw. „Ministerien“, welche aber kaum Parallelen zu deutschen Ministerien aufweisen. Während die deutsche Regierung einem Kollegialorgan nahekammt, „unterstehen“ im US-amerikanischen System die „secretaries“ bzw. „Leiter der „Departments“ dem Präsidenten direkt. Die daraus folgende theoretische „Einflusslosigkeit“ der Minister auf Politikpro-

¹⁰¹⁷ Vgl. Oldopp (2007), S. 82.

¹⁰¹⁸ Vgl. Oldopp (2007), S. 85.

¹⁰¹⁹ Vgl. Gellner und Kleiber (2007), S. 74.

¹⁰²⁰ Vgl. Jäger et al. (2007), S. 159f.

¹⁰²¹ Vgl. Jäger et al. (2007), S. 159f.

¹⁰²² Vgl. Oldopp (2007), S. 86.

¹⁰²³ Einzige Berücksichtigung muss Zusatzartikel 12 finden. So dürfen Präsident und Vizepräsident nicht aus ein und demselben Bundesstaat stammen.

gramme setzt sich aber nicht in den „Departments“ selbst fort, hier liegt eigenverantwortliche Führung der Minister vor.¹⁰²⁴ Im Untersuchungszeitraum waren 15 „secretaries“ zu ernennen.

Herauszustellen ist, dass die scheinbare Zugehörigkeit zum Präsidenten ambivalent zu bewerten ist. Denn auf die Aufgabenbereiche der einzelnen Ministerien und Behörden sowie auf deren Stellenplan und Finanzierungen hat der Präsident keinen direkten Zugriff. Vielmehr werden hier Fach- und Bewilligungsausschüsse des Kongresses aktiv, was die Organisationsgewalt des Präsidenten deutlich einschränkt und nochmals die „power of bargain“ herausstellt, die dem Präsidenten abverlangt wird.¹⁰²⁵ Die Möglichkeiten dieses „Aushandelns“ ergeben sich dabei unter anderem aus der Fülle der zu besetzenden und vom Präsidenten direkt benennbaren Positionen. Dieses Ernennungsrecht schloss Anfang der 1990er-Jahre ca. 4.800 Positionen in der Bundesverwaltung (einschließlich Kammern und Kommissionen) ein, wovon 900 Positionen auf Leitungsebene zu verorten sind. Hierzu gehören „Secretaries“, „Under Secretaries“, „Assistant Secretaries“, Botschafter, Bundesanwälte und viele mehr.¹⁰²⁶ Die Beurteilung der finanzpolitischen Determination so besetzter Stellen kann diskutiert werden, wobei anzumerken ist, dass auch Karrierebeamte, welche keine „direkte“ Benennung benötigen, den Arbeitskosmos des Präsidenten zusätzlich bereichern oder auch behindern können.

Das „Presidential Government“ umfasst den besagten Personenkreis innerhalb der Exekutive; die Personen verdanken ihre Position unmittelbar dem Präsidenten.¹⁰²⁷ Innerhalb dieses Kreises wiederum gibt es das „presidential establishment“, ein kleinerer Beraterkreis, welcher aus den engsten, nur dem Präsidenten persönlich verantwortlichen Mitarbeitern besteht. Als wichtige Hypothese wird hierzu formuliert, dass diese Personen alle wesentlichen Entscheidungen der Exekutive prägen. Daher gelten diese „Entscheidungsträger“ als „presidential aids“.¹⁰²⁸ Folglich werden in der nachfolgenden Betrachtung das „Executive Office of the President“ (EOP) und das „White House Office“ näher beleuchtet und hinsichtlich ihres finanzpolitischen Einflusses gewichtet.

Eine eindeutige Ausrichtung dieser Akteure auf den Präsidenten und auf seine Überzeugung würde die institutionelle Ausrichtung dieser Politikfeldanalyse untermauern und klar herausstellen, dass die finanzpolitischen Entscheidungen letztlich auch auf die institutionelle Reorganisation der Exekutive durch den Präsidenten zurückzuführen sind. Auch würde es die Idee stützen, dass die kulturalistische Argumentation von wesentlicher Bedeutung für die US-amerikanische Finanzpolitik unter George W. Bush war, denn durch Wahl, Besetzung und Gestaltung der Institutionen bzw. Akteure

¹⁰²⁴ Vgl. Oldopp (2005), S. 75.

¹⁰²⁵ Vgl. Lang (1995), S. 41.

¹⁰²⁶ Vgl. Lang (1995), S. 44.

¹⁰²⁷ Vgl. Oldopp (2005), S. 77.

¹⁰²⁸ Vgl. Mewes (1986), S. 175f.

nach bestimmten Mustern kann die These gestützt werden, dass das finanzpolitische Ergebnis von den politischen und ideologischen Prägungen der Institutionen abhängig war.

4.2.1.2.1.2 Präsidialbehörde

Infolge des Ersten Weltkrieges und der Weltwirtschaftskrise von 1929 wurde die Notwendigkeit gesehen, den Präsidenten mit größerer Verantwortung und größeren Möglichkeiten auszustatten. Nach dem „Budget and Accounting Act“ von 1921 und mit dem Reorganisationsgesetz von 1939 wurde dem Präsidenten zunehmend mehr politische Verantwortung zugewiesen, damit wurden ihm auch entsprechende Institutionen und Möglichkeiten an die Hand gegeben.¹⁰²⁹ Um in diesem Sinne die entsprechenden Aufgaben zu erfüllen, wurde eine Präsidialbehörde gegründet, unter welcher das „Executive Office of the President“ (EOP)¹⁰³⁰ sowie das „White House Office“ organisiert sind. Diese umfassen verschiedene Fachabteilungen und Organisationen, um die entsprechenden Politikfelder besser bearbeiten zu können. Der persönliche Mitarbeiterstab des Präsidenten ist im „White House Office“ angesiedelt, wird aber zumeist dem übergeordneten Verwaltungsapparat zugerechnet.¹⁰³¹

Derzeit umfasst das EOP elf Büros, zählt 1.815 vollzeitbeschäftigte Mitarbeiter und verfügt über ein Budget von 688 Mill. US-Dollar.¹⁰³² Die tatsächlichen Zahlen werden noch höher geschätzt, da Bedienstete aus anderen Exekutivbehörden vorübergehend in das Weiße Haus abgeordnet werden.¹⁰³³ Die für finanzpolitische Fragen und Ziele relevanten Spieler sind:

- für Haushaltserstellung und -kontrolle: das „Office of Management and Budget“ (OMB)
- für wirtschaftspolitische Beratung: der „Council of Economic Advisers“ (CEA)
- für allgemeine Verwaltungsfragen: das „Office of Administration“
- für Beratung in der Entwicklung innenpolitischer Programme: das „Domestic Policy Council“ sowie das „National Economic Council“

Cohen ergänzt die Spieler um zwei Institutionen und stuft folgende vier als wichtige finanzpolitische Akteure, als „economic subpresidency“, ein: OMB, CEA, „Department of the Treasury“ und „the Federal Reserve Board“. Zwar unterliegt die Zentralbank, auf FED genannt, nicht der unmittelbaren Kontrolle des Präsidenten, doch ihr Einfluss im Rahmen der Geldpolitik und auch ihre Einschätzung der Konjunktur kann die Möglichkeiten des Präsidenten teilweise übersteigen, daher wird sie als Spielerin der Finanzpolitik angesehen.¹⁰³⁴ Das Finanzministerium unterliegt hingegen durchaus der Kon-

¹⁰²⁹ Vgl. Lang (1995), S. 40.

¹⁰³⁰ Eine anschauliche Übersicht des „Executive Office“ liefert CRS (2008).

¹⁰³¹ Vgl. Oldopp (2007), S. 78.

¹⁰³² Vgl. Executive Office of the President (2014).

¹⁰³³ Vgl. Haas et al. (2007), S. 142.

¹⁰³⁴ Vgl. Cohen (2000), S. 149ff.

trolle des Präsidenten und hat in Bezug auf die Finanzpolitik Bedeutung. So ist es für die Berechnung, Erhebung und Kontrolle der Bundessteuer verantwortlich („Internal Revenue Service“).

Patterson ergänzt bei der Auswahl relevanter finanzpolitischer Spieler die Liste um das „White House Office of Legislative Affairs“. Dieses Büro nimmt eine Beratungsfunktion für legislative Prozesse ein und soll sowohl eine kommunikative Brücke zwischen Exekutive und Legislativ herstellen als auch institutionelle Fragen hinsichtlich von Gesetzesvorlagen beantworten. Aufgrund des recht „unsichtbaren“ Verhandeln und Taktierens soll das „Office of Legislative Affairs“ nur der Vollständigkeit halber aufgezeigt werden und nicht weiter in die spätere Analyse aufgenommen werden. Aufgrund der Bedeutung dieser Spieler im politikanalytischen Raum scheint dem kulturalistischen Argumentationspfad durchaus gefolgt werden zu können. Das Besetzungsergebnis kann mit einem Netzwerk verglichen werden und bedarf somit einer näheren Betrachtung.

Innerhalb des EOP beeinflussen der „Chief of Staff“ sowie der „Senior Advisor“ aufgrund der ihnen angewiesenen Aufgaben die Politikfelder maßgeblich.¹⁰³⁵ Sie sind zudem von besonderem Interesse, weil sie, anders als die oben genannten finanzpolitisch relevanten Spieler innerhalb der Exekutive, nicht vom Kongress bestätigt werden müssen.¹⁰³⁶ Daher wird ihnen eine Nähe zum Präsidenten zugesprochen, die keine andere Institution innerhalb des EOP besitzt. Hierbei wird meist auf das OMB sowie CEA verwiesen, welche zwar Kompetenzen besitzen, aber aufgrund mangelnder Nähe weniger Unterstützung bei bürokratischen Rivalitäten erfahren.¹⁰³⁷

Außerhalb dieser formellen Amtsbeziehung gilt der Stabschef als der wichtigste politische Berater des Präsidenten. Die Besonderheit der Position kann vor allem bei einer passiven Präsidentschaft zum Tragen kommen. Kritiker bemängeln daher, dass ein aktiver Stabschef unter einem eher passiven Präsidenten eine „Quasi-Premierministerposition“ einnehmen kann.¹⁰³⁸ Auch angesichts dieser Erkenntnis erscheint der institutionelle Einflussbereich der Funktion in seiner konkreten Ausgestaltung von besonderem Interesse zu sein.

Das „Office of Management and Budget“ (OMB) stellt die zweitwichtigste Organisation der „persönlichen Präsidentschaft“ nach dem Weißen Haus dar und soll daher ebenfalls etwas detaillierter betrachtet werden. Mit einer Personalausstattung von ca. 500 Mitarbeitern dient das Haushaltsbüro der Überwachung der „exekutiven Ziele“. Die Machtstellung ist begründet durch ihre Position als zentrale Koordinationsinstanz bei der jährlichen Haushaltsaufstellung im exekutiven Gesetzgebungsprozess. Im Rahmen des Verfahrens „central clearance“ prüft das OMB alle Gesetzesvorhaben der Ministerien

¹⁰³⁵ Vgl. Haas et al. (2007), S. 146.

¹⁰³⁶ Vgl. Shell (2004), S. 235.

¹⁰³⁷ Vgl. Holtfrerich (1991), S. 96.

¹⁰³⁸ Hartmann (2005), S. 136.

sowie ihre geplanten Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Programm des Präsidenten. Ebenso wird vor jeder Vetoentscheidung des Präsidenten die Empfehlung des OMB eingeholt („enrolled bill process“). Der Direktor des Haushaltsbüros zählt daher zu engsten Vertrauten und wichtigsten Stakeholdern im finanzpolitischen Diskurs. Zu betonen ist, dass in Zeiten angespannter Haushaltslagen die Position des OMB zusätzlich an Bedeutung gewinnt, was innerhalb des Untersuchungszeitraumes zu verzeichnen ist.¹⁰³⁹

Bei den meisten Mitarbeitern des OMB handelt es sich um Karrierebeamten, welche eine gewisse Kontinuität in der Verwaltung garantieren sollen. Um den Einfluss des Präsidenten trotzdem zu gewährleisten, können folgende sechs Positionen von ihm ernannt und müssen vom Senat bestätigt werden: der Direktor, der stellvertretende Direktor, der Bereichsleiter Management sowie die Leiter der Abteilungen „Office of Information and Regulatory Affairs“, „Office of Federal Procurement Policy“ und „Office of Federal Financial Management“. Dieser Mitarbeiterstab sowie diverse Mitarbeiter aus untergeordneten Behörden garantieren die Einflussnahme des Präsidenten auf den Haushalt bzw. dessen Berechnung.¹⁰⁴⁰

Zu betonen ist, dass der Präsident mit der Besetzung dieser Personen sowohl Berater als auch „enforcer“ bzw. „facilitators“ installiert.¹⁰⁴¹ Denn aus einer institutionellen Sichtweise kommen ihnen die Aufgaben zu, finanzpolitische Entscheidungen durch Zugänglichmachung von Informationen an den Kongress, ihr eigenes Urteil und ihre Analysen maßgeblich zu beeinflussen. Gerade hinsichtlich der diskutablen Datengrundlage einiger finanzpolitischer Entscheidungen und dessen Umganges im politischen Raum wird hier deutlich, dass diese Institutionen eine herausragende Position innehaben, um ihren Erfahrungsschatz sowie ihre Einflussmöglichkeiten effektiv nutzen zu können.

Innerhalb des EOP gilt das „Council of Economic Advisors“ (CEA) als eine Art „Sachverständigenrat“ für den Präsidenten, wobei der Adressat des Sachverständigenrates die gesamte Öffentlichkeit ist und das CEO „nur“ als Beratungsorgan für den Präsidenten dient.¹⁰⁴² Eingerichtet wurde das Organ auf Grundlage des „Employment Act“ von Präsident Truman, um den Präsidenten im politischen Entscheidungsprozess mit ökonomischem Sachverstand zu unterstützen. Seine Gründung beruhte auf der keynesianischen Vorstellung, wirtschaftliche Prozesse zielgenau steuern zu können, und weist somit durchaus Parallelen zum Sachverständigenrat auf.¹⁰⁴³ Denn beide haben (zumindest von ihrer Gründungsidee her) die formulierte Motivation, die gesamtwirtschaftlichen Ziele eines magischen Vierecks zu verfolgen.

¹⁰³⁹ Vgl. Horst (1995), S. 45ff.

¹⁰⁴⁰ Vgl. Horst (1995), S. 54f.

¹⁰⁴¹ Vgl. Tomkin (1998), S. 284f.

¹⁰⁴² Siehe hierzu Arnold (2010), S. 48ff.

¹⁰⁴³ Vgl. Cassel (2005), S. 189.

Zur Realisierung des Stabilitätszieles in Deutschland wurde das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität im „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ festgehalten – das sogenannte Stabilitätsgesetz.¹⁰⁴⁴ Darin werden die vier Ziele der Wirtschaftspolitik aufgeführt, welche zusammen jedoch nur schwierig zu erreichen sind.¹⁰⁴⁵ Daher wird von einem „magischen Viereck“ der Wirtschaftspolitik gesprochen.¹⁰⁴⁶ Trotz möglicher Zielkonflikte hat der deutsche Gesetzgeber eine gleichzeitige Erfüllung der vier Ziele vorgeschrieben.¹⁰⁴⁷ Die verschiedenen Ziele sind somit als gleichrangig anzusehen.¹⁰⁴⁸ Eine solche gesetzliche Fixierung und Wertung der finanzpolitischen Ziele liegt in der US-amerikanischen Wirtschafts- und Finanzpolitik aber nicht vor.¹⁰⁴⁹ Die Verwirklichung der stabilitätspolitischen Ziele in den Vereinigten Staaten und damit die Motivation des CEA soll durch Vorgabe des Präsidenten gewährleistet werden. Der Gestaltungsspielraum des CEA ist dabei unabhängig von stabilitätspolitischen Vorgaben.¹⁰⁵⁰

Die Abweichung von der Gründungsidee, gesamtwirtschaftliche Ziele zu verfolgen, ist auf die Abhängigkeit vom Präsidenten zurückzuführen. Denn dieser besetzt im Einvernehmen mit dem Senat die Positionen des „Chairman“ sowie dessen zwei Mitarbeiter. Die Aufgabe dieses Teams besteht in der Beratung der Executive in allen ökonomischen Fragen. Der „Chairman“ nimmt als gleichberechtigtes Mitglied an allen Kabinettsitzungen teil. Die beiden anderen Mitglieder leiten Forschungsbereiche des „Council“ und unterstützen den „Chairman“ bei der Formulierung wirtschaftspolitischer Ratschläge. Gewählt wird das Team in der Regel für einen Zeitraum von zwei Jahren. Es wird unterstützt von 18 in Vollzeit beschäftigten Mitarbeitern.¹⁰⁵¹ Die Besonderheit des CEA besteht in der fast vollständig akademisch-wissenschaftlichen Ausrichtung.¹⁰⁵² Daraus darf aber nicht geschlossen werden, dass eine entsprechend „neutrale“ Bewertung bzw. Beratung erfolgen würde, wie sie im Sinne des Sachverständigenrats angestrebt wird.

Bei einer Betrachtung des CEA darf die Stellung des Instituts und die Tatsache, dass es in Konkurrenz zum „National Economic Council“ steht, nicht vernachlässigt werden. Letzteres wurde unter Präsident Clinton etabliert, um einerseits das Monopol des CEA aufzubrechen und zum anderen

¹⁰⁴⁴ BGBl. I, 1976, S. 582, BGBl. I, 1975, S. 705.

¹⁰⁴⁵ Siehe hierzu: Adam (2013), S. 191ff.

¹⁰⁴⁶ Das Verteilungsziel erfährt „öffentliche Erwähnung“ durch den § 2, Satz 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage.

¹⁰⁴⁷ Obwohl die Ziele als gleichberechtigt gedacht waren, wird der Preisniveaustabilität durch das Europarecht eine herausragende Stellung eingeräumt (vgl. Art. 4 Abs. 2 und 105 EGV, Art. 88 Satz 2 GG).

¹⁰⁴⁸ Vgl. Lachmann (2006), S. 225ff.

¹⁰⁴⁹ Siehe hierzu auch Nützenadel (2005) S. 356.

¹⁰⁵⁰ Vgl. <http://usinfo.state.gov/products/pubs/oecon/chap7.htm> (Stand: 19.05.2008).

¹⁰⁵¹ Hierzu zählen: Chief of Staff, Senior Statistician, 9 Senior Economists, Senior Advisor to the Council, 5 Staff Economists sowie 3 Research Assistants.

¹⁰⁵² Vgl. Cassel (2010), S. 190f.

die Koordination der Finanzpolitik innerhalb der Administration zu steuern. Damit übte es aber letztlich einen unmittelbaren Einfluss auf die Gestaltungsempfehlungen des CEA aus.¹⁰⁵³

Doch auch diese personelle Abhängigkeit zum Präsidenten macht ein Kernproblem der Exekutive und ihrer Institutionen deutlich. So kann kaum einer Institution eine „Neutralität“ und „Objektivität“ zugesprochen werden. Dies erscheint besonders wichtig, wenn man beachtet, dass die Diskussionsgrundlage für Einschätzungen von Vorhaben genau von diesen Institutionen stammt. Ein solcher „Moral Hazard“ führt aber letztlich zu einer Schwächung und Degradierung der Institutionen oder, anders ausgedrückt, zu einer Stärkung eines Präsidenten, der dies zu nutzen weiß. Und selbst wenn Institutionen ihre Neutralität kultivieren, wird diese durch die öffentliche Dominanz und Macht des Präsidenten untergraben. Beispielhaft hierfür sind das CRS und das „General Accountability Office“ zu nennen. Selbst dem CBO wird kaum noch eine „Unparteilichkeit“ zugeschrieben.¹⁰⁵⁴

Das Kernproblem kann aber auch als Stärke und als Determinante einer Finanzpolitik gewertet werden. Denn es konnte bei der Untersuchung der Exekutive gezeigt werden, dass bei einer entsprechenden Ausgestaltung der Institutionen die Ideen des Präsidenten zielführend und weitestgehend reibungsfrei forciert werden können – zum einen durch eine Organisation bzw. ein Zusammenspiel, welches die ideologische Nähe zum Präsidenten „garantieren“ kann. Zum anderen aber – und das scheint ein gewichtiges Argument zu sein – konnte gezeigt werden, dass die Institutionen mit Personen bestückt werden können, die fast ausnahmslos die Interessen des Präsidenten verfolgen. Somit ist eine ideologische Prägung und Nähe so stark ausprägbar, dass sie zu deckungsgleichen finanzpolitischen Forderungen mit dem Präsidenten führen können. Durch dieses Netzwerk kann ein Präsident letztlich die Möglichkeit nutzen, sein finanzpolitisches Dogma entsprechend multiplikativ in den Institutionen zu implementieren. Dies erlaubt folglich, die makro-, meso- und mikroanalytischen sowie kulturalistischen Ansätze heranzuziehen und die Determination der Finanzpolitik in den Institutionen und Akteuren zu finden.

4.2.1.2.2 Legislative

Trotz der hohen öffentlichen Aufmerksamkeit, die dem Präsidenten und seinem Umfeld zuteilwird, stellt der Kongress in der amerikanischen Verfassung das erste politische Organ dar. Seine primäre Aufgabe wird in der Gesetzgebung gesehen.¹⁰⁵⁵ Neben dieser Funktion fallen dem Kongress die Aufgaben des Amtsenthebungsverfahrens sowie die Bestätigungen von Personalentscheidungen des Präsidenten und eine Beteiligung an völkerrechtlich relevanten Verträgen zu.¹⁰⁵⁶ Die Machtbefugnisse des

¹⁰⁵³ Vgl. Dolan et al. (2008), S. 74.

¹⁰⁵⁴ Vgl. Jones und Williams (2008), S. 236f.

¹⁰⁵⁵ Vgl. Gellner und Kleiber (2007), S. 35f.

¹⁰⁵⁶ Vgl. Oldopp (2005), S. 36.

Kongresses werden im ersten Artikel der Verfassung definiert. Demnach setzt sich der Kongress aus zwei Kammern zusammen, dem Senat und dem Repräsentantenhaus. Die Wahl des Kongresses findet an jedem ersten Montag im November in „geraden“ Jahren statt.¹⁰⁵⁷ Nachfolgend wird zunächst ein Überblick über die generellen Charakteristika des Kongresses gegeben. Die konkrete Zusammensetzung des den Untersuchungszeitraum betreffenden Kongresses wird im Anschluss beleuchtet. Zudem werden drei Analyseebenen unterschieden¹⁰⁵⁸ und der Kongress wird diskutiert als

- Verfassungsorgan,
- administrative Institution und
- politische Institution.

Die zwei Häuser des Kongresses sind mit wenigen Ausnahmen verfassungsrechtlich gleichgestellt, jedoch unterschiedlich hinsichtlich Größe, Stil, Atmosphäre sowie Organisationskultur. Ausnahmen bestehen darin, dass alleine der Senat völkerrechtliche Verträge ratifizieren und vom Präsidenten vorgeschlagene Personen für führende Verwaltungsämter und Richterstellen bestätigen und ihrer Ernennung den Weg bahnen kann. Das Repräsentantenhaus besitzt das Privileg, dass es die Gesetzesinitiative für Ausgabenbewilligungen der Bundesregierung ergreifen kann.¹⁰⁵⁹ Das Repräsentantenhaus, bestehend aus 435 Mitgliedern, welche in einem Zweijahresturnus gewählt werden, steht im starken Kontrast zum Senat mit seinen 100 Mitgliedern, welche alle sechs Jahre gewählt werden. Anzumerken ist jedoch, dass bei der Wahl der zweiten Kammer nie beide Sitze eines Staates gleichzeitig vakant werden.¹⁰⁶⁰ Sowohl die Mitglieder des Repräsentantenhauses als auch jene des Senats werden nach den Grundsätzen der relativen Mehrheitswahl durch die Einwohner der Bundesstaaten gewählt.¹⁰⁶¹ Das Repräsentantenhaus bedarf aufgrund seiner „Kurzlebigkeit“ strikterer Regelungen und formellerer Strukturen. Der Senat hingegen ist aufgrund seiner „Langlebigkeit“ rücksichtsvoller hinsichtlich der Rechte und Interessen eines jeden Senators und bedarf weniger autoritativer Führungsstrukturen. Dennoch gilt für beide Häuser, dass die Repräsentanten und Senatoren in der jeweiligen Kammer gleichberechtigt und die disziplinierenden Machtbefugnisse der Führungsgremien jederzeit vom Plenum veränderbar sind.¹⁰⁶²

Allen Kongressmitgliedern gemein ist die Anforderung des Verhandeln. Daher rührt bereits eine starke Affinität des Anwaltsberufes zur Politik. Verstärkt wird dieser Trend dadurch, dass das Amt des Staatsanwaltes eines der publizitätsträchtigsten ist und als erster Schritt zu einer erfolgreichen

¹⁰⁵⁷ Vgl. Office of the Clerk (2010).

¹⁰⁵⁸ Vgl. Steffani (1995).

¹⁰⁵⁹ Vgl. Hartmann (1983), S. 181.

¹⁰⁶⁰ Vgl. Gellner und Kleiber (2007), S. 37.

¹⁰⁶¹ Vgl. Hartmann (1983), S. 181.

¹⁰⁶² Vgl. Lösche (2004), S. 202f.

politischen Karriere gilt. Dies mag erklären, dass über die Hälfte der Mitglieder des Repräsentantenhauses Anwälte sind.¹⁰⁶³

Haushaltsbezogen stellen Budgetbeschlüsse und Maßnahmen die Hauptfunktionen der zwei Kammern des Kongresses dar. Dieses Haushaltsrecht wird in Art. 1, Abschnitt 9, Abs. 7 festgehalten.¹⁰⁶⁴ Das Parlament entscheidet demnach über alle einnahmen- und ausgabenwirksamen Gesetze (!). Zudem legt es im Einzelnen fest, zu welchem Zeitpunkt, wofür und in welcher Höhe Mittel vereinahmt werden dürfen. Somit steht der Kongress in unmittelbarer Mitverantwortung für finanzpolitische Entscheidungen und im Blickpunkt dieser Arbeit. Wichtig anzumerken ist, dass trotz der Zweiparteienlandschaft im Kongress bei einer parteipolitischen Mehrheit nicht zwingend auch auf große Entscheidungsmacht geschlossen werden kann. Besonders deutlich wurde dies 1993, als Präsident und Kongress parteipolitisch übereinstimmten, jedoch Entscheidungen nur mit knapper Mehrheit durchzusetzen waren.

Der Blick fällt somit auf die einzelnen Mandatsträger. Diese sind zuallererst darauf bedacht, ihren Wähleranklang zu erhöhen, um Amtsansprüche nicht zu verlieren.¹⁰⁶⁵ Um einen tieferen Einblick in die und ein besseres Verständnis von der Funktionsweise des Kongresses zu erhalten, sollten neben den Rahmendaten mehrere Analyseebenen beachtet werden. Hierzu wird nach Steffani der Kongress als Verfassungsorgan, als administrative und politische Institution verstanden und entsprechend beleuchtet.¹⁰⁶⁶

4.2.1.2.2.1 Der Kongress als Verfassungsorgan

Die Funktion eines Staatsorgans ist dem Kongress im Verfassungstext zugesichert, der ihm alle gesetzgebende Gewalt zuspricht. Anders als z. B. im britischen Parlament ist der Kongress aber ein der Verfassung unterworfenen Staatsorgan.¹⁰⁶⁷ Jede gesetzgebende Maßnahme bedarf eines Anknüpfungspunktes in der Verfassung, welche in der Normenhierarchie der USA den höchsten Platz einnimmt und vom Verfassungsgericht (die Judikative wird im nächsten Kapitel beleuchtet) gewahrt wird.¹⁰⁶⁸

Hinsichtlich der Organisation beider Häuser macht die Bundesverfassung dem Kongress kaum Vorgaben. Das Repräsentantenhaus hat einen „Speaker“ zu wählen und den Vizepräsidenten als einen fest definierten Vorsitzenden. Neben diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben haben beide Häuser das Recht, sich selbst zu organisieren und zu verwalten, wodurch die Parlamentsautonomie des Kongres-

¹⁰⁶³ Vgl. Legal Reform Now! (2009).

¹⁰⁶⁴ „No money shall be drawn from the Treasury but in consequence of appropriations made by law...“

¹⁰⁶⁵ Vgl. Klages (1998), S. 202f.

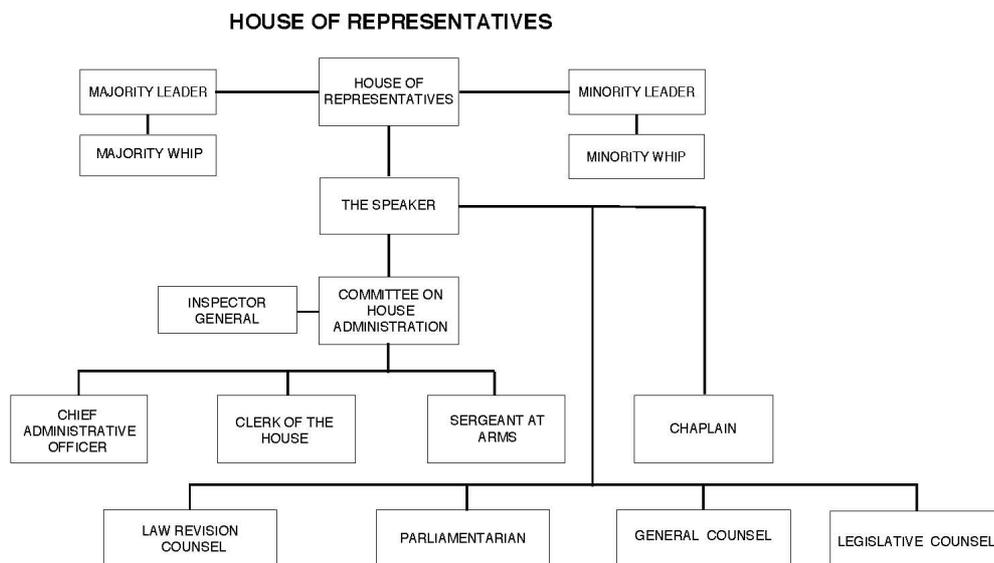
¹⁰⁶⁶ Vgl. Steffani (1995).

¹⁰⁶⁷ Vgl. Hartmann (2000), S. 115.

¹⁰⁶⁸ Vgl. Steffani (1995), S. 110.

ses sichtbar und deutlich wird. Die Freiheit schließt neben der Wahl von Parlamentsorganen (z. B. Gründung von Komitees) auch die Bestimmung und Wahl von Personalien (z. B. des Interimspräsidenten bei Abwesenheit des Vizepräsidenten) ein.¹⁰⁶⁹ Die Komplexität dieser Materie wird anhand des folgenden Organigramms deutlich (siehe Abb. 12):

Abbildung 12: Organigramm des Repräsentantenhauses



Quelle: GPO (2011a), S. 27.

Das hier dargestellte Organigramm verdeutlicht die zum Teil selbstgewählte Organisation und die Freiheit des Kongresses am Beispiel des Repräsentantenhauses. Hinsichtlich der Wahl und Zusammensetzung der einzelnen Sitze innerhalb der beiden Häuser gilt es, eine wichtige Unterscheidung zu machen. Abgeordnete des Repräsentantenhauses sollen primär den politischen Willen der wahlberechtigten Bürger zum Ausdruck bringen. Daher werden die Sitzanzahl und -verteilung in Abhängigkeit der Bevölkerungsgröße gewählt.¹⁰⁷⁰ Im Untersuchungszeitraum betrug die Anzahl der Staatsrepräsentanten 435. Hinzu kamen fünf Mitglieder ohne Stimmrecht. Hierbei handelte es sich um die Repräsentanten der Staaten Guam, Puerto Rico, Virgin Islands, American Samoa und District of Columbia.¹⁰⁷¹ Diese sind zwar nicht im Plenum, jedoch in den Ausschüssen stimmberechtigt. Die zweijährige Amtszeit der Abgeordneten wird durch die Wähler in Einer-Wahlkreisen festgelegt. Wobei die Verteilung bzw. Anzahl der Sitze im Haus auf einer verfassungsgemäß alle zehn Jahre stattfindenden Volkszählung basiert. Allgemein wird die Effizienz und Effektivität des Kongresses als hoch eingeschätzt. So debattiert beispielsweise das Repräsentantenhaus jährlich zwischen 800 und 1.200 Stunden im Ple-

¹⁰⁶⁹ Vgl. Steffani (1995), S. 111ff.

¹⁰⁷⁰ Vgl. Steffani (1997), S. 112.

¹⁰⁷¹ Vgl. GPO (2011), S. 34f.

num, der Senat deutlich über 1.000 Stunden. (Der Bundestag kommt auf ca. 460 Stunden an Plenardebatten.)¹⁰⁷² Die für diese Arbeit relevanten Volkszählungen fanden im Jahr 1990 und 2000 statt.¹⁰⁷³ Der 107. Kongress fußte auf den Zahlen der Volkszählung von 1990, der 108. auf der Zählung aus dem Jahr 2000.

Senatsmitglieder hingegen sollen die einzelstaatlichen Interessen im bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess repräsentieren.¹⁰⁷⁴ Im Sinne einer Gleichberechtigung der Bundesstaaten wurde daher in der Verfassung festgelegt, dass jeder Staat unabhängig von Gebietsgröße und Einwohnerzahl im Senat durch zwei Senatoren vertreten wird.¹⁰⁷⁵ Im Untersuchungszeitraum waren dies 100 Senatoren, welche die 50 Bundesstaaten der USA vertraten und für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt wurden.¹⁰⁷⁶ Neben den insgesamt 535 eigentlichen Mitgliedern des Kongresses sind dem Kongress noch ca. 23.000 Mitarbeiter zuzuordnen. So besitzt jedes Mitglied zwischen 47 und 56 Mitarbeiter, welche den Abgeordneten bzw. Senator unterstützen.¹⁰⁷⁷

Trotz der verschiedenen Wahlperioden und Wahlzeitpunkte endet eine Zusammensetzung des Kongresses mit dem Ablauf einer Wahlperiode. Diese personelle Diskontinuität wird an jedem 3. Januar eines „ungeraden“ Jahres, dem Beginn einer Wahlperiode, eingeleitet und endet mit dem 3. Januar des nächsten „ungeraden“ Jahres. Wichtig ist anzumerken, dass dem Kongress keine Verkürzung oder gar ein Selbstauflösungsrecht zusteht.¹⁰⁷⁸ Die Voraussetzung einer Mitgliedschaft in den beiden Kammern wird durch das Alter und die Staatszugehörigkeit definiert. So müssen Senatoren mindestens 30, Abgeordnete mindestens 25 Jahre alt sein. Hinsichtlich ihrer Staatszugehörigkeit müssen Senatoren mindestens neun, Abgeordnete mindestens sieben Jahre Staatsbürger der Vereinigten Staaten sein. Zudem müssen sie ihren Wohnsitz in dem Staat haben, welchen sie vertreten möchten. Ein weiteres Diktum stellt das Inkompatibilitätsgebot dar; kein Mitglied des Kongresses darf im Bereich der Exekutive oder Judikative arbeiten.¹⁰⁷⁹ Dies sieht Prittwitz als ein Kriterium für den „Idealtypus“ einer Präsidialdemokratie.¹⁰⁸⁰ Ausgenommen von diesem Gebot ist der Vizepräsident, jedoch besitzt er nur ein Stimmrecht, wenn im Plenum ein Abstimmungspatt vorliegt.¹⁰⁸¹

Im Falle einer Wahl erhalten die Mitglieder des Kongresses verschiedene Rechte sowie Pflichten, welche mit dem abzulegenden Eid eingegangen werden. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums

¹⁰⁷² Vgl. Hübner (2003), S. 129.

¹⁰⁷³ Siehe hierzu United States Census Bureau (2000).

¹⁰⁷⁴ Vgl. Naßmacher (2004), S. 187.

¹⁰⁷⁵ Vgl. Steffani (1997), S. 112.

¹⁰⁷⁶ Vgl. The U.S. Government Publishing Office (2000).

¹⁰⁷⁷ Vgl. Neal (1996), S. 24.

¹⁰⁷⁸ Vgl. Steffani (1997), S. 113.

¹⁰⁷⁹ Vgl. Steffani (1997), S. 114.

¹⁰⁸⁰ Vgl. Prittwitz (2007), S. 89.

¹⁰⁸¹ Vgl. Haas und Welz (2007), S. 104.

erhielten die Kongressmitglieder beider Häuser jeweils ein jährliches Entgelt in Höhe von 141.300 US-Dollar (2000), welches im Laufe der Jahre auf folgende Beträge anstieg: 145.100 (2001), 150.000 (2002), 154.700 (2003), 158.100 (2004) und 162.100 US-Dollar (2005).¹⁰⁸² Neben diesem Entgelt stand den Abgeordneten eine Zuweisung („allowance“) zu, welche die Kosten zum Bestreiten der Mandatstätigkeit decken sollte,¹⁰⁸³ z. B. Kosten für das Personal, Dienstreisen und Büroausstattung.¹⁰⁸⁴ Die „allowances“ erreichten eine Höhe von 1.152.825 bis 1.686.522 US-Dollar je Mitglied. In diesem Betrag enthalten waren 778.993 US-Dollar für maximal 18 ständige Mitarbeiter im Wahlkreis und in der Hauptstadt.¹⁰⁸⁵ Die Unterschiede lassen sich mit der Abhängigkeit der Zuwendung von der Entfernung zum Wohnort erklären.¹⁰⁸⁶ Senatoren hatten hingegen jährlich zwischen 2.264.345 und 3.751.995 US-Dollar zu Verfügung. Der höhere Betrag begründete sich unter anderem mit der Abhängigkeit der Zahlung von der Bevölkerungszahl des repräsentierten Bundesstaates.¹⁰⁸⁷ Neben dem Salär besitzen alle Kongressmitglieder Immunität und das Recht auf freie Meinungsäußerung. Das Indemnitätsrecht stellt das Herzstück der parlamentarischen Entscheidungsfreiheit dar und wird als das wichtigste Privileg der Mitglieder angesehen.¹⁰⁸⁸

4.2.1.2.2.2 Der Kongress als administrative und politische Institution

Die legislative Arbeit des Kongresses findet weitgehend in Ausschüssen und Unterausschüssen statt, deren Zahl mit der steigenden Komplexität und Vielfalt anstehender Probleme im Verlauf der historischen Entwicklung stark zugenommen hat. Derzeit liegt die Zahl der ständigen Ausschüsse („standing committees“) im Repräsentantenhaus bei 20 und im Senat bei 17. Die Zahl der Unterausschüsse hingegen liegt derzeit im Repräsentantenhaus bei 91 sowie im Senat bei 72. Hinzu kommen Sonderausschüsse („special committees“), welche gebildet werden, um spezielle Probleme zu studieren oder Untersuchungen durchzuführen. Eine Besonderheit bilden „joint committees“, welche gemeinsame Ausschüsse beider Häuser darstellen, jedoch in der Regel keine Gesetzesvorlagen behandeln. Aufgrund der zunehmenden Masse und vor allem der Spezialisierungen der Gesetzesinitiativen kommt diesen Ausschüssen enorme Bedeutung zu.

Bei vielen anstehenden Entscheidungen sind die Kongressmitglieder auf die Empfehlungen der Ausschüsse angewiesen und nehmen sich deren Meinung in der Regel an. Daher werden die Ausschüsse auch als „kleine Legislativen“ bezeichnet und ihre Vorsitzenden als „feudale Barone“.¹⁰⁸⁹ Be-

¹⁰⁸² Vgl. TheCapitol.Net (2005).

¹⁰⁸³ Siehe hierzu auch Dwyer (2003).

¹⁰⁸⁴ Vgl. Hass/Welz (2007), S. 105.

¹⁰⁸⁵ Vgl. Haas/Welz (2007), S. 105.

¹⁰⁸⁶ Vgl. TheCapito.Net (2010).

¹⁰⁸⁷ Vgl. Dwyer (2003), S. 2ff.

¹⁰⁸⁸ Vgl. Steffani (1995), S. 114.

¹⁰⁸⁹ Vgl. Lösche (2004), S. 203.

stärkt wird diese Hypothese dadurch, dass jeder Senator im Durchschnitt vier Fachausschüssen angehört, Abgeordnete des Repräsentantenhauses sind in durchschnittlich zwei Ausschüssen präsent. Von Bedeutung ist daher die personelle (parteiliche) Zusammensetzung der Ausschüsse: In der Regel bestehen diese aus nicht mehr als sechs Kongressmitgliedern.¹⁰⁹⁰ Dies macht das enorme Machtpotenzial des einzelnen Kongressmitgliedes deutlich (zumindest innerhalb eines Ausschusses). Denn im Gegensatz zu parlamentarischen Ausschüssen hat die Ausschussarbeit reale politikgestaltende Bedeutung. Die Vergabe der Ausschussplätze wird nicht vom Vollgremium der Fraktion entschieden, sondern vom Gremium, das vom „Speaker“ oder Minderheitenführer geleitet wird.¹⁰⁹¹ Bei den Abstimmungen über Personalentscheidungen kann bei den Fraktionen ein geschlossenes Abstimmungsverhalten beobachtet werden.¹⁰⁹²

Unter den Ausschüssen sind der „Geldbewilligungsausschuss“ („Appropriations Committee“), „Budget“ sowie „Ways and Means“ des Repräsentantenhauses von besonderem Interesse für vorliegende Arbeit. Diese Ausschüsse sind die einzigen innerhalb des Hauses, welche Geldflüsse bestimmen und gestalten können.¹⁰⁹³ Der Geldbewilligungsausschuss beispielsweise beurteilt die Finanzierung einzelner Posten der von der Exekutive durchzuführenden Tätigkeiten. Für den Senat sind folgende Ausschüsse von größerer Bedeutung für diese Arbeit: „Finance“, „Appropriations“ und „Budget“.¹⁰⁹⁴

Neben den „geldwirksamen“ Ausschüssen bildet der dargestellte „Regelausschuss“ („Rules Committee“) des Repräsentantenhauses einen wichtigen Faktor bei der Analyse der US-amerikanischen Finanzpolitik. Dieser Ausschuss regelt die Prozedur, unter welchen Bedingungen und ob überhaupt eine Vorlage im Plenum diskutiert und entschieden wird. Diese Entscheidungsgewalt steht am Ende des Zeitraums, der den Befürwortern und Gegnern der Vorlagen in der Debatte zugestanden wird. Darüber hinaus legt der Ausschuss fest, wie viele und welche Änderungsvorschläge zu einer Vorlage zulässig sind. So nimmt er einen direkten Einfluss auf den Verlauf von Entscheidungen.¹⁰⁹⁵

Außer den Ausschüssen hat der „Congressional Research Service“ (CRS) maßgebliches Gewicht bei den Entscheidungen der einzelnen Mitglieder des Kongresses. Der CRS soll hier nicht als einzelner Stakeholder, sondern als dem Kongress zugehörig dargestellt werden. Die Institution verfügt über einen spezialisierten Stab von über 800 Mitarbeitern und hat zur Aufgabe, Anfragen aus dem Kongress (ca. 2.000 täglich) zu beantworten. Die Besonderheit liegt in der Verpflichtung, die Antwort-

¹⁰⁹⁰ Vgl. Hartmann (1983), S. 181.

¹⁰⁹¹ In den Jahren 1995–1999 war Usus, dass der Sprecher der republikanischen Mehrheitspartei einzelne Ausschussvorsitzende persönlich benannte. Diese Praxis konnte in den folgenden Jahren nicht mehr beobachtet werden.

¹⁰⁹² Vgl. Oldopp (2005), S. 40.

¹⁰⁹³ Vgl. Oldopp (2005), S. 40f.

¹⁰⁹⁴ Vgl. Oldobb (2005), S. 41.

¹⁰⁹⁵ Vgl. Shell (2004), S. 205f.

ten objektiv und unparteiisch zu formulieren; dem CRS ist es nicht gestattet, Empfehlungen auszusprechen. Die Informationsaufgabe des CRS besteht darüber hinaus darin, den ständigen Kontakt zu den Ausschüssen zu pflegen, Berichte aller Anhörungen zu erarbeiten sowie Programme und neue Aufgabenbereiche zu definieren. Hauptsächlich die monatlichen „issue briefs“ – Problemanalysen zu Fragen, die potenziell für den Kongress von Interesse sind – machen den CRS zu einer Stütze des Kongresses und zur wichtigen Quelle für Forschungen.¹⁰⁹⁶

Bei einer abschließenden Betrachtung des Kongresses aus einer institutionenpolitikwissenschaftlichen Perspektive kann festgehalten werden, dass im Rahmen dieser Arbeit letztlich auszuarbeiten ist, inwieweit das System der „checks and balances“ im Untersuchungszeitraum funktionierte. Das Resultat der Kongresswahlen bzw. die Wahlergebnisse lassen auf gesellschaftliche Herausforderungen schließen, welche im Sinne der sozioökonomischen Determination eine Bekleidung der Institution bzw. Akteure im Kongress mit stark ideologieverhafteten Abgeordneten und Senatoren erlaubt haben kann. Durch eine „Infiltrierung“ der Legislative bis auf Komitee-Ebene kann ein finanzpolitischer „Durchfluss“ hergestellt worden sein, der aus einer Institutionenperspektive die diskussionsbehaftete Finanzpolitik von George W. Bush erst zuließ. Folglich könnte auch die Machtressourcen-Argumentation vertreten werden, denn durch die interne Organschaft könnte das Politikerergebnis wesentlich geprägt worden sein. Parteiliche Couleur sowie die Bedeutung der Institutionen bzw. Akteure (hier der Kongress) als Prozessfaktoren könnten ebenfalls als relevant eingestuft werden.

Dieser Punkt überschneidet sich mit dem Gedanken des Politikerbes und lässt folgendes zusammenfassendes Zwischenfazit zu: Wie auch schon bei der Exekutive wird bei der Kongressbetrachtung deutlich, dass die institutionelle Ausgestaltung der Legislative äußerst stark ideologiebehaftet geprägt sein kann und damit quasi zu einer Art von „Fraktionsgeschlossenheit“ führen kann, welche im Zusammenspiel mit der Exekutive und deren Einflussmöglichkeiten die Finanzpolitik determiniert. Somit kann bereits hier die These aufgestellt werden, dass die Finanzpolitik durch ein ganz besonderes Zusammenspiel von Institutionen, Akteuren, Organisation, Ideologie und Persönlichkeit beeinflusst werden kann und folglich die diskussionsbehaftete Finanzpolitik unter George W. Bush wesentlich beförderte. Letztlich muss aber noch die Judikative und deren Einfluss auf die Finanzpolitik beleuchtet werden.

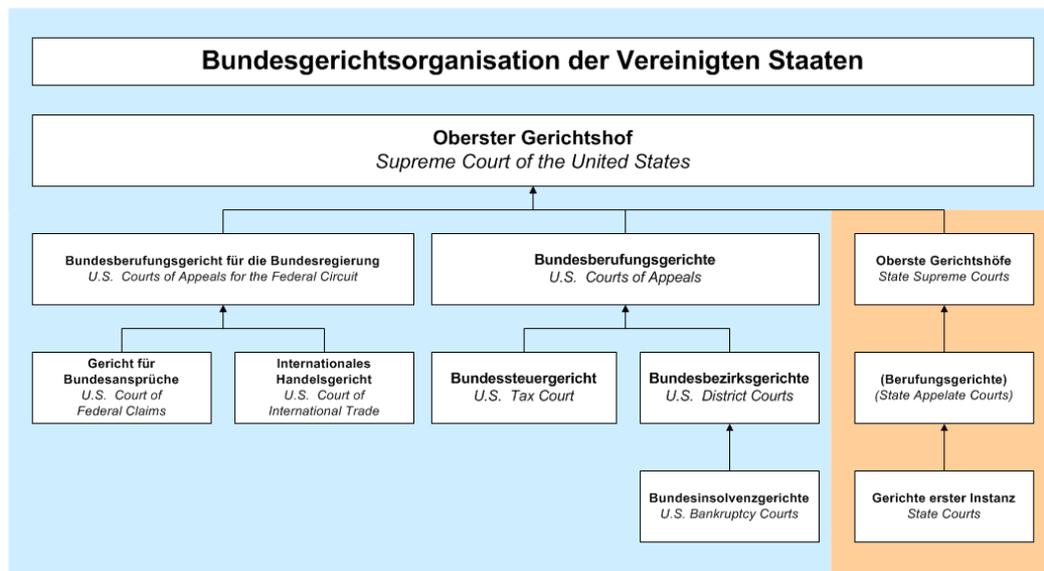
4.2.1.2.3 Judikative

Die Judikative spielt in den USA eine große Rolle. So übernimmt der „Supreme Court of the United States“ (USSC) verfassungsmäßig die Aufgaben der Überprüfung der Verfassungskonformität von Bundes- und Einzelgesetzen sowie des Regierungshandelns. Mit dieser Verantwortung gilt die Judika-

¹⁰⁹⁶ Vgl. Shell (2004), S. 208f.

tive als ebenbürtige Gewalt neben der Exekutive und Legislative.¹⁰⁹⁷ Zu betonen ist aber, dass diese Annahme nur für den Obersten Gerichtshof zutrifft. Denn im Gegensatz zu den 13 Berufungsgerichten, 94 Bundesbezirksgerichten und zwei Fachgerichten sowie den jeweiligen Bundesgerichten ist der USSC als einziges Gericht in der Verfassung (Art. 3, Abschnitt 1) verankert und genießt damit Bestandsschutz. Die unteren Bundesgerichte können in ihrer Anzahl und Ausprägung durch einfache Gesetze des Kongresses verändert werden.¹⁰⁹⁸ Anzumerken ist hierzu, dass trotz dieser Festschreibung in der Verfassung kein „Verfassungsgerichtshof“ existiert. Das Gericht hat kein Recht, Akte der staatlichen Gewalt anhand von Verfassungsnormen zu überprüfen, es kann „lediglich“ im Streitfall und auf Anruf prüfend einwirken.¹⁰⁹⁹ Nachfolgende Abbildung soll die Gerichtsorganisation in den USA aufzeigen.

Abbildung 13: Bundesgerichtsorganisation der USA; Bundesgerichte blau, Gerichte der Bundesstaaten braun hinterlegt



Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Oberster_Gerichtshof_der_USA (Stand 01.10.2013).

Die vom Kongress festgelegte Anzahl der Bundesrichter liegt seit 1896 unverändert bei neun Personen, und zwar dem „Chief Justice“ sowie den acht „Associate Justices“, wobei das formale Gewicht aller Richter gleich ist. Eine Ernennung zum Bundesrichter wird vom Präsidenten mit einem Kandidatenvorschlag eingeleitet, welcher durch den Senat bestätigt werden muss. Massaro führt die Schwierigkeit der Findung, die Ansprüche an den Kandidaten sowie die Folgen der Wahl aus;¹¹⁰⁰ auf diese Aspekte wird hier aber nicht näher eingegangen.

¹⁰⁹⁷ Vgl. Oldopp (2007), S. 88.

¹⁰⁹⁸ Vgl. Oldopp (2007), S. 89.

¹⁰⁹⁹ Vgl. Shell (2007), S. 171.

¹¹⁰⁰ Siehe hierzu Massaro (1990).

Die Position und mithin Wahl eines Richters sind von maßgeblicher Bedeutung, weil seine subjektive Verfassungs- und Moralinterpretation wegweisend für die Legislative und Exekutive ist. So werden ca. 200 von ca. 5.000 Berufungsanträgen nach eigenem Ermessen des Richters ausgewählt und mittels „writ of certiorari“-Verfahrens¹¹⁰¹ auf die Tagesordnung gesetzt. Dabei ist die „role of four“¹¹⁰² notwendig, um den Fall entsprechend bearbeiten zu können. Hierbei wird deutlich, welchen Stellenwert der bzw. die Richter(innen) einnehmen und welche Effekte ihr Wirken letztlich erzielen kann.¹¹⁰³ Shell betont aber nachdrücklich, es dürfe nicht der Eindruck vermittelt werden, dass die Mitglieder völlig frei und damit willkürlich in ihren Entscheidungen wären, denn auch gegen einen Richter kann ein Impeachment-Verfahren eröffnet werden.¹¹⁰⁴ Allerdings wurde ein solches Verfahren noch nie erfolgreich durchgeführt. Auch muss erwähnt werden, dass der Kongress durchaus die Möglichkeit besitzt, den Prozess der Appellation an das Oberste Gericht zu modifizieren, wobei auch dies bisher nicht beobachtet werden konnte.

Die Bedeutung des Gerichtes machen Gellner und Kleiber deutlich, indem sie betonen, dass seine Entscheidungen über allen Instanzen stehe und damit die ansonsten konsequente Trennung von Bundes- und Staatsgerichtsbarkeit durchbrochen werde. Mit dieser Rechtsprechungskompetenz werde letztlich die Stellung als judikative Gewalt untermauert.¹¹⁰⁵ Die Bedeutung des Gerichts hinsichtlich der Finanzpolitik wird primär bei föderalen Konflikten gesehen sowie bei verfassungsrelevanten Fragen (Artikel 16). Als Beispiel kann hier die teilweise fehlende Berücksichtigung der Population der Staaten bei der Berechnung der Höhe von Steuern genannt werden.

4.2.2 US-amerikanische Finanzpolitik

Nach dem allgemeinen institutionellen Blick auf das Regierungssystem der USA gilt es nun die US-amerikanische Finanzpolitik näher zu spezifizieren und die für die Finanzpolitik relevanten Institutionen zu konkretisieren sowie deren Einflussnahmen zu definieren bzw. die zuvor genannten Institutionen in Bezug zu dem finanzpolitischen Prozess in den USA zu bringen, um damit die institutionellen Abhängigkeiten, Netzwerke und Filter zu erfassen. Somit werden die finanzpolitischen Polity-Strukturen und -Determinationen sichtbar und erlauben erste Erkenntnisse über die institutionellen Abhängigkeiten im Sinne des Forschungsdesigns. Letztlich wird hierdurch die anschließende Diskus-

¹¹⁰¹ Unter dem „writ of certiorari“-Verfahren wird der prozessuale Vorgang verstanden, indem der Oberste Gerichtshof aktiv ein Verfahren an sich zieht. Siehe hierzu: Hartmann (2011), S. 132.

¹¹⁰² Unter der „role of four“ wird folgende Praxis verstanden: so wird ein „writ of certiorari“-Verfahren angenommen, wenn mindestens vier Richter für ein Verfahren entsprechendes Interesse bekunden. Siehe hierzu: Hill (2012), S. 174f.

¹¹⁰³ Vgl. Kincaid (1995), S. 214ff.

¹¹⁰⁴ Vgl. Shell (2004), S. 142.

¹¹⁰⁵ Vgl. Gelber und Kleiber (2007), S. 116ff.

sion um die konkrete prozessuale Ausgestaltung der US-amerikanischen Finanzpolitik und deren konkretes Zustandekommen im Untersuchungszeitraum eröffnet.

Das methodische Vorgehen orientiert sich an dem Grundgedanken von Easton (vgl. Kapitel 2.1.2). Die Einflussmöglichkeiten und Einflussnahmen innerhalb eines administrativen Tunnels werden sichtbar gemacht. Hiernach wird der Input (bestehend aus Ideen, Forderungen und Unterstützungen) erfasst, um dann den Output (das Gesetz und dessen Wirkungsweisen) vergleichend heranzuziehen sowie das Zustandekommen bzw. die Weiterverarbeitung innerhalb des Systems zu analysieren. Das resultierende Delta sowie die Analyse der Prozesseinflüsse deckt die zu identifizierenden Einflussnahmen bzw. das Zustandekommen auf, was dann diachron bewertet werden kann.¹¹⁰⁶ Dabei werden die Aspekte bzw. die Ideen des politikwissenschaftlichen Forschungsdesigns herangezogen, um schwerpunktmäßig die möglichen Einflussfelder gewichten zu können. Die konkrete Anwendung findet im Politics-Teil dieser Arbeit statt. Aufgabe innerhalb des nachfolgenden Polity-Teils der Arbeit ist es, die institutionelle Struktur bzw. Akteurskonstellation des Prozesses politikwissenschaftlich sichtbar zu machen und damit die „Datengenerierung“ als Grundlage der Analyse innerhalb des Untersuchungszeitraumen im Sinne von Easton zu ermöglichen.

Die prozessuale Dimension gilt es nicht nur in einer Mikroperspektive auszuarbeiten, auch die Einbettung in das finanzpolitische „Gesamtkonzept“ der Regierung muss berücksichtigt werden. Daher soll hier zunächst die übergeordnete Budgetpolitik knapp umrissen werden, aus der sich dann ggf. die einzelnen Gesetzesvorhaben ergeben können oder zumindest ideologisch verorten lassen. Diese Einbettung erfolgt im Sinne von Steuerle¹¹⁰⁷ sowie Poterba und von Hagen¹¹⁰⁸, welche ebenfalls die Rahmenbedingen als wichtige Analysekomponenten innerhalb der „public finance“ herausstellen.

4.2.2.1 Haushaltsstruktur

Gesetzesinitiativen können grob in den Kontext des Bundeshaushaltes gestellt werden. Dieser ist eine Gegenüberstellung bzw. ein Plan der Einnahmen und Ausgaben des Bundes innerhalb eines Fiskaljahres. Im Falle einer auftretenden Differenz wird der Überschuss oder der Fehlbetrag des Bundeshaushaltes in das nächste Jahr übernommen. Generell wird der Bundeshaushalt für ein Fiskaljahr aufgestellt. Ein Fiskaljahr unterscheidet sich schon seit 1842 vom Kalenderjahr. Seit 1977 läuft es vom 1. Oktober bis zum 30. September. Benannt wird das Fiskaljahr nach dem Jahr, in dem es endet.¹¹⁰⁹ Im Folgenden wird auf die Struktur bzw. das Entstehen des Bundeshaushaltes eingegangen. Dabei wird

¹¹⁰⁶ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 107.

¹¹⁰⁷ Vgl. Steuerle (2008), S. 9ff.

¹¹⁰⁸ Vgl. Poterba und von Hagen (1999), S. 9ff.

¹¹⁰⁹ Vgl. Holtfrerich (1991), S. 256.

das übergeordnete Zustandekommen der Einnahmen und Ausgaben thematisiert, um hiermit die finanzpolitischen Kernprozesse in einen weiteren Kontext eingliedern zu können.

Die ersten programmatischen Richtungsweisungen gehen üblicherweise vom Wahlprogramm eines neu gewählten Präsidenten aus. Um dieses erfolgreich zu verwirklichen, ist ein zügiges Umsetzen notwendig. Der Grund hierfür stellt eine mögliche Relativierung des Wahlmandates durch die zwei Jahre später folgenden Kongresswahlen dar. Die Erfolgchancen für die Umsetzung von finanzpolitischen Entscheidungen gelten daher unmittelbar nach der Wahl als am höchsten. Eine solche „Strategie des frühen Starts“ wird auch durch die öffentliche Bewertung der ersten „hundert Tage“ deutlich.¹¹¹⁰ Zusätzliches Gewicht erfahren die ersten politischen Entscheidungen des Präsidenten durch die im zweiten Jahr entstandenen Oppositionsbeziehungen. In den dann stattfindenden Kongresswahlen müssen sich alle Repräsentanten und ein Drittel der Senatoren der Wiederwahl stellen. Ihre eigenen Interessenlagen können daher erheblich von denen des Präsidenten abweichen.¹¹¹¹ Dies macht deutlich, dass im Rahmen der Analyse der US-amerikanischen Finanzpolitik auch dem Programmzeitpunkt bzw. der Programmreihenfolge eine besondere Bedeutung zukommt.

Insgesamt kann dem Haushaltsentwurf des Präsidenten jedoch nur wenig Aussicht auf Erfolg beschieden werden. Klages bezeichnet den Haushaltsentwurf als eine „bloße Pflichtübung“. Er markiert lediglich den Startschuss für das Verhandeln und politische Tauziehen mit dem Kongress, denn nach dem „Congressional Budget and Impoundment Control Act“ von 1974 wurde der Exekutive das Monopol auf einen geschlossenen Budgetentwurf entzogen. Fortan ist auch das Parlament angehalten einen zusammenhängenden Plan aller vorgesehenen Einnahmen und Ausgaben aufzustellen. Dieser unterliegt nicht der Zustimmung des Präsidenten und muss vom Plenum zweimal im Jahr verabschiedet werden. Somit tritt der Kongress dem Präsidenten mit einem Budgetentwurf gegenüber, was einer gewissen Entwertung des Haushaltsentwurfs des Präsidenten entspricht. Dieses Urteil lässt auch durch die Tatsache untermauern, dass beide Haushaltsvorschläge unterschiedliche Zielgruppen bedienen. Während der parlamentarische Entwurf eher Einzelinteressen verfolgt, sieht sich der exekutive einem „Gemeinwohl“ verpflichtet.¹¹¹²

Das Verfahren für das am 1. Oktober beginnende Fiskaljahr beginnt eineinhalb Jahre zuvor mit der „spring preview“. Dabei können Behörden ihre zusätzlichen Ausgabenwünsche beim OMB anmelden. Parallel dazu prognostiziert das OMB in Zusammenarbeit mit dem Schatzministerium und dem „Council of Economic Advisers“ (CEA) die künftige Wirtschafts- und Einnahmenentwicklung und bespricht mit dem Präsidenten die Grundzüge seiner finanzpolitischen Linie. Nach weiteren Abstimmungszyklen werden im Juli die Vorschläge der Behörden und die Richtlinie des OMB auf die

¹¹¹⁰ Eine Korrelation zwischen Erfolgswahrscheinlichkeiten von Präsidenten im Kongress und der Terminierung zeigt beispielsweise: Lang (1995), S. 52.

¹¹¹¹ Vgl. Lang (1995), S. 50ff.

¹¹¹² Vgl. Klages (1997), S. 90ff.

neuesten Wirtschaftsprognosen hin abgestimmt. In der sich im Herbst anschließenden „director’s review“ einigen sich die Behörden und das OMB auf den Vorschlag, der dem Präsidenten zur Entscheidung vorgelegt wird. Die endgültigen Entscheidungen sind in der Regel zur Weihnachtspause gefällt. Dies hat zur Folge, dass ein Präsident im ersten Amtsjahr seine Entscheidungen von den Budgetvorstellungen seines Vorgängers abhängig machen müsste. Ein „inkrementalistischer Entscheidungsprozess“ von Budgetänderungen erschwert Veränderungen zusätzlich. Wegen des von traditionellen Gesetzmäßigkeiten und Verwaltungsabläufen geprägten Aufstellungsverfahrens fällt es dem Präsidenten theoretisch schwer, grundlegende Änderungen vorzunehmen.¹¹¹³ Für die nachfolgende Untersuchung heißt dies, dass Gesetzesvorschläge hinsichtlich ihrer Potenz in dieser Relation zu bewerten sind.

Während sich die Budgetinitiative allein auf die Ausgaben des Staates bezieht, obliegt es steuerpolitischen Impulsen, zukünftige Einnahmen des Staates zu sichern. Diese Impulse werden meist parallel zur Budgetinitiative vom Präsidenten gegeben. Institutionell ist der steuerpolitische Entscheidungsprozess in der Exekutive nur lose mit den Budgetentscheidungen verknüpft. Gesetzesentwürfe werden in alleiniger Verantwortung des Schatzministeriums erstellt – somit hat das OMB zunächst keinen Einfluss auf die Gestaltung. Durch die Stellung des „central clearance“ fällt dem OMB jedoch eine besondere Rolle zu: Es kann bei Entwurfabschluss auf Detailkorrekturen drängen. Analog zu der Ausgabengesetzgebung gilt die Initiative des Präsidenten als Initialzündung. Die Finanzausschüsse beider Häuser assistieren in Zusammenarbeit mit dem „Joint Tax Committee“ bei der Gesetzgebungsarbeit. Im weiteren Verlauf gilt auch für die Initiative der Gesetzgebung, dass der Präsident Rücksicht auf die politischen Mehrheitsverhältnisse im Kongress sowie auf die politischen Stakeholder nehmen muss.¹¹¹⁴

Den Ausgabeninitiativen und den Einnahmeninitiativen ist gemein, dass dem Präsidenten durch ein Vetorecht vor Abschluss eine letzte Entscheidungsmacht zukommt. Das Veto räumt dem Präsidenten zwei Optionen ein: Zum einen kann es als Verhandlungswaffe dienen, zum anderen als Blockadeinstrument in Auseinandersetzungen mit dem Kongress eingesetzt werden. Als langfristige Strategie wird dem Vetorecht jedoch kein großer Nutzen beigemessen. Begründet werden kann dies mit einer zunehmenden Verhärtung der Verhandlungspositionen. Der Einsatz des Vetorechts kann somit im Rahmen der Analyse vernachlässigt werden.

4.2.2.2 Politische Prozesse und Gesetze

Bei der Beleuchtung der Institutionen, des ersten Aspekts der unabhängigen Variable Polity wurde herausgearbeitet, dass „polity matters“, denn es konnte gezeigt werden, dass gerade durch die institu-

¹¹¹³ Vgl. Lang (1995), S. 54f.

¹¹¹⁴ Vgl. Lang (1995), S. 58ff.

tionellen Rahmenbedingungen des US-amerikanischen Regierungssystems bzw. durch dessen Institutionen politische Forderungen und deren Umsetzung maßgeblich determiniert werden. Im Sinne einer Politikfeldanalyse gilt es sich nun den Prozessen bzw. dem zweiten Aspekt der unabhängigen Variable Polity zu widmen. Die zuvor erkannte „Macht der Institutionen“ gilt es nun näher zu qualifizieren bzw. in einen Prozesskontext einzubetten. So muss die prozessuale Ebene der institutionellen Finanzpolitik beleuchtet werden, um die Partizipation der Institutionen und Akteure besser verstehen und evaluieren zu können.

Bei dieser „theoretischen“ Betrachtung der beobachteten Prozesse und Gesetze muss zunächst eine Abgrenzung vorgenommen werden. So unterscheidet das Verfassungsrecht zwischen Budget- bzw. Haushaltsverfahren (siehe oben) und dem eigentlichen Gesetzgebungsprozess (daher auch die zuvor angestoßene Verortung).¹¹¹⁵ Im Mittelpunkt der Haushaltsbewilligung steht der Kongress. Ihm ist durch die Verfassung die Kompetenz der Geldbewilligung („power of the purse“) verliehen – und zwar in Unabhängigkeit vom Präsidenten. Nach der Erstellung des jährlichen Haushaltsvorschlages durch den Präsidenten bzw. durch das OMB wird der Vorschlag dem Kongress zur Beschlussfassung zugeleitet. Im Kongress durchläuft der Prozess zwei Phasen:¹¹¹⁶ die der Autorisierung („authorization“) und jene der Zuweisung („appropriation“). Die Autorisierung erfolgt durch einen sachlich zuständigen Ausschuss. Dieser bewilligt nach Anhörungen und der Ausformulierung in den Unterausschüssen für ein Programm eine bestimmte Geldsumme. Im Rahmen der Bewilligung können die Vorschläge des Präsidenten verändert und dem Zuweisungsausschuss anschließend („House Appropriation Committee“) weitergeleitet werden.

Der Zuweisungsausschuss, vertreten durch seine fast autonomen Unterausschüsse, bestimmt in zweiter Instanz die tatsächliche zu bewilligende Summe. Das Plenum des Repräsentantenhauses hat dann über die Vorlage des Zuweisungsausschusses zu entscheiden. Dabei hat das Plenum in Budgetfragen Vortritt vor dem Senat. Im Senat wird die Vorlage wiederum von seinem Zuweisungsausschuss überprüft und eventuell in veränderter Form verabschiedet. Im Falle der Veränderung ist ein Vermittlungsausschuss hinzuzuziehen. Ein solcher, meist komplexer und langwieriger Prozess führt häufig dazu, dass zum Ende des Fiskaljahres die erforderlichen Zuweisungen vom Kongress noch nicht beschlossen wurden und die Auszahlungen aufgrund einer „Continuing Resolution“ (der Fortschreibung des Haushalts auf der Basis des Vorjahres) erfolgen müssen.¹¹¹⁷

Hiervon ist der Gesetzgebungsprozess scharf abzugrenzen, dem die nachfolgenden legislativen Entscheidungen unterworfen sind:¹¹¹⁸

¹¹¹⁵ Siehe hierzu Art. II, Sec. 3 sowie Art. I, Sec. 7.

¹¹¹⁶ Vgl. Haas (2007), S. 205ff.

¹¹¹⁷ Vgl. Shell (2004), S. 216f.

¹¹¹⁸ Vgl. Haas et al. (2007), S. 186f.

- „Acts“ bzw. „laws“ bezeichnen Bundesgesetze, welche von beiden Häusern verabschiedet und vom Präsidenten unterzeichnet werden. Die Entwürfe werden „bills“ genannt.¹¹¹⁹
- „Joint resolutions“ stellen gemeinsame Beschlüsse beider Häuser dar. Sie werden zumeist bei einfachen Gegenständen mit begrenzter Reichweite herangezogen.¹¹²⁰
- Bei „current resolutions“ werden nur Absichtserklärungen ohne jegliche Gesetzeskraft formuliert.
- „Simple resolutions“ sind Beschlüsse mit Zuständigkeitsbereich eines Hauses.

Die Haushaltspolitik beinhaltet zwar auch die Einnahmenpolitik, von welcher EGTRRA, JCWAA und JGTRRA tangiert werden, jedoch wurden die Maßnahmen nicht im Rahmen einer anfänglichen jährlichen Festschreibung skizziert. Zwar wäre selbst eine Verbindung mit dem Haushaltsbudget denkbar,¹¹²¹ jedoch wurden die Gesetze als Impuls- und Konjunkturpunkte formuliert und umgesetzt. Horst grenzt daher Steuer- bzw. Finanzgesetze von Programmgesetzen, Bewilligungsgesetzen und Haushaltsbegleitgesetzen ab, macht aber auch die Verbindungen untereinander deutlich. So hatten beispielsweise ERTA 81 und TRA 86 durchaus eine haushaltspolitische Bedeutung, doch waren die ihnen zugrunde liegenden Motive wirtschaftspolitischer Natur und sie wurden daher als Steuergesetz definiert. Auch für die Untersuchungsobjekte dieser Arbeit kann diese Argumentation herangezogen werden, insbesondere, wenn man die gewichteten Maßnahmen innerhalb der Pakete betrachtet. Daher ist bei der näheren Untersuchung der Politics-Dimension das Gesetzgebungsverfahren, der Gesetzgebungsprozess, näher zu beleuchten.

Zur Diskussion zu stellen wäre aber, ob es sich bei den betrachteten Gesetzen nicht auch um Programmgesetze handelte, denn EGTRRA, JCWAA und JGTRRA haben eine erhebliche Budgetrelevanz, sodass ihnen die Bezeichnung eines „entitlement“ gerecht werden würde. Zudem werden solche Programme meist durch Anhänge zu Gesetzesnormen realisiert. Solche „vehicles“ oder „rider“ ermöglichen Erweiterungen von Gesetzen, um als Gesamtpaket eine höhere Bewilligungschance zu erhalten. Auch dies konnte bei der Untersuchung der einzelnen Gesetze festgestellt werden. Diese Möglichkeiten wurden aber durch die „Byrd Rule“¹¹²² im Senat erschwert.

Nichtsdestotrotz fehlen den untersuchten Gesetzen wichtige Aspekte. So sind „entitlement“-Programme primär als Ausgabenpakete definiert, was unter Berücksichtigung einer „moralischen Komponente“ Geldzuwendungen an Anspruchsgruppen zusichert. Beispiele für solche Programme

¹¹¹⁹ Hierzu zählen auch: „private bills“, „public bills“, „engrossed bills“ und „enrolled bills“, welche hier nicht weiter thematisiert werden sollen, der Vollständigkeit halber seien sie jedoch genannt.

¹¹²⁰ Unterschieden wird zwischen „single appropriation“ und „joint appropriation“.

¹¹²¹ Vgl. Horst (1999), S. 58.

¹¹²² Unter der „Byrd Rule“ ist zu verstehen, dass mittels einer 3/5 Mehrheit im Senat ein Gesetz, welches das Budget über einen Horizont von zehn Jahren beeinflusst, mit einem Veto belegt werden kann. Siehe auch Schickler und Lee (2011), S. 442.

stellen Altersrenten, Nahrungsmittelcoupons und Schuldendienste dar. Sehr kritische Foren sehen aber gerade deswegen die These eines „entitlement“ bestätigt, da die Steuerprogramme und Präsident George W. Bush „einzig“ dem reichsten Prozent der Bevölkerung Geldzuwendungen zugesprochen hätten.¹¹²³ Dieser Meinung wird hier aber nicht nachgegangen, vielmehr wird der herrschenden Meinung gefolgt und die Maßnahmen werden der klassischen Gesetzgebung zugeschrieben.

4.2.3 Gesetzgebungsprozess

Im Vergleich zu parlamentarischen Systemen gestaltet sich der Gesetzgebungsprozess in den USA komplexer und vielschichtiger. Hierbei sind Grundsätzliches und Besonderheiten (hier nach Politikfeld) zu berücksichtigen. Geeint wird beides durch die Tatsache, dass Verlangsamung und Blockade erheblich leichter zu bewerkstelligen sind als schnelle und kohärente Entscheidungen, was das System letztlich prägt. Generell muss eine Vorlage verschiedene Abstimmungen überstehen, welche durch ein komplexes Regelwerk, bestehend aus detaillierten Vorgaben und Ausnahmeregeln, gekennzeichnet sind und zu Odysseen aus Rückverweisungen und Zusätzen („amendments“) führen können. Beeinflusst werden diese „lebenden“ Prozesse der politischen Willensbildung von spezifischen Koalitionen der zuvor genannten Institutionen und Akteure. Ein wichtiges Kennzeichen stellen dabei „issue networks“ dar,¹¹²⁴ was letztlich das eingangs gewählte Forschungsdesign bzw. die Auswahl der politikwissenschaftlichen Kernthesen bestätigt.

Beispielhaft sind hier Theriault und Shafran zu nennen, die zu dem Standardwerk von La Raja folgende Grundaussagen treffen:¹¹²⁵ Übergeordnet müsse der Gesetzgebungsprozess in den USA als ein „Filterprozess“ bzw. als ein Durchlaufen mehrerer Ebenen verstanden werden. Unabhängig vom Politikfeld müsse jedes Kongressmitglied entscheiden, welches Politikfeld ihn persönlich „berühre“. Diese Tatsache kann in den Kontext des Modells der politischen Willensbildung bzw. des Rational-Choice-Modells gestellt werden. Denn auch hier müssen die Einzelentscheidungen des Vetospielers konsistent bzw. maximierend sein. Der Zusammenhang wird mit dem nächsten Schritt deutlicher. So gilt es dann für das Kongressmitglied seine Position zu dem Feld bzw. innerhalb des Feldes zu bestimmen. Die Positionierung hängt dabei von einer Vielfalt von Einflussfaktoren ab bzw. von weiteren Filtern, z. B. Eigeninteressen, Wahlkreis, Ideologie, Region, Religion etc., was den kulturalistischen Ansatz bestätigt. Denn die Vielzahl der Bestimmungsgrößen muss mithilfe von generalisierenden Modellen simplifiziert werden, wie z. B. jenem der „belief“-Struktur. Zu nennen wäre hier auch der Gravitationsansatz von Dehling, der eine Zusammenführung der Betrachtungsweisen erlaubt.

¹¹²³ Siehe bspw. <http://www.politicalnews.com/bush-tax-cuts-an-entitlement-program/> (Stand 01.10.2013).

¹¹²⁴ Vgl. Gellner und Kleiber (2012), S. 49.

¹¹²⁵ Vgl. Theriault und Shafran (2013), S. 43ff.

Letztlich muss angemerkt werden, dass in Anlehnung an die Organisationslehre neben den Filtern bzw. Ebenen im Gesetzgebungsprozess zwischen formalen (wirksamen oder unwirksamen) und informalen Prozessen unterschieden werden muss, was in der Summe dann die Organisationskultur widerspiegelt.¹¹²⁶ Gellner und Kleiber bezeichnen diese Kultur in Bezug zum „Capital Hill“ als „verstaubt anmutendes Regelwerk“, welches durch Anpassung weiter an Unübersichtlichkeit „gewinnt“.¹¹²⁷

Gemäß der Verfassung obliegt eine Gesetzesinitiative alleine (formal gesehen) den Mitgliedern des Kongresses. Auch Vorlagen der Exekutive müssen formell von einem Repräsentanten oder Senator in die Häuser eingebracht werden. Erfahrungsgemäß beträgt die Anzahl an „bills“ ca. 10.000 innerhalb einer Zweijahresperiode – dabei scheitern 80 Prozent an den Ausschüssen, weitere 15 Prozent im späteren Prozess.¹¹²⁸ Eine „bill“ ist das übliche Mittel, ein Gesetz zu schaffen und bedarf grundsätzlich eines „sponsors“. Informell entstammen die Vorlagen zumeist dem Umfeld der Exekutive, die hierfür ein entsprechendes Umfeld und Netzwerk benötigt. Die ausgearbeitete „bill“ wird dann tatsächlich im eigentlichen Sinn des Wortes in einen Kasten gelegt. Die Initiative wird aus dem Kasten anschließend vom „Speaker“ einem Fachausschuss zugesandt (im Repräsentantenhaus). Der „Speaker“ hat das alleinige Recht zu entscheiden, welcher Ausschuss sich mit der „bill“ befassen soll. Eine Besonderheit liegt darin, dass eine „bill“ auf mehrere Ausschüsse verteilt werden kann. Daher erfolgt meist eine multiplikative Verortung in verschiedenen Unterausschüssen.

Gellner und Kleiber betonen, dass der Verteilungsprozess von über 200 konkreten Vorgaben der Geschäftsordnung geprägt sei und damit bereits hier eine Hürde existiere. In den Ausschüssen finde dann die operative Gesetzgebungsarbeit statt. Hierzu werden zunächst Berichte und Stellungnahmen von zuständigen Exekutivorganen eingeholt. Damit könne der Präsident bzw. das EOP schon jetzt durch Informationsauswahl und -zugang Bedingungen schaffen, welche seinen Interessen zuträglich seien. Der mögliche herstellbare Druck hänge von der Stärke des Netzwerks und von der Macht des Präsidenten ab.¹¹²⁹

Bei Interesse des Ausschusses finden Anhörungen („hearings“) statt, welche verschiedene Funktionen erfüllen. So verhelfen sie zum einen zu einer gewissen Öffentlichkeitswirksamkeit, zum anderen dienen sie als Forum für Lobbyisten und Interessengruppen sowie zur Profilierung der Ausschussmitglieder. Von Bedeutung ist hier, dass seit den 1970er-Jahren die Sitzungen mit wenigen Ausnahmen öffentlich abgehalten und im Fernsehen ausgestrahlt werden. Bei den Anhörungen werden Experten um Stellungnahmen gebeten, welche eine Einschätzung der Auswirkungen, Operationali-

¹¹²⁶ Vgl. Fischer (2009), S. 332ff.

¹¹²⁷ Vgl. Gellner und Kleiber (2012), S. 50.

¹¹²⁸ Vgl. Gellner und Kleiber (2012), S. 50.

¹¹²⁹ Vgl. Gellner und Kleiber (2012), S. 51.

sierbarkeit und Sinnhaftigkeit zulassen sollen. Die Einladungen der Experten werden durch die einzelnen Abgeordneten ausgesprochen und weisen daher einen gewissen parteipolitischen „bias“ auf. Nach Anhörung der Experten findet eine Befragung zur weitere Beschäftigung mit der „bill“ statt. Auf dieser Stufe scheidet der überwiegende Teil aller „bills“.¹¹³⁰

Falls der „bill“ Relevanz zugesprochen wird, wird sie an Unterschüsse weiterverwiesen. Es folgt das Stadium des „mark-up“, einer detaillierten Ausformulierung des Textes sowie Quantifizierung und Qualifizierung von Posten und Ausgaben. In diesen Arbeitseinheiten findet die substanzielle Arbeit der Prüfung der Vorlage und der Änderungen statt. Wiederum werden Informationen maßgeblich von erst zu bestimmenden Experten geliefert, welche von den Ausschussmitarbeitern angeleitet werden und die jeweilige Ausrichtung entsprechend beeinflussen können. Nach Abschluss der operativen Arbeit erfolgt eine Abstimmung innerhalb des Unterausschusses. Bei einer Empfehlung des Gesetzes beschäftigt sich der ganze Ausschuss mit den Ideen. Nach Verhandlungen und Nachbesserungen im Ausschuss muss eine mehrheitliche Zustimmung erreicht werden, um die Initiative an das Plenum weiterzuleiten („floor“). Im Repräsentantenhaus wird hier dann der Regelausschuss aktiv und legt die weitere Vorgehensweise und die Termine fest.¹¹³¹

Das „rule committee“ entscheidet über die Modalitäten der Abstimmung, insbesondere über Beratungsdauer und Zeitpunkt. Dies ist wichtig, da die Sitzungen des Kongresses an zeitliche Vorgaben gebunden sind. Somit kann durch unzureichende Zeitzuweisung oder durch Aufschieben die Gesetzesvorlage zum Scheitern gebracht werden. Theoretisch besteht die Möglichkeit, diese Hürde zu umgehen, indem direkt die Abstimmung gefordert wird. Ein solcher „Affront“ kann aber nur selten beobachtet werden, da er Obstruktionsmaßnahmen nach sich ziehen würde. Letztlich muss noch die Macht des „speakers“ und des „majority leaders“ betont werden. Beide haben noch im letzten Stadium die Gelegenheit, die Weitergabe an den „floor“ vollständig zu verhindern.

Im Plenum wird ein schwerfälliger und komplizierter Abstimmungsprozess angestoßen, welcher das Gesetzgebungsverfahren deutlich verlangsamt. So muss zunächst „nur“ das „Committee of the Whole“ abstimmen. Dieser Plenarausschuss unterscheidet sich physisch nicht von Plenum, da alle „regulären“ Abgeordneten auch Mitglied des Komitees sind. Die Ursache dieser Parallelstruktur liegt in der möglichen Abweichung von den „normalen“ verfassungsmäßigen Regeln des Repräsentantenhauses und hat ihren Ursprung in der historischen Verbundenheit zum englischen Unterhaus. Originär sollte es ein „informelles“ Forum bieten, um sich vor der eigentlichen Abstimmung austauschen zu können. Nach einer allgemeinen Debatte wird in einer zweiten Lesung das Gesetz nach einzelnen Abschnitten diskutiert. Hierbei hat jeder (!) Abgeordnete das Recht auf fünf Minuten Redezeit, um Ergänzungen zu positionieren und zu fordern („amendments“). Nach dem individuellen Beitrag wird

¹¹³⁰ Vgl. Gellner und Kleiber (2007), S. 51.

¹¹³¹ Vgl. Shell (2004), S. 214f.

über die jeweilige Anpassungsforderung abgestimmt. Abschließend gibt das „Committee of the Whole“ die „bill“ an das Repräsentantenhaus, das dann über das Gesetz abstimmt. Hier ist eine einfache Mehrheit ausreichend, wobei mindestens die Hälfte aller Abgeordneten anwesend sein muss.¹¹³² Danach wird das Gesetz dem Senat übergeben, und zwar direkt an den zuständigen Ausschuss.

Im Senat ist das legislative Verfahren wesentlich flexibler und informeller, wenn auch inhaltlich recht ähnlich zu dem des Repräsentantenhauses. So reicht hier eine einfache Mehrheit, um eine Initiative weiterzuleiten, wobei über die „amendments“ gesondert abgestimmt wird. Auch gibt es im Senat keinen Regelausschuss, welcher beeinflussend tätig sein kann. Hinsichtlich der Abstimmung ist noch anzumerken, dass der Senat das einzigartige Mittel des „filibuster“ kennt. Hiernach verfügt jeder Senator die Möglichkeit, mithilfe einer unbeschränkten Redezeit die Abstimmung zu verhindern. Laut Geschäftsordnung kann ein solches Vorgehen durch eine Dreifünftelmehrheit (60 Stimmen) verhindert werden. Die für den Untersuchungszeitraum relevanten Kongresse (107th und 108th) weisen 71 bzw. 62 Fälle von „filibustering“ auf, wobei 61 bzw. 49 Initiativen durch Abstimmung zu Fall gebracht werden sollten – 34 bzw. 12 konnten letztlich abgewandt werden. Wenn es (auch durch „filibustering“) nicht zu einer Abstimmung im Senat kommt, gilt das Gesetzesvorhaben als gescheitert. Wird der Vorschlag angenommen, wird er dem Präsidenten zur Unterschrift weitergeleitet.¹¹³³

Wenn beide Häuser unterschiedliche Versionen des Gesetzes verabschieden, muss ein Vermittlungsausschuss angerufen werden, welcher entsprechend eingreift. Mittels „Conference Committee“ müssen gleichlautende Anträge formuliert werden. Das Prozedere ist äußerst detailliert vorgegeben. Der Harmonisierungsprozess ist geprägt von einem fragmentierten und „geradezu balkanisierten“ institutionellen Gefüge mit vielfältigen Blockade- und Obstruktionsmöglichkeiten. In diesem umfangreichen Prozess muss letztlich durch Änderungen, Ersatzformulierungen oder Überzeugungsarbeit ein gemeinsamer Gesetzestext gefunden werden, welcher beiden Kammern dann wieder zur Abstimmung vorgelegt wird. Die Abstimmung selbst ist ebenfalls wieder von Regeln geprägt und muss dreimal durchlaufen werden. Denkbar sind hier verschiedene Szenarien: Entweder beide Häuser stimmen über den identischen Text ab oder eine Kammer billigt mit Mehrheit den Gesetzestext und die andere Kammer die „amendments“.

Von den insgesamt 9.158 Gesetzesinitiativen bzw. „bills“ des 107. Kongresses wurden nur 580 zu Gesetzen ausformuliert.¹¹³⁴ Dies entspricht einer Erfolgsquote von ca. sechs Prozent! Oldopp beschäftigt sich daher mit den Fallstricken des legislativen Prozesses und beschreibt folgende Determinanten.¹¹³⁵ Die Vetospieler spielen eine bedeutende Rolle und verfügen über eine sehr hohe Schlag-

¹¹³² Vgl. Gellner und Kleiber (2007), S. 51f.

¹¹³³ Vgl. Gellner und Kleiber (2007), S. 54 und auch GPO (2007).

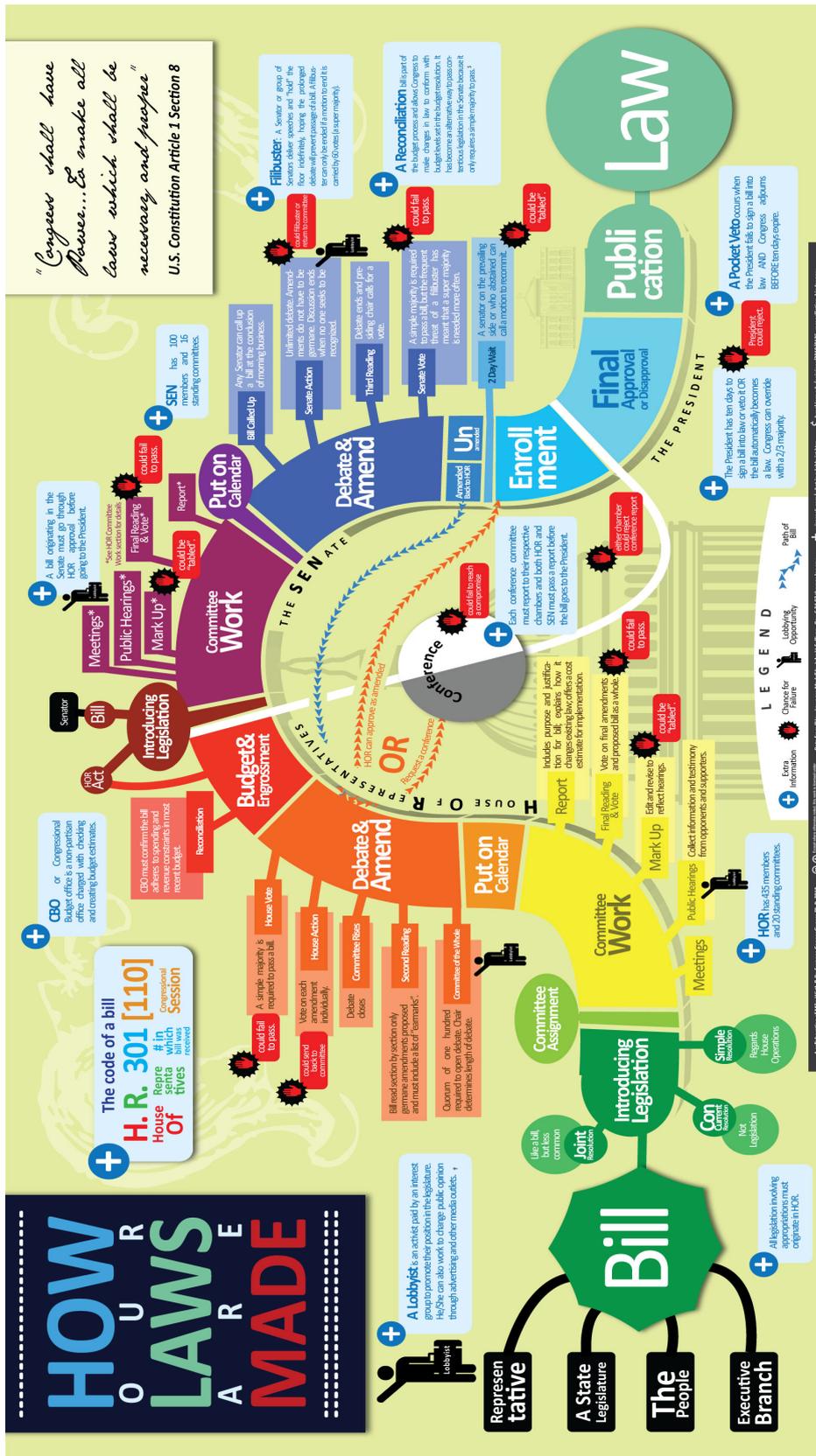
¹¹³⁴ Vgl. auch Gellner und Kleiber (2007), S. 46f.

¹¹³⁵ Vgl. Oldopp (2007), S. 47ff.

kraft, um ihre „eigenen“ Ziele zu verwirklichen. Der „Speaker“ beispielsweise kann durch „schlechte“ oder verzögerte Zuweisung den Prozess massiv verlangsamen. Die sich anschließenden Fachausschüsse gelten als „Totengräber“ vieler Initiativen. Der Grund kann hier z. B. in der Publizitätsschwäche der Initiative gesehen werden. Notwendig ist daher ein „Sponsor“, der öffentlichkeitswirksam einwirkt. Bei der folgenden Anhörung kommen wieder neue Spieler zum Zuge. Hier können Bundesbeamte, Wissenschaftler und Interessensvertreter Einfluss auf den Erfolg bzw. die Gestaltung nehmen. Wenn die Initiative die Ausschusshürde genommen hat, ist zumindest im Repräsentantenhaus ein nächster Fallstrick eingebaut. Hier kann das „House Rules Committee“ sowie der „Speaker“ (die beiden arbeiten in der Regel zusammen) bestimmen, was wann im Haus zur Abstimmung gestellt wird. Hier ist die Hürde genommen, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist und entsprechend abstimmt.¹¹³⁶ Sehr anschaulich wird der Gesetzgebungsprozess in der folgenden Abbildung visualisiert.

¹¹³⁶ Vgl. Oldopp (2007), S. 47ff.

Abbildung 14: Der Gesetzgebungsprozess



Quelle: Sunlight Foundation (2010).

Nach dieser allgemeinen Darstellung des Gesetzgebungsprozesses soll dieser knapp aus finanzpolitischer Perspektive präzisiert werden. Die Abweichung besteht darin, dass die eigentlichen Entwürfe in alleiniger Verantwortung des Schatzministeriums erstellt werden. Somit hat die Exekutive zunächst keinen Einfluss auf die Ausarbeitung der Initiative. Die Weiterleitung erfolgt dann in die entsprechenden Finanzausschüsse beider Häuser. Die Ausschüsse werden bei finanz- und steuerpolitischen Fragestellungen von jeweils ca. 100 fachkundigen Mitarbeitern unterstützt, neben nochmals ca. 50 Experten des JTC. Die Einflussnahme des Präsidenten kann dann durch das OMB erfolgen, denn dieses beurteilt, zusammen mit dem CEA und dem Schatzministerium, die jährlichen Staatseinnahmen und -ausgaben und kann damit jegliche Berechnung untermauern oder unterspülen. Hier wird nochmals die Bedeutung und Objektivität dieses Amtes deutlich.¹¹³⁷

4.2.4 Zwischenfazit

Ziel dieses Kapitels war eine Analyse der unabhängigen Variable „Polity“. Aufbauend auf dem politikwissenschaftlichen Forschungsdesign galt es die relevanten Institutionen und Regeln zu definieren und nach verschiedenen Gesichtspunkten zu beleuchten. So sollte letztlich geklärt werden, welche Institutionen und Akteure im Rahmen zu definierender Regeln Einfluss auf die US-amerikanische Finanzpolitik nehmen (können), um damit ein Zustandekommen der zuvor analysierten Policies besser erklären zu können und die Grundlage der Analyse der Politics-Dimension zu schaffen.

Im Fokus der Polity-Dimension stand zunächst das präsidentielle Regierungssystem der USA. Es konnte gezeigt werden, dass das politische Wirken auf dem Zusammenspiel von Präsident und Kongress basiert. Durch die Logik der „checks and balances“ herrscht innerhalb des Systems ein Machtausgleich bzw. eine Machtkontrolle. Die Art des Diskurses der beiden Institutionen Exekutive (Präsident) und Legislative (Kongress) führt zu Effektivität und Effizienz, die auf der Stärke der Institutionen und deren Zusammenarbeit beruhen. Für die Konkretisierung der Determination bedurfte es einer näheren Auseinandersetzung mit den Institutionen und Akteuren. Es konnte gezeigt werden, dass es ein Geflecht von Akteuren gibt, deren Zusammenspiel letztlich von der formalen, institutionellen und der informalen Stärke des Präsidenten geprägt ist. Die Einflussmöglichkeiten des Präsidenten sind institutionell geteilt. Zum einen konnte herausgearbeitet werden, dass der Präsident mittelbaren und unmittelbaren Einfluss auf viele Positionen und Funktionsträger innerhalb der Exekutive hat, welche wiederum Einfluss auf die Legislative besitzen. Durch personelle Besetzungen bzw. Ausrichtung der Institutionen kann der Präsident durch institutionelle Verzahnungen maßgeblich die Stärke seines Netzwerkes bestimmen. Ein wichtiger Einflussfaktor stellt hier die Persönlichkeit des Präsidenten dar. Die Ausnutzung seiner Machtressourcen bedingt seine Einflussnahme bzw. -möglichkeiten. Die direk-

¹¹³⁷ Vgl. Horst (2001), S. 58f.

te Einflussnahme der Exekutive auf die Legislative ist institutionell äußerst schwach ausgeprägt. Formal stehen hier einige wenige Funktionsträger als Katalysatoren zur Verfügung.

Aufgrund ihrer Gesetzgebungskompetenz zeichnet die Legislative fast vollständig alleine verantwortlich für den Gesetzgebungsprozess. Bei einer Betrachtung der Legislative konnte gezeigt werden, dass die Einzelinteressen der Mitglieder eine herausragende Bedeutung für den Abstimmungsprozess haben. Die so geprägte fraktionslose „Verantwortung“ führt zu einer Rational-Choice-Ausrichtung im Verhalten der Mitglieder, die eine Bewertung des Kongresses als Institution erschwert. Umso wichtiger ist die informale Einflussnahme des Präsidenten bzw. die Nutzung von „belieb“-Strukturen, denn alleine mittels Einsatz der „sponsor“-Funktion im Gesetzgebungsprozess lassen sich kaum präsidiale Ideen verwirklichen. Der Blick auf die prozessuale Ausgestaltung verhalf dazu, diesen Sachverhalt zu untermauern. So konnte gezeigt werden, dass die Gesetzgebung innerhalb der Legislative diverse Stationen und Filter durchläuft und durch die Hände mehrerer Akteure geht, die von der Exekutive beeinflusst werden müssen.

Eine Möglichkeit des Präsidenten entstammt der Informationskontrolle bzw. der Nutzung von asymmetrischen Informationen, was letztlich zu einem „Moral Hazard“ führt. Durch die Möglichkeit eines Zuspieldens von ausgewählten Informationen, z. B. durch das EOP, kann eine indirekte Beeinflussung von Entscheidungsgrundlagen und letztlich von Entscheidungen erreicht werden. Um weitere derartige Möglichkeiten beurteilen zu können, rückte die prozessuale Ebene (jene des Gesetzgebungsprozesses) in das Blickfeld. Als wichtige Erkenntnis kann hier genannt werden, dass die „Durchlaufgeschwindigkeit“ und der „Reinheitsgrad“ einer gestarteten Initiative massiv von diversen Akteuren und Regeln geprägt werden können. Neben der Einflussnahme durch Daten bzw. Informationen liegt die „Macht“ des Präsidenten in dem „Bespielen“ der Akteure, denn die institutionalisierten Einflussnahmen der (Veto-)Spieler können nur durch entsprechendes Verhandeln des Präsidenten („power to persuade“) gelenkt werden.

Angesichts dieser Erkenntnisse muss gefragt werden, welche Hypothesen daraus formuliert werden können. Dabei soll sich den eingangs formulierten Ansätzen der Policy-Forschung bedient werden, die dann im Politics-Teil der Arbeit getestet werden müssen. Deutlich kann herausgestellt werden, dass das politische Handeln wesentlich geprägt ist durch institutionelle Bedingungen. Die Erörterung der Institutionen und Regeln haben gezeigt, dass hier eine deutliche Korrelation zur Policy herrscht oder herrschen kann. Bei der Überführung dieser makrofundierten Erkenntnis in meso- bzw. mikroanalytische Ansätze kann ebenfalls bestätigt werden, dass die Familie der akteurs- und strukturorientierten Ansätze ein großes Gewicht in der Analyse besitzen, denn die Motivation der Akteure fußt im US-amerikanischen Regierungssystem maßgeblich auf Eigeninteressen im Sinne von Rational Choice, die strukturell zu Gruppen zusammengefasst werden können und damit in Bezug zum akteurszentrierten Institutionalismus gebracht werden können.

Eine Zusammenführung dieser Ansätze kann in einer Kombination aus dem Modell der politischen Willensbildung und dem kulturalistischen Ansatz gesehen werden. Denn in Rückblick auf die Analyse der Polity-Dimension scheint das verbindende Element ein „qualitatives Netzwerk“ bzw. eine „belief“-Struktur zu sein, an der sich die Akteure und Institutionen ausrichten können. Eine solche Ideologisierung kann Kohärenz erzeugen und damit die Ausrichtung auf die Ziele der Exekutive und den „Durchlauf“ der finanzpolitischen Maßnahmen sichern. Bestätigen würde diese Hypothese, dass die beobachtbaren Policies starke quantitative und qualitative Ausprägungen besaßen, die eine politische „Polung“, eine sichtbare Hinwendung zuließen. Das von Jahn so bezeichnete „Interpretationssystem“ zielt auf dieses vereinende Element ab. So muss die Ausrichtung eine Basis für kollektive Identität bieten,¹¹³⁸ wobei konstatiert werden muss, dass eine Analyse von „sozialem Kapital“ bzw. von „Orientierungsschemata“ als äußerst schwierig erachtet wird und sich daher zunehmend darauf aufbauenden Strömungen zugewendet wird.

So deckt sich die hier aufgestellte These auch mit den Aussagen von Lang und Leitfeld¹¹³⁹ sowie Weyer¹¹⁴⁰, welche gerade in den letzten Jahren eine gewisse Hinwendung zu Netzwerkansätzen bzw. der Durchführung von Netzwerkanalysen erkennen, welche teilweise eine Entwicklung des kulturalistischen Ansatzes darstellen. Diese Ansätze scheinen angesichts des hohen Grades an Komplexität die Nachvollziehbarkeit des Zustandekommens von Politikmaßnahmen zu vereinfachen. Der Anteil an quantitativen und qualitativen Politiknetzwerkanalysen in den Politikfeldern Finanzen und Wirtschaft liegt allerdings nur bei einem Anteil von 0,02 und 0,04 Prozent.¹¹⁴¹ Ein Grund für den positiven Trend könnte die Attraktivität der Loslösung von Phasen- und Zyklusmodellen sein, womit der (sonst vorherrschenden) sehr starken Formalisierung zu entfliehen wäre.¹¹⁴² Auch das Abstraktionsniveau des kulturalistischen Ansatzes scheint verringert worden zu sein.

Der Fortgang vorliegender Arbeit, die sich nunmehr der Netzwerkanalyse widmet, muss erklärt werden: Dies darf nicht als neuer methodischer Ansatz verstanden werden, denn hierfür wäre ein entsprechendes Forschungsdesign und eine Methodik vonnöten, die in dieser Phase der Arbeit nicht darstellbar wären. Vielmehr muss der Zusammenhang zur Heidelberger Schule gesehen werden, welche dem Autor eine gewisse Freiheit zuspricht¹¹⁴³ und eine Untermauerung der eigenen Hypothese darstellt. Um dennoch eine hinreichende Testung der Hypothese zu gewährleisten, soll sich qualitativer Methoden der Netzwerkanalyse bedient werden. Diese sind geprägt durch eine „Nicht-

¹¹³⁸ Vgl. Jahn (2006), S. 276ff.

¹¹³⁹ Siehe hierzu die Beiträge in Schneider, Janning, Leitfeld und Malang (2009).

¹¹⁴⁰ Vgl. Weyer (2014).

¹¹⁴¹ Stand 2006.

¹¹⁴² Vgl. Janning und Toens (2008), S. 10.

¹¹⁴³ Nach von Beyme (2006) könnte die Frage nach der Existenz einer Heidelberger Schule gestellt werden, was hier außer Acht gelassen wird. Auch die Kategorisierung von Schulen nach Bleek muss ausgeblendet werden, da dieser die Schulen eher themenspezifisch sieht.

Standardisierung“,¹¹⁴⁴ die der vorliegenden Arbeit zuträglich ist – bei der Leserschaft aber ggf. eine gewisse „Polemik“ hervorrufen kann. Der Vorteil liegt aber vor allem darin, dass nur so eine abschließende diachrone Bewertung möglich ist. Denn ansonsten hätten auch die anderen Perioden mittels Dichtemaß, Zentralitätsmaßen, Subgruppenanalysen oder Blockmodellen geprüft werden müssen. Das würde voraussetzen, dass dies auch bei anderen Perioden in der Art vollzogen würde, um eine Relativierung vornehmen zu können. Dies kann nicht beobachtet werden, was die Entscheidung für eine „Nicht-Standardisierung“ untermauert.

¹¹⁴⁴ Vgl. Lang und Leitfeld (2008), S. 234.

4.3 Politics

In dem vorherigen Kapitel der Arbeit wurde die Polity-Dimension beleuchtet und damit ist die US-amerikanische Finanzpolitik hinsichtlich ihrer Institutionen, Regeln und Prozesse transparent geworden. Deutlich wurde, dass die institutionelle Gesetzgebung bzw. die „Rocky Road to Passage“ eine Vielzahl von „bumps“ besitzt.¹¹⁴⁵ Abschließend wurde eine Zusammenführung der Erkenntnisse mit dem methodischen Überbau der Arbeit gesucht. Hierbei konnten Determinationen und Filter verifiziert werden, welche es innerhalb dieses Kapitels bzw. innerhalb der Expertenbefragungen zu prüfen gilt. Ausgangspunkt der Analyse muss der „Prozess“ selbst bzw. die Verfolgung der nachfolgenden Zielstellung sein: das Entstehen und das Zustandekommen der US-amerikanischen Finanzpolitik im Untersuchungszeitraum zu verstehen. Bei Betrachtung der Polity-Dimension konnte gezeigt werden, dass es zwar einen mikroanalytischen Gesetzgebungsprozess gibt, dieser aber eingebettet wird in eine Vielzahl von meso- und makroanalytische Schichten.¹¹⁴⁶

Um ein Verstehen über das Zustandekommen der US-amerikanischen Finanzpolitik im Untersuchungszeitraum zu gewährleisten, muss die Analyse daher so vielschichtig wie möglich angegangen werden. Um dennoch politikwissenschaftlich strukturiert vorgehen zu können, soll sich zum einen an den Ansätzen und Hypothesen aus dem Zwischenfazit des Polity-Teils der Arbeit orientiert werden sowie an der Vorgehensweise der ersten unabhängigen Variable. Hiernach müssen schwerpunktmäßig die zuvor identifizierten Institutionen im Regelprozess beleuchtet werden, um das „Leben“ dieser, die Gestaltung der Prozesse durch die Akteure, sichtbar machen zu können. Unterstützend soll sich grob an dem Modell von Easton angelehnt werden. Dieses erlaubt eine zeitliche Phasenbetrachtung des umwelt determinierten politischen Prozesses nach Input, administrative Verarbeitung und Output. Die Diskussion muss die diversen Determinationsansätze einschließen, welche im analytischen Rahmen der Arbeit erörtert und im Polity-Teil der Arbeit aufgenommen und bereichert wurden.

4.3.1 Administration George W. Bush

4.3.1.1 Grundsätzliche Einordnung und finanzpolitische Rahmenbedingungen

Der Einsatz, die Stärke und Nutzung der formalen und informalen Mittel von Präsident George W. Bush können im Betrachtungszeitraum generell als äußerst zielführend eingeschätzt werden – wobei dieses Urteil differenziert zu betrachten ist: So schätzen Morgan und Davies die finanzpolitische Leis-

¹¹⁴⁵ Eine gute zusammenfassende Darstellung kann Greenberg (1996) entnommen werden, von dem das Zitat stammt.

¹¹⁴⁶ Das offizielle „Government Manual“ der Jahre 2000–2001, 2001–2002, 2002–2003 und 2003–2004 wurden bei der weiteren Beleuchtung als Primärquelle herangezogen.

tung des Präsidenten als „... remarkably successful“ ein.¹¹⁴⁷ Denn letztlich muss ihm zugesprochen werden, dass er sein Wahlversprechen, die Rückgabe von „the people’s money“ zu forcieren, losgelöst von allen ökonomischen Veränderungen (!) konsequent und effektiv verfolgte. Diese Erkenntnisse sind auch als Muster aus den Experteninterviews ableitbar. So sprachen alle Interviewpartner geschlossen dem Präsidenten eine Vormachtstellung innerhalb seiner Legislatur, der Finanzpolitik und im legislativen Prozess zu. Interviewpartner F und B quantifizierten das Machtverhältnis zwischen Präsident und Kongress mit 80 % zu 20 % bzw. 90 % zu 10 %. Von besonderem Interesse sind diese Einschätzungen, da beide Experten innerhalb der Untersuchungszeitraumes als Komitee-Mitglieder dem Wirken beider Institutionen äußerst nah standen.¹¹⁴⁸ Wie auch schon in der Untersuchung im dritten Kapitel dargestellt, führte dies zu der zweit- und drittgrößten Steueränderung in der US-amerikanischen Geschichte.

Diese Leistung muss aus verschiedenen Gründen betont und diskutiert werden. So wird z. B. die finanzpolitische Kompetenz des Präsidenten, entgegen seiner sonstigen „Erfolge“, als sehr gering eingeschätzt. Auch muss herausgestellt werden, dass die Daten, auf denen die Berechnungen, Pläne und Gesetze aufbauten, unisono als unglaubwürdig eingeschätzt oder zumindest angezweifelt wurden.¹¹⁴⁹ Daher muss das finanzpolitische Ergebnis der Legislaturperiode besonders gewürdigt werden und gefragt werden, wie es zustande kommen konnte und welchen Anteil hierzu der Präsident als politisch institutioneller Akteur und „Netzwerker“ hatte.

Nach herrschender Meinung wird die finanzpolitische Leistung des Präsidenten und dessen Bedeutung für die Finanzpolitik primär seinem finanztheoretischen „Glauben“, seiner parteilichen Ideologie sowie seinem daraus resultierenden finanzpolitischen Versprechen gegenüber den Bürgern zugesprochen. So basierte der Wahlkampf um die Präsidentschaft letztlich nur auf einem einzigen Punkt: der Rückzahlung der staatlichen Überschüsse.¹¹⁵⁰ Mit dieser Forderung, welche argumentativ dem Kerndogma der Republikaner entsprach, konnte Bush trotz seiner fachlichen Limitationen eine republikanische Einigkeit herstellen (zumindest im Rahmen der Finanzpolitik). Interviewpartner F sieht die Thematik, „Steuerkürzungen“, zum Teil auch bei einigen demokratischen Kongress-Mitgliedern angesiedelt. Folglich, konnte die Hürde teils knapper Mehrheitsverhältnisse deutlich leichter genommen werden. Interviewpartner A untermauert diese These, indem er Bezug nimmt auf das „Gefangenen-Dilemma“¹¹⁵¹. Auf der einen Seite fordert der Wähler – unabhängig seiner Parteizugehörigkeit – geringere Belastungen. „...the voters will kill them if they do what they are supposed to

¹¹⁴⁷ Morgan und Davies (2010), S. 188f.

¹¹⁴⁸ Siehe Anhang: Kapitel 7.2 und 7.6.

¹¹⁴⁹ Vgl. hierzu Lind und Tamas (2007), S. 15f.

¹¹⁵⁰ Vgl. Scherpenberg (2003a), S. 40.

¹¹⁵¹ Das Gefangenen-Dilemma beschreibt eine spieltheoretische Situation, in welcher jeder Akteur seine beste Alternative auswählt. Das Ergebnis dieser beiden Wahlen führt aber zu der schlechtesten Lösung. Siehe hierzu: Axelrod (2000), S 71ff.

do... wich means a responsible and stable budget-policy – hence, in a periode of deficit, higher taxes...“¹¹⁵² Auf der anderen Seite besitzt ein Politiker das Motiv der Wiederwahl und wird dem Wählerwillen nach Steuererleichterungen gerecht werden. Was folglich, unabhängig der Parteizugehörigkeit, das Thema Steuererhöhungen bzw. ein Versagen von Steuerreduzierungen einen Riegel vorschiebt.

In der institutionellen Ausgestaltung sehen Wroe und Herbert¹¹⁵³ ebenfalls die Ideologie von George W. Bush als wichtigen Faktor bestärkt. So unterstützten die Steuersenkungen neben dem Kongress, welcher die Reagan'sche Idee aufgrund seiner parteilichen Besetzung „ausleben“ konnte, auch die Notenbank. Alan Greenspan verschärfte während der finanzpolitischen Vorhaben, und mit Kenntnis über deren Effekte, nicht die Geldvergabe.¹¹⁵⁴ Diese „Gewähr“ der Notenbank unterstützte indirekt die finanzpolitischen Vorhaben (zumindest EGTRRA), da mit dem relativ konstanten Zinssatz kein stabilitätspolitischer Impuls gegeben wurde. Hier kann angemerkt werden, dass Greenspan von Präsident Reagan an die Spitze der US-Zentralbank berufen wurde und im Jahr 2002 von George W. Bush im Amt bestätigt wurde.¹¹⁵⁵ Somit könnte die US-Zentralbank durchaus einem republikanischen Lager zugewiesen werden und ihr ein „Moral Hazard“ bzw. eine Parteilichkeit attestiert werden.

Doch muss dies differenziert betrachtet werden. So stellen Rozell und Whitney fest, dass zwar eine Unterstützung der Notenbank während der gesamten Legislaturperiode von George W. Bush vorlag, aber aufgrund eigener Interessen (wenngleich teilweise durchaus übereinstimmend mit denen des Präsidenten) und nachlassend. So schien Alan Greenspan EGTRRA nur zu unterstützen, um einen möglichen Ausgabeschub der Regierung infolge der Überschüsse, welche unter Präsident Clinton erwirtschaftet wurden, zu reglementieren, was schlussendlich Effekte auf die Geldpolitik gehabt hätte. Daher unterstützte Greenspan durch Kommunikation mit dem Kongress aktiv das präsidiale Bestreben, einen ausgeglichenen Haushalt zu realisieren. Wobei alle Interviewpartner der Notenbank einen zu vernachlässigen Einflussfaktor bescheinigen.

Diese republikanische Forderung bildete damit eine Determinante der republikanischen Vorstellung des Präsidenten (wenn auch mit anderem Fokus). Das Vorhaben im Jahr 2003 wurde durch die FED zwar ebenfalls gestützt, aber mit deutlicher Kritik und Anpassungswünschen. So wurde im Februar 2003 dem „Senate Banking Committee“ gegenüber die Warnung ausgesprochen, dass das Streben nach und das Vertrauen auf Wachstum durch Finanzpolitik langfristige Haushaltsfragen kaum hinlänglich beantworten könnten.

¹¹⁵² Vgl. Interview A: Kapitel 7.1.

¹¹⁵³ Vgl. Wroe und Herbert (2009), S. 27.

¹¹⁵⁴ Die Notenbank bzw. Alan Greenspan soll unter dem Punkt Exekutive bzw. unter dem Punkt Präsident aufgenommen werden, da diese/r eigentlich nicht der Gewalttrias zuordenbar ist. Wegen der parteilichen und institutionellen Nähe (aufgrund der Besetzung bzw. Wahl des Zentralbankpräsidenten durch den US-amerikanischen Präsidenten) wird die Notenbank hier thematisiert.

¹¹⁵⁵ Vgl. Wilson (2009), S. 154.

Diese Warnung muss aber hinterfragt werden, denn bei einer Betrachtung der aktiven Politik der FED kann festgehalten werden, dass dieses kaum regulierend in Erscheinung trat – was die Meinung der Experten validiert. Eher im Gegenteil: Im Untersuchungszeitraum wurden die Zinsen von 6,5 Prozent im Jahre 2000 auf knapp ein Prozent im Jahr 2003 sukzessive gesenkt, wobei diese Senkungen auch den Reaktionen der FED auf die Anschläge im Jahr 2001 zugerechnet werden. Nichtsdestotrotz wurde eine signifikante Veränderung der Geldpolitik erst Mitte 2004 infolge der Immobilienkrise festgestellt.¹¹⁵⁶

Dennoch stellt Hartcher fest, dass Greenspan im Untersuchungszeitraum als „... one of the most political people in Washington ...“ eingeschätzt wurde. Denn während Greenspan z. B. unter Präsident Clinton den Kongress durchschnittlich 95 Mal und den Präsidenten 11 Mal im Jahr konsultierte, kletterte die Zahl in den Jahren 2000–2004 auf 202 bzw. 68 Mal im Jahr.¹¹⁵⁷ Diese politische „Einmischung“ kann unterschiedlich interpretiert werden. So wird hierfür unter anderem die Krisensituation infolge der Anschläge im Jahr 2001 verantwortlich gemacht. Auch wird die republikanische Einigkeit über den Abbau von Budgetüberschüssen genannt.¹¹⁵⁸ Letztlich kann die Duldung der Finanzpolitik von George W. Bush (gerade in den späteren Jahren) auch als ein Schuldeingeständnis von Alan Greenspan hinsichtlich der „schlechten“ Bewertung der Finanzpolitik und seiner Einschätzung deren Effekte sowie seiner persönlichen Beteiligung zugesprochen werden.

Als Erklärungsansatz für das „Warum“ in Bezug zur Institution des Präsidenten kann somit grundsätzlich der kulturalistische bzw. Netzwerkansatz als theoretisch-methodischer Überbau herangezogen werden. Neben der klaren republikanischen Parteiposition von George W. Bush und der republikanischen Mehrheit im Kongress kann Greenspan als weiterer republikanischer Faktor im Sinne eines Netzwerkes bzw. einer „belief-Struktur“ betrachtet werden, der die Parteiideologie teilte. Dies lässt folglich auch Rückschlüsse auf das „Warum“ im Sinne einer Policy-Analyse zu – insbesondere in Bezug zum Präsidenten. Denn dieser kann als Ursprung und Kern des republikanischen Dogmas der Steuersenkungen gesehen werden und besaß aufgrund der vorliegenden institutionellen Ausgestaltungen die Möglichkeit, seine Idee der Finanzpolitik „fruchtbar“ zu verbreiten, vor allem in Richtung des institutionell starken Vetospielers Notenbank.

Ergänzt werden muss bei der Thematik, „belief-Struktur“, dass das Kerndogma der republikanischen Partei nicht nur auf Steuersenkungen zu reduzieren ist. Eine weitere Säule nimmt das Thema „big government“ ein. Hier können diametrale Meinungen zwischen Demokraten und Republikanern ausgemacht werden. Während Republikaner fast geschlossen gegen die Vorstellung von „big government“ opponieren bzw. hier ein starkes Misstrauen herrscht, sehen Demokraten hierin eine gesell-

¹¹⁵⁶ Vgl. Rozell und Whitney (2009), S. 93f.

¹¹⁵⁷ Vgl. Hartcher (2005), S. 104.

¹¹⁵⁸ Vgl. unter anderem Dolan et al. (2008), S. 158f.

schaftliche Chance.¹¹⁵⁹ Diese Erkenntnis spielt eine besondere Rolle in Hinsicht auf die Bewertung der Legislaturperiode von George W. Bush. Denn nach herrschender Meinung wird der Präsidentschaft das Verfolgen und Erreichen eines „big government“ zugeschrieben – was nicht in Einklang mit den Grundmotiven der republikanischen Partei steht. Tanner urteilt bspw. wie folgt: „Leviathan on the Right – How Big Government Conservatism Brought Down the Republican Revolution“¹¹⁶⁰. Die Interventionen nach 9/11 werden dabei nur als eine Ursache, von vielen betrachtet. Das Komitee „House Committee on Oversight and Government Reform“ bezeichnete: „... 700 projects and found \$1.1 trillion in spending from 2002 to 2008 that was plagued by “significant waste, fraud, abuse or mismanagement.”“¹¹⁶¹ Die Interviewpartner spitzen diese Erkenntnisse fast geschlossen zu. So wird der Regierung hinsichtlich ihrer Finanzpolitik folgendes bescheinigt: So besaß die Regierung „... no responsibility to pay ...“¹¹⁶². Interviewpartner G urteilte, dass George W. Bush gegen eine Basis-Regel im Politikbetrieb verstoßen hätte: „...camp side rule – its when you go on camping, you don’t wanna leave the camp side without turning it into a better shape than you found it to the next person.“ Mit diesem grundlegenden Urteil über die Regierungsleistung von George W. Bush muss nun nach den Gründen und Ursachen gefahndet werden.

4.3.1.2 Führungskultur der Administration und deren Einflussnahmen

Auch die Beziehung zum Kongress und den Ministerien bzw. die formale Nutzung der exekutiven Macht von George W. Bush kann im Betrachtungszeitraum als sehr stark eingestuft werden und stützt das kulturalistische Argument bzw. die Netzwerkthese. Denn neben der „Ein-Parteilichkeit“ des Kongresses sprach George W. Bush während seiner ersten Legislaturperiode (innerhalb des 107th und 108th Congress) kein einziges Veto aus.¹¹⁶³ Dies kann zumindest hindeuten auf eine „Zufriedenheit“ und auf einen Einfluss des Präsidenten, der ähnlich am Beispiel des Finanzministeriums deutlich gemacht werden kann: So entließ George W. Bush (bzw. Dick Cheney in dessen Auftrag) Paul O’Neil als „Secretary of Treasury“, nachdem dieser gegen die Steuersenkungsvorhaben opponierte. Mit diesem Beispiel sei auch kurz auf die Hauptthese verwiesen. Es kann die oben genannten Beziehungsgeflechte und die Ausstrahlungsmacht des Präsidenten untermauern.

Mithin können die Verantwortung und die Beteiligung des Präsidenten an der US-amerikanischen Finanzpolitik seiner institutionellen Ausgestaltung zugesprochen werden. Denn mit der Grundlage und der historisch herleitbaren republikanischen (finanzpolitischen) Grundeinstellung des Präsidenten gelang es diesem, durch seinen Führungsstil und in Verbindung mit der republikani-

¹¹⁵⁹ Vgl. Welch et al. (2014), S. 11f.

¹¹⁶⁰ Tanner (2007).

¹¹⁶¹ Vgl. The Washington Times (2008).

¹¹⁶² Interview A: Kapitel 7.1.

¹¹⁶³ Vgl. Singh (2009), S. 22.

schen Färbung der meisten beteiligten finanzpolitischen Intuitionen seine Überzeugung entsprechend im politischen Raum zu katalysieren. Greenstein weist dem Führungsstil von George W. Bush die Bezeichnung „MBA-Präsident“ zu.¹¹⁶⁴ Nach herrschender Meinung kann der Stil von Präsident George W. Bush durchaus unter diesem Schlagwort, das auf den akademischen Abschluss von George W. Bush verweist, subsummiert werden. Greenstein versucht damit auch die folgenden Qualitäten des Präsidenten zu fassen: „... he favors a corporate leadership model in which he relies on his subordinates ...“¹¹⁶⁵. Gerstone nennt diese Qualität (in Verbindung mit entsprechenden institutionellen Rahmenbedingungen) als eine von zwei Bedingungen für eine substantielle Politikveränderung.

Als weitere Determinante wird ein bedeutendes Ausmaß an öffentlicher Wahrnehmung für ein Programm genannt.¹¹⁶⁶ Letzteres kann der Präsidentschaft bzw. dem Akteur George W. Bush durchaus bescheinigt werden (auch aufgrund der klaren republikanischen Forderung). Die These, dass ein Akteur mit seiner finanzpolitischen Grundüberzeugung in der Lage ist, andere, ihm ideologisch nahestehende Institutionen und Akteure zu instrumentalisieren, soll daher im Folgenden innerhalb der Administration weiter diskutiert werden.

Unter dem Präsidenten George W. Bush wurde Dick Cheney äußerst stark in die Politik einbezogen und instrumentalisiert. So hatte Cheney im Senat den Vorsitz inne und entschied im Falle eines Pattes mit seiner Stimme den Wahlausgang. Die Entscheidung für Cheney wird oft mit seinen Verbindungen zur Bush-Familie begründet. Eigentlich war für den Posten Tom Ridge (R), der Gouverneur aus Pennsylvania, gehandelt worden, doch gab letztlich wohl das Vertrauensverhältnis zu Cheney den Ausschlag.¹¹⁶⁷

In Bezug auf das Politikfeld Finanzpolitik und „domestic policy“ war der Einfluss von Vizepräsident Cheney ambivalent. Zwar hatten sowohl George W. Bush als auch Dick Cheney ein Reagan'sches Verständnis von Steuerpolitik, allerdings mit unterschiedlichem Interesse und unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten. So wird Präsident Bush nachgesagt, dass er primär innenpolitische und religiöse Ambitionen verfolgt habe und hierfür die Möglichkeiten der Finanzpolitik habe nutzen wollen. Cheney habe sich hingegen in der Pflicht, Finanzpolitik unternehmensorientiert zu steuern, gesehen.¹¹⁶⁸ Aus diesem Grund wird das Duo von Bush und Cheney als ideal angesehen und die oben genannte „Katalysator-These“ bestätigt. Auf der einen Seite stand der Vertreter eines „compassionate conservatism“, auf der anderen Seite jener des „fiscal conservatism“. Dennoch darf der Einfluss des Vizepräsidenten auf die Finanzpolitik nicht als zu hoch eingeschätzt werden, denn das „White House

¹¹⁶⁴ Vgl. Greenstein (2003).

¹¹⁶⁵ Ebenda, S. 21.

¹¹⁶⁶ Vgl. Gerstone (2009), S. 59.

¹¹⁶⁷ Vgl. Prinzler und Wessel (2001), S. 123f.

¹¹⁶⁸ Vgl. Warshaw (2009), S. 32.

Staff“ spielte die größere Rolle.¹¹⁶⁹ Der große Einfluss von Karl Rove, dem Stabschef des Weißen Hauses, wird daher später noch näher beleuchtet. Cheney konnte aber zumindest einige Positionen mit ihm vertrauten Personen besetzen. So wurde das OMB mit John D. Graham verbunden. Dieser saß dem „Office of Information and Regulatory Affairs“ vor, welches eine Schlüsselfunktion im OMB erfüllt, denn hier werden unter anderem die statistischen Quellen für die Analyse ausgewertet.¹¹⁷⁰

Das „presidential establishment“ (auch „presidential aids“, siehe hierzu die Ausführungen im Polity-Kapitel) prägt, so eine Hypothese, alle wichtigen Entscheidungen der Exekutive. Die Entscheidungsträger EOP und „White House Office“ werden im Folgenden näher beleuchtet und ihr Einfluss gewichtet.

Konstatiert werden kann bereits jetzt, dass Präsident George W. Bush sowohl das EOP als auch das „White House Office“ im Vergleich zu einer „Standardorganisation“ deutlich modifizierte und dem Etikett des „MBA-Präsidenten“ gerecht wurde. So wurden die Institutionen nach fünf Prämissen ausgestaltet:¹¹⁷¹

1. Eine konsequente Zentralisierung und Ausrichtung aller politischen Entscheidungen auf den Präsidenten wurde angestrebt.
2. Die gesamte Exekutive wurde „politisiert“.
3. Klare hierarchische Strukturen wurden eingeführt.
4. Ein „permanent campaigning“ wurde verlangt, um den Positionen des Präsidenten entsprechendes Gewicht zu verleihen.
5. Klare Zuordnungen von Aufgaben und Verantwortlichkeiten wurden definiert.

Diese äußerst intensive „betriebswirtschaftliche“ Ausrichtung der Akteure auf den Präsidenten und auf seine Überzeugung untermauert den akteurs-institutionellen Zugang dieser Politikfeldanalyse und stellt heraus, dass die finanzpolitischen Entscheidungen letztlich auch auf die institutionelle Reorganisation der Exekutive durch den Präsidenten zurückführbar ist. Auch stützt sie die Idee, dass die kulturalistische und netzwerkanalytische Argumentation von wesentlicher Bedeutung für die US-amerikanische Finanzpolitik unter George W. Bush ist. Denn durch Wahl, Besetzung und Gestaltung der Institutionen und Akteure nach den oben genannten Prämissen kann die These gestützt werden, dass das finanzpolitische Ergebnis von den politischen und ideologischen Prägungen der Institutionen abhängig war.

Das Finanzministerium untersteht mittelbar der Kontrolle des Präsidenten und hat in Bezug auf die Finanzpolitik Bedeutung. So ist es für die Berechnung, Erhebung und Kontrolle der Bundes-

¹¹⁶⁹ Vgl. Warshaw (2009), S. 10.

¹¹⁷⁰ Vgl. Warshaw (2009), S. 44f.

¹¹⁷¹ Vgl. Walcott und Hult (2009), S. 23ff.

steuer verantwortlich („internal revenue service“). Da die Fed und Alan Greenspan oben schon Erwähnung fanden, soll hier von einer weiteren Betrachtung abgesehen werden. Es sei lediglich daran erinnert, dass Alan Greenspan (R!) vor dem Kongress im Jahr 2001 zu EGTRRA eine positive Einschätzung abgab¹¹⁷² und damit das Vorhaben beförderte. Genannt werden soll dies, da die Einschätzung von Greenspan in der Literatur einen hohen Stellenwert einnimmt. Greenspan erlangte während der Präsidentschaft von Bill Clinton (D) hohes Ansehen, was seinem Urteil ein entsprechendes Gewicht verlieh.¹¹⁷³ Die Unterstützung der Finanzpolitik von George W. Bush durch Alan Greenspan muss daher als sehr hilfreich für die Umsetzung der finanzpolitischen Forderungen angesehen werden.

Patterson ergänzt die Liste der relevanten finanzpolitischen Spieler um das „White House Office of Legislative Affairs“. Dieses Amt erfüllt eine Beratungsfunktion bei legislativen Prozessen und soll sowohl eine Brücke der Kommunikation zwischen Exekutive und Legislativ herstellen als auch institutionelle Fragestellungen hinsichtlich Gesetzesvorlagen klären. Im Betrachtungszeitraum nahm Candida Wolff diese Position ein. Ihre Funktion ist unter Bush eher als „Sensor“ zu begreifen, der mögliche Stimmverhältnisse des Kongresses absehen kann. Doch wird auch ihr die Aufgabe zugesprochen, planerisch die „Legislative Strategy Group“ zu unterstützen. Wolff standen dabei bis zu 21 Mitarbeiter zu.¹¹⁷⁴ Aufgrund des recht „unsichtbaren“ Verhandeln und Taktierens kann, wie bereits oben vermerkt, das „Office of Legislative Affairs“ nur der Vollständigkeit halber erwähnt und nicht weiter in die Analyse aufgenommen werden.

Es kann aber attestiert werden, dass das Konglomerat an Institutionen stark den Vorstellungen des Präsidenten unterlag und in der Wissenschaft eine ambivalente Wertung erfährt. Zum einen stärkte das EOP die Regierungsfähigkeit des Präsidenten durch Kompetenzgewinne und stärkere Abhängigkeit. Zum anderen aber wurde eine Schwächung durch die hochfunktionale und fachliche Differenzierung erkennbar.¹¹⁷⁵ Unter George W. Bush wurde ein disziplinierter und effizient arbeitender Stab eingerichtet.¹¹⁷⁶ Bush hatte das Selbstverständnis eines CEO, welcher seine Tätigkeiten auf eine begrenzte Agenda konzentrieren und daher Aufgaben delegieren muss und will. Nach Greenstein ermutigte Bush sein Umfeld, eigeninitiativ Vorstellungen einzubringen und umzusetzen.¹¹⁷⁷ Um im Sinne eines CEO handeln zu können, bediente sich der Präsident eines Teams von drei Personen, welche zwei Positionen bekleideten bzw. Funktionen innehatten: Stabschef sowie „Senior Advisor“¹¹⁷⁸.

¹¹⁷² Obwohl dies auch teilweise kontrovers diskutiert wird.

¹¹⁷³ Vgl. Jones und Williams (2008), S. 201f.

¹¹⁷⁴ Vgl. Patterson (2008), S. 82ff.

¹¹⁷⁵ Vgl. Haas et al. (2007), S. 143.

¹¹⁷⁶ Vgl. Edwards und Wayne (2003), S. 206.

¹¹⁷⁷ Vgl. Greenstein (2003), S. 11ff.

¹¹⁷⁸ Dieser wird aber letztlich auch als Vizestabschef gesehen.

Die ihnen zugewiesene Aufgabe bestand darin, die inhaltliche sowie administrative Organisation des EOP zu verantworten. Aufgrund der hohen Relevanz dieser Spieler im politikanalytischen Raum scheint eine nähere Betrachtung auch dieser Positionen notwendig und soll daher anschließend geleistet werden. Daneben werden weitere Institutionen, Positionen und Personen beleuchtet. Bereits jetzt kann aber festgehalten werden, dass aufgrund der guten Wahlergebnisse für die republikanische Partei und des somit geschwächten „Mitspracherechts“ der Demokraten im Kongress die Besetzung durch Präsident Bush mit „true-blue supply-sidern“ erfolgte.¹¹⁷⁹ Damit kann ebenfalls dem kulturalistischen Argumentationspfad gefolgt werden und das Besetzungsergebnis mit einem Netzwerk verglichen werden.

Unter Bush wurde bereits vor der Wahl zum Präsidenten eine Troika aufgebaut, welche innerhalb des EOP die Funktionen des „Senior Advisor“ (Karl Rove und Karen Hughes) sowie des „Chief of Staff“ (Andrew Card) erfüllten. Diese Personen beeinflussten aufgrund der angewiesenen Aufgaben die Politikfelder maßgeblich.¹¹⁸⁰ Sie sind zudem von Interesse, weil sie anders als die oben genannten finanzpolitisch relevanten Spieler von der Exekutive, nicht vom Kongress, bestätigt werden müssen.¹¹⁸¹ Daher wird ihnen eine Nähe zum Präsidenten zugesprochen, die keine andere Institution innerhalb des EOP besitzt. Im Vergleich kann auf das OMB sowie CEA verwiesen werden, welche zwar Kompetenzen besitzen, aber aufgrund mangelnder Nähe weniger Unterstützung bei bürokratischen Rivalitäten erfahren.¹¹⁸² Andrew Card in seiner Funktion als Stabschef war maßgeblich verantwortlich für die Verwaltung des Personals im Weißen Haus sowie für Zugangskontrolle und -bestimmung zum Präsidenten.

Außerhalb dieser formellen Amtsbeziehung gilt der Stabschef als der wichtigste politische Berater des Präsidenten. Die Relevanz der Position kann vor allem bei einer passiven Präsidentschaft zum Tragen kommen. Kritische Stimmen konstatieren, dass ein aktiver Stabschef unter einem eher passiven Präsidenten eine „Quasi-Premierministerposition“ einnehmen könne.¹¹⁸³ Bevor Card Stabschef des Weißen Hauses wurde, konnte er auf politischer Ebene verschiedene Positionen bekleiden: Beispielsweise war er unter George Bush sen. zuletzt „U.S. Secretary of Transportation“ sowie zuvor unter Ronald Reagan „Special Assistant to the President for Intergovernmental Affairs“. Im Anschluss besetzte Card für fünf Jahre die Position des CEO der „American Manufacturers Association“. Im Jahre 2000 wurde Card von dem damaligen Gouverneur George W. Bush gebeten, die „Republican National Convention“ zu leiten.

¹¹⁷⁹ Vgl. Atkinson (2006), S. 58.

¹¹⁸⁰ Vgl. Haas et al. (2007), S. 146.

¹¹⁸¹ Vgl. Shell (2004), S. 235.

¹¹⁸² Vgl. Holtfrerich (1991), S. 96.

¹¹⁸³ Hartmann (2005), S. 136.

Auf dieser Parteiversammlung, welche vom 31. Juli bis zum 3. August 2000 stattfand, wählten die 2.066 Delegierten der Republikanischen Partei George W. Bush mit 99,61 Prozent am vierten Wahltag zum Präsidentschaftskandidaten.¹¹⁸⁴ Am 26. November 2000 wurde Card dann frühzeitig zum „Chief of Staff“ von dem gewählten (jedoch noch nicht vereidigten) Präsidenten ernannt. Seine Leitung des Weißen Hauses wird im Vergleich zu anderen Stabschefs in der Literatur als diszipliniert und effizient bezeichnet.¹¹⁸⁵ Edwards und Wayne betonen die stärkere hierarchische Strukturierung des Stabes unter der Leitung Card.

Allgemein entsprach die Auffassung von Präsident Bush über die Position und Funktion eines Stabschefs jener des Präsidenten Reagan. Auch dieser sah die Rolle des Präsidenten analog zu der eines Vorstandsvorsitzenden in einem Unternehmen. Er sollte sich auf eine begrenzte Agenda konzentrieren und Aufgaben delegieren.¹¹⁸⁶ Somit kann der Position Cards ein gewisses Gewicht zugesprochen werden. Als Schwerpunkt der Tätigkeit Cards wird die Organisation der Entscheidungsprozesse im Weißen Haus angesehen.¹¹⁸⁷ Dieser Tätigkeit ging Card mit äußerster Akribie und Fleiß nach. Präsident Bush ehrte Card bei seinem Ausscheiden aus dem Amt des Stabschef mit den Worten: „... on most days ... the first one to arrive in the West Wing and among the last to leave ...“.¹¹⁸⁸ Der demokratische Senator Dick Durbin und damalige für die Fraktionsdisziplin zuständige „minority whip“ würdigte die Leistung Cards wie folgt: „He's one of the most reasonable, professional people in this White House, a person whose word is very good...“.¹¹⁸⁹ Die besondere Position Cards macht auch z. B. Rimscha durch die Gleichstellung Cards mit dem Vizepräsident Cheney und der Außenministerin Rice klar. Auch die Öffentlichkeit scheint damit weitgehend konform zu gehen. So beschreibt die „Washington Post“ Card aufgrund seiner äußerst langen Tätigkeit für das Weiße Haus als „iron man“ sowie als wichtigste Informationsquelle des Präsidenten.¹¹⁹⁰

Anzumerken ist jedoch auch, dass Card hierarchisch nicht wie üblich alleine unter dem Präsidenten wirkte, sondern dass Bush eine zweite Person heranzog.¹¹⁹¹ Karl Rove wurde als „Senior Advisor to the President“ quasi zum stellvertretenden Stabschef im Januar 2001 ernannt.¹¹⁹² Er gilt als langjähriger Freund der Familie Bush und begleitete als Stratege und politischer Berater alle Wahlkämpfe von George W. Bush, dessen Vater sowie anderen republikanischen Gouverneursanwärtern. Card und

¹¹⁸⁴ Vgl. The Green Papers (2000).

¹¹⁸⁵ Siehe unter anderem Haas und Welz (2007), S. 145f.

¹¹⁸⁶ Vgl. Haas und Welz (2007), S. 145f.

¹¹⁸⁷ Kunz (2007) misst der Rolle Cards eine weit größere Bedeutung zu. Dessen Tätigkeiten sollen enormen Einfluss auf strategische und operative Entscheidungen gehabt haben. Siehe dazu Kunz (2007), S. 84f.

¹¹⁸⁸ CNN (2006a).

¹¹⁸⁹ <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0603/28/sitroom.03.html> (Stand 11.07.2009).

¹¹⁹⁰ Vgl. Washington Post (2005).

¹¹⁹¹ Haas und Welz fügen dem „inneren Kern“ der Berater von Bush Karen Hughes bei. Diese komplettiert die „Troika“ und wurde in der Presse als „mächtigste Frau, die je im Weißen Haus gearbeitet hat“, bezeichnet. Siehe dazu Haas und Welz (2007), S. 145.

¹¹⁹² Offiziell wurde Rove im Februar 2005 zum Vizestabschef im Weißen Haus ernannt.

Rove entwickelten im Weißen Haus eine funktionsfähige und produktive Arbeitsteilung. Während Card sich auf die Entwicklung und Ausführung von Entscheidungsprozessen konzentrierte, war Rove für die Gesamtkonzeption der Bush-Administration zuständig.

Die schnelle und gute Arbeitsorganisation gilt als wichtig, da infolge des üblicherweise kompletten Austausches des „White House Staff“ nach einer Wahl die institutionelle Kontinuität sowie das institutionelle Gedächtnis verloren gehen. Bei der Besetzung des Personals des Weißen Hauses durch Präsident George W. Bush hatten jedoch 38 Prozent der engeren Mitarbeiter Bushs bereits bei dessen Vater, Präsident George Bush sen., Erfahrungen im Weißen Haus sammeln konnten.¹¹⁹³ Trotz der offiziellen „Gewaltenteilung“ der Stabsführung galt Rove im Gegensatz zu Card als „graue Eminenz“ des Weißen Hauses.¹¹⁹⁴ Die isoliert zu betrachtende Position Roves macht z. B. seine Ernennung zum Wahlkampfstrategen im Jahr 2004 sowie die Ernennung zum Vorsitzenden der „White House Iraq Group“ im Jahr 2002 acht Monate vor der Invasion des Irak deutlich.¹¹⁹⁵

Nichtsdestotrotz kann bei genauerem Blick auf die Institutionen festgestellt werden, dass die Auswahl und Besetzung einem besonderen Muster unterlag. So weisen fast alle Positionen eine starke republikanische Verwurzelung auf – was per se selbstverständlich sein könnte, die Qualität scheint aber dennoch besonders zu sein. Zudem wurden die entsprechenden Personen auf Grundlage ihrer parteilichen Überzeugungen mit eigenverantwortlichen Kompetenzen ausgestattet, die es erlaubten, die Vorstellungen des Präsidenten klar und gewichtig zu vertreten. Somit können auch hier wieder der Mangel an echten Vetospielern sowie die Bedeutung von „belief“ im Sinne der kulturalistischen Argumentation konstatiert werden.

Das „Office of Management and Budget“ (OMB) stellt die nach dem Weißen Haus zweitwichtigste Organisation der „persönlichen Präsidentschaft“ dar und soll daher ebenfalls detaillierter erörtert werden. Auch Interviewpartner C weist dem OMB aufgrund seiner Kompetenzen eine Schlüsselrolle zu.¹¹⁹⁶ Mit einer Personalausstattung von ca. 500 Mitarbeitern dient das Haushaltsbüro der Überwachung der „exekutiven Ziele“. Die Machtstellung ist begründet durch die Position als zentrale Koordinationsinstanz bei der jährlichen Haushaltsaufstellung im exekutiven Gesetzgebungsprozess. Im Rahmen des Verfahrens „central clearance“ prüft das OMB alle Gesetzesvorhaben der Ministerien sowie deren geplante Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Programm des Präsidenten. Ebenso wird vor jeder Vetoentscheidung des Präsidenten die Empfehlung des OMB eingeholt („enrolled bill process“). Der Direktor des Haushaltsbüros zählt daher zu engsten Vertrauten

¹¹⁹³ Vgl. Burke und McCouch (2005), S. 69.

¹¹⁹⁴ Siehe bspw. The New Yorker (2007).

¹¹⁹⁵ Die Besonderheit dieser Position kann an der „Rede des US-Präsidenten Bush nach seinem Wahlsieg“ deutlich gemacht werden: Universität Kassel (2004).

¹¹⁹⁶ Vgl. Interview C.

und wichtigsten Stakeholdern im finanzpolitischen Diskurs. Zu betonen ist, dass in Zeiten angespannter Haushaltslagen die Position des OMB zusätzlich an Stellenwert gewinnt, was innerhalb des Untersuchungszeitraumes zu verzeichnen ist.¹¹⁹⁷

Bei den meisten Mitarbeitern des OMB handelt es sich um Karrierebeamten, welche eine gewisse Kontinuität in der Verwaltung garantieren sollen. Um den Einfluss des Präsidenten trotzdem zu gewährleisten, können folgende sechs Positionen von ihm ernannt und müssen vom Senat bestätigt werden: der Direktor, der stellvertretende Direktor, der Bereichsleiter Management sowie die Leiter der Abteilungen „Office of Information and Regulatory Affairs“, „Office of Federal Procurement Policy“ und „Office of Federal Financial Management“. Dieser Mitarbeiterstab sowie mehrere Mitarbeiter untergeordneter Behörden garantieren die Einflussnahme des Präsidenten auf den Haushalt bzw. dessen Berechnung.¹¹⁹⁸ Während der Präsidentschaft von George W. Bush wurden die Direktorenpositionen mit den folgenden Personen besetzt:¹¹⁹⁹

- Mitchell E. Daniels, Jr. (23. Januar 2001 – 6. Juni 2003)
- Joshua B. Bolton (26. Juni 2003 – 15. April 2006)

Der Republikaner Mitchell Daniels wurde nach Tätigkeiten in führenden Positionen von George W. Bush im Januar 2001 zum Direktor des OMB ernannt und vom Senat bestätigt. Seine früheren Tätigkeiten schlossen Positionen beim „Hudson Institute“, einem „unparteiischen“ „think tank“ in New York mit einem „commitment to free markets and individual responsibility ...“¹²⁰⁰, sowie bei der „Eli Lilly and Company“ ein.¹²⁰¹ Anzumerken ist dabei, dass sowohl das „Hudson Institute“ als auch die „Eli Lilly and Company“ als sehr konservative Unternehmen gelten. Letzteres spendet in der Regel 90 Prozent des verfügbaren Spendenetats an die Republikanische Partei.¹²⁰² Daniels konnte bereits vor seiner Ernennung zum Direktor Erfahrungen in haushaltspolitischen Fragen sammeln, und zwar als „chief of staff“ von Senator Richard Lugar, dem Direktor des OMB unter George Bush sen.¹²⁰³ Die Bewertung der Erwartungen an Daniels und seiner Leistung als Direktor des OMB brachte Daniels den Spitznamen „the blade“ ein. Nach Einführung in das Amt wurde Daniels mit der Erwartung konfrontiert, die nominalen Staatsausgaben um max. vier Prozent ansteigen zu lassen. Eine solche Steigerung bedeutete unter Berücksichtigung von Inflation und Bevölkerungswachstum die geringste Steigerungsrate seit den 1960er-Jahren in den USA. Trotz einer insgesamt nur begrenzten Erfolgsrate, welche jedoch ökonomischen Entwicklungen geschuldet war, konnte sich Daniels als effektives Instru-

¹¹⁹⁷ Vgl. Horst (1995), S. 45ff.

¹¹⁹⁸ Vgl. Horst (1995), S. 54f.

¹¹⁹⁹ Vgl. The White House (2014).

¹²⁰⁰ Hudson Institute (2008).

¹²⁰¹ Vgl. IN.GOV (2006).

¹²⁰² Vgl. Washington Monthly (2001).

¹²⁰³ Vgl. National Governors Association (2005).

ment von Präsident Bush behaupten.¹²⁰⁴ Im Jahr 2003 legte Daniels überraschend sein Amt nieder. Er verließ freiwillig als letztes Mitglied des ersten Wirtschaftsteams Bushs Washington, und zwar zum Zeitpunkt des höchsten Staatsdefizits in der Geschichte der USA in Höhe von 320 Mrd. Dollar.¹²⁰⁵

Nachfolger von Daniels wurde 2003 der Republikaner Joshua Bolton. Dieser, wie Daniels Princetonabsolvent und Mitarbeiter von Senator Lugar, konnte ebenfalls zuvor Erfahrungen im Weißen Haus sammeln. Als „Deputy Chief of Staff of Policy“ war Bolton von 2001 bis 2003 für George W. Bush tätig. Diese Tätigkeit war mit der Anforderung verbunden, die Beziehungen zwischen dem Kongress und Präsidenten zu stärken. Dieser Funktion schloss sich einer Position als „Executive Director for Legal and Government Affairs“ für „Goldman Sachs“ in London an.

Zu betonen ist, dass der Präsident mit diesen Besetzungen sowohl Berater als auch „enforcer“ bzw. „facilitators“ installierte.¹²⁰⁶ Denn aus einer akteurs-institutionellen Sichtweise kam den Funktionsträgern die Aufgabe zu, finanzpolitische Entscheidungen durch Zugänglichmachung von Informationen an den Kongress, ihr eigenes Urteil und ihre Analysen maßgeblich zu beeinflussen. Gerade hinsichtlich der diskutablen Datengrundlage einiger finanzpolitischer Entscheidungen und dessen Umganges im politischen Raum wird hier deutlich, dass diese Institutionen bewusst ausgewählt wurden, um ihren Erfahrungsschatz sowie ihre Einflussmöglichkeiten effektiv nutzen zu können.

Innerhalb des EOP gilt das „Council of Economic Advisors“ (CEA) als eine Art Sachverständigenrat für den Präsidenten, wobei der Adressat die gesamte Öffentlichkeit ist und das CEA „nur“ als Beratungsorgan für den Präsidenten dient.¹²⁰⁷ Eingerichtet wurde es auf Grundlage des „Employment Act“ von Präsident Truman, um den Präsidenten im politischen Entscheidungsprozess mit ökonomischem Sachverstand zu unterstützen. Seine Gründung beruhte auf der keynesianischen Vorstellung, wirtschaftliche Prozesse zielgenau steuern zu können, und weist damit durchaus Parallelen zum Sachverständigenrat auf.¹²⁰⁸ Denn beide verfolgen (zumindest von der Gründungsidee her) das ausdrückliche Anliegen, die gesamtwirtschaftlichen Ziele eines magischen Vierecks zu verfolgen. Die Verwirklichung der Stabilitätspolitischen Ziele in den Vereinigten Staaten und damit die Motivation des CEA soll durch Vorgabe des Präsidenten gewährleistet werden. Sein Gestaltungsspielraum ist dabei unabhängig von stabilitätspolitischen Vorgaben.¹²⁰⁹

Die Abweichung von der Gründungsidee, gesamtwirtschaftliche Ziele zu verfolgen, geschah aufgrund der Abhängigkeit zum Präsidenten, denn dieser besetzt im Einvernehmen mit dem Senat die

¹²⁰⁴ Siehe auch: Washington Monthly (2001).

¹²⁰⁵ Vgl. Süddeutsche Zeitung (2010).

¹²⁰⁶ Vgl. Tomkin (1998), S. 284f.

¹²⁰⁷ Siehe hierzu Arnold (2010), S. 48ff.

¹²⁰⁸ Vgl. Cassel (2005), S. 189.

¹²⁰⁹ Vgl. <http://usinfo.state.gov/products/pubs/oecon/chap7.htm> (Stand: 19.05.2008).

Positionen des „Chairman“ und seinen zwei Mitarbeitern. Die Aufgabe dieses Teams besteht in der Beratung der Exekutive in allen ökonomischen Fragen. Der Chairman nimmt als gleichberechtigtes Mitglied an allen Kabinettsitzungen teil. Die beiden anderen Mitglieder leiten Forschungsbereiche des „Council“ und unterstützen den „Chairman“ bei der Formulierung wirtschaftspolitischer Ratschläge. Gewählt wird das Team in der Regel für einen Zeitraum von zwei Jahren. Es wird unterstützt von 18 Vollzeitmitarbeitern.¹²¹⁰ Die Besonderheit des CEA besteht in der fast vollständig akademisch-wissenschaftlichen Ausrichtung.¹²¹¹ Daraus darf aber nicht geschlossen werden, dass eine entsprechend objektive, unvoreingenommene Bewertung und Beratung erfolgen würde, wie sie im Sinne des Sachverständigenrats angestrebt wird.

Im Betrachtungszeitraum haben zwei Personen die Positionen des „Chairs“ bekleidet. In der ersten Phase, vom 11. Mai 2001 bis zum 28. Februar 2003, nahm Glenn Hubbard den Vorsitz ein. Er konnte bereits unter Bush sen. Erfahrungen als „Deputy Assistant Secretary“ im Finanzministerium sammeln.¹²¹² Hubbard gilt als Architekt¹²¹³ der Steuerpläne von George W. Bush und wurde anschließend als besser geeigneter Kandidat für den Präsidentenposten bei der Notenbank eingestuft als Bernd S. Bernanke.¹²¹⁴ Als überzeugter „supply-sider“¹²¹⁵, der zwischenzeitlich als Berater von Mitt Romney fungierte, formulierte Hubbard bei seiner Nominierung zum „Chair“ konkrete Erwartungen:¹²¹⁶ So sah er sich in folgender Position: „... my hope for the CEA is that it plays a very (!) strong participatory role in developing economic policy.“¹²¹⁷ In der zweiten Phase, vom 23. May 2003 bis zum 18. Februar 2005, hatte Greg Mankiw die Position des Vorsitzenden inne. Er gilt ebenfalls als „supply-folly“, wenn auch mit kontroversen Ansichten.¹²¹⁸ Als herausragender Lehrbuchautor vertrat und verteidigte er die Finanzpolitik von George W. Bush aus einer etwas stärker keynesianisch geprägten Perspektive. Auch aufgrund ihrer meist akademischen Prägung überwiegt die Rolle des CEA als Analyse- und Beratungsorgan.¹²¹⁹

Beim CEA ebenso wie bei den anderen Positionen und Institutionen innerhalb des EOP wird deutlich, dass sie fast ausnahmslos mit langjährigen Advokaten für eine angebotsorientierte Politik besetzt wurden. Als Ausnahme wird in der Literatur der „Treasury Secretary“ Paul O’Neill ge-

¹²¹⁰ Hierzu zählen: Chief of Staff, Senior Statistician, 9 Senior Economists, Senior Advisor to the Council, 5 Staff Economists sowie 3 Research Assistants.

¹²¹¹ Vgl. Cassel (2010), S. 190f.

¹²¹² Vgl. Hubbard (2013).

¹²¹³ Siehe hierzu bspw.: Hubbard und Navarro (2010)

¹²¹⁴ Vgl. The New York Times (2005).

¹²¹⁵ Vgl. Cato Institute (2012).

¹²¹⁶ Jones und Williams weisen ausdrücklich auf den akademischen Hintergrund von Hubbard hin. So gehörte dieser zu den besten Studenten von Professor Feldstein (Harvard), einem der dezidiertesten Vertreter einer angebotsorientierten Politik.

¹²¹⁷ Dolan et al. (2008), S. 73.

¹²¹⁸ Vgl. Dolan et al. (2008), S. 73.

¹²¹⁹ Vgl. Holtfrerich (1991), S. 96.

nannt,¹²²⁰ welcher aber aufgrund seiner „Positionierung“ kurzfristig aus dem Amt entlassen wurde.¹²²¹ O’Neill stand den Einschätzungen und Berechnungen des CBO hinsichtlich der zukünftigen Steuereinnahmen und damit den Berechnungen zur Steuerpolitik von George W. Bush kritisch gegenüber.¹²²² Abschließend muss erwähnt werden, dass bei der Erörterung des CEA die Konkurrenz durch das „National Economic Council“ nicht vernachlässigt werden darf. Dieses wurde unter Präsident Clinton etabliert, um einerseits das Monopol des CEA aufzubrechen und zum anderen die Koordination der Finanzpolitik innerhalb der Administration zu steuern. Damit übte das Council letztlich einen unmittelbaren Einfluss auf die Gestaltungsempfehlungen des CEA aus, wenngleich dieser Einfluss unter Bush wieder eingedämmt wurde.¹²²³

4.3.1.3 Zwischenfazit

Doch auch diese personelle Abhängigkeit zum Präsidenten macht ein Kernproblem der Exekutive und ihrer Institutionen deutlich, das sich im Laufe der Bush-Regierung verschärft hat. So kann kaum einer Institution eine „Neutralität“ oder „Objektivität“ zugesprochen werden. Dies erscheint besonders wichtig, wenn man bedenkt, dass die Diskussionsgrundlage der Einschätzungen von Vorhaben von eben diesen Institutionen stammt. Ein solcher „Moral Hazard“ führt aber letztlich zu einer Schwächung und Degradierung der Institutionen oder, anders ausgedrückt, zu einer Stärkung eines Präsidenten, der dies zu nutzen weiß. Und selbst wenn Institutionen ihre Neutralität kultivieren, wird diese durch die öffentliche Dominanz und Macht des Präsidenten untergraben. Beispielhaft hierfür sind das CRS und das „General Accountability Office“ zu nennen. Selbst dem CBO wird eine „Unparteilichkeit“ kaum noch zugeschrieben.¹²²⁴

Andererseits muss aber das Kernproblem als Stärke, Erfolgsfaktor und Determinante der Finanzpolitik von George W. Bush angesehen werden, denn es kann bei der Untersuchung der Exekutive gezeigt werden, dass die Institutionen fast ausnahmslos zielführend im Sinne des Wahlkampfversprechens des Präsidenten ausgestaltet wurden. Zum einen wurden die Organisation und das Zusammenspiel so gestaltet, dass die ideologische Nähe zum Präsidenten „erzwungen“ werden konnte. Zum anderen aber, und das scheint das gewichtigere Argument zu sein, wurden die Institutionen mit Personen besetzt, welche fast ausnahmslos bereits Erfahrungen im administrativen Politikraum sammeln konnten – und zwar primär aus der Zeit von Präsident Reagan oder Bush sen.. Somit war die ideologische Prägung und Nähe so stark ausgeprägt, dass sie mit den finanzpolitischen Forderungen von George W. Bush im Einklang standen. Durch dieses Netzwerk bestand letztlich für den Präsidenten

¹²²⁰ Wiggin et al. (2008) zeigen in einem Interview die Beweggründe und Einschätzungen von O’Neill nachvollziehbar auf.

¹²²¹ Vgl. Atkinson (2007), S. 59.

¹²²² Vgl. Patterson (2010), S. 126.

¹²²³ Vgl. Dolan et al. (2008), S. 74.

¹²²⁴ Vgl. Jones und Williams (2008), S. 236f.

die Möglichkeit, sein finanzpolitisches Dogma entsprechend multiplikativ in den Institutionen zu implementieren. Dies erlaubt folglich aus einer exekutiven Perspektive, die makro-, meso- und mikroanalytischen sowie die kulturalistischen bzw. Netzwerkansätze heranzuziehen und die Determination der Finanzpolitik in den Institutionen und bei den Akteuren zu verorten. Letztlich bestätigt es auch die Erkenntnisse aus den Interviews. Hier wurde unisono die Einflussnahme der Administration als äußerst hoch (bis zu 90 %) eingeschätzt.

4.3.2 107. und 108. Kongresses

4.3.2.1 Rahmendaten, Struktur und Machtverhältnisse

Trotz der öffentlichen Aufmerksamkeit und der bedeutenden Einflussmöglichkeiten, die dem Präsidenten und seinem Umfeld zuteilwird, räumt die amerikanische Verfassung dem Kongress den höchsten Stellenwert als erstes politisches Organ ein. Wie zuvor dargestellt, wird seine primäre Aufgabe in der Gesetzgebung gesehen.¹²²⁵ Zudem fallen dem Kongress die Aufgaben des Amtsenthebungsverfahrens sowie der Bestätigung von Personalentscheidungen des Präsidenten und einer Beteiligung an völkerrechtlich relevanten Verträgen zu.¹²²⁶ Die Machtbefugnisse des Kongresses werden im ersten Artikel der Verfassung definiert. Demnach setzt sich der Kongress aus zwei Kammern zusammen: dem Senat sowie dem Repräsentantenhaus. Die Wahl des Kongresses findet an jedem ersten Montag im November von „geraden“ Jahren statt.¹²²⁷ Nachfolgend gilt es einen Überblick über die spezifischen Charakteristika des Kongresses im Untersuchungszeitraum zu geben. Anschließend werden die konkrete Analyse des den Untersuchungszeitraum betreffenden Kongresses sowie die finanzpolitische Politics-Dimension hinsichtlich der relevanten Programme diskutiert.¹²²⁸

4.3.2.1.1 Zusammensetzung und Hintergründe

Die für diese Arbeit relevanten Volkszählungen fanden im Jahr 1990 und 2000 statt.¹²²⁹ Wie oben schon erwähnt: Der 107. Kongress beruhte auf den Zahlen der Volkszählung von 1990, der 108. auf der Zählung aus dem Jahr 2000. Senatsmitglieder hingegen sollen die einzelstaatlichen Interessen im bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess repräsentieren.¹²³⁰ Im Sinne einer Gleichberechtigung der Bundesstaaten wurde in der Verfassung festgelegt, dass jeder Staat unabhän-

¹²²⁵ Vgl. Gellner und Kleiber (2007), S. 35f.

¹²²⁶ Vgl. Oldopp (2005), S. 36.

¹²²⁷ Vgl. Office of the Clerk (2010).

¹²²⁸ Vgl. Steffani (1995).

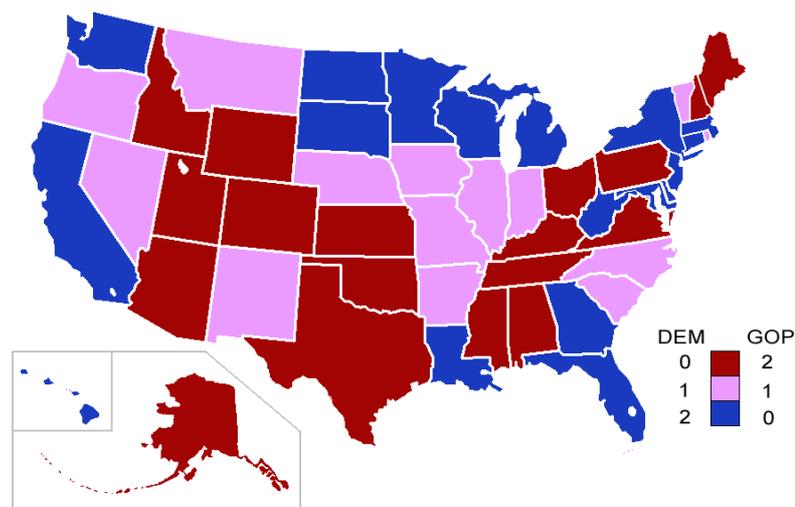
¹²²⁹ Siehe hierzu United States Census Bureau (2000).

¹²³⁰ Vgl. Naßmacher (2004), S. 187.

gig von Gebietsgröße und Einwohnerzahl im Senat durch zwei Senatoren vertreten wird.¹²³¹ Im Untersuchungszeitraum waren es 100 Senatoren, welche die 50 Bundesstaaten der USA vertraten und für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt wurden.¹²³² Neben den insgesamt 535 eigentlichen Mitgliedern des Kongresses sind dem Kongress noch ca. 23.000 Mitarbeiter zuzuordnen. So besitzt jedes Mitglied zwischen 47 und 56 Mitarbeiter, welche den Abgeordneten bzw. Senator unterstützen.¹²³³

Die personelle Zusammenstellung des Kongresses im Untersuchungsraum dieser Arbeit spiegelt der 107. und 108. Kongress der Vereinigten Staaten wider. Der 107. Kongress überschneidet sich mit den letzten Wochen der Präsidentschaft von Bill Clinton und den ersten zwei Jahren der Präsidentschaft von George W. Bush. Die Ergebnisse der Wahl im Jahr 2000 führten zu der folgenden parteiischen regionalen Zusammenstellung des Kongresses (vgl. Abbildung 15):

Abbildung 15: Regionale und politische Zusammensetzung des 107. Senats der Vereinigten Staaten von Amerika; DEM – Demokraten, GOP – Republikaner, rote Füllung – beide Senatoren des Staates repräsentieren die Republikaner, rosa Füllung – beide Parteien entsenden jeweils einen Senator, blaue Füllung – beide Senatoren repräsentieren die Demokraten.



Quelle: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/ea/107th_Congress-Senate.PNG
(Stand 01.10.2013).

Ungeachtet der verschiedenen Wahlperioden und Wahlzeitpunkte endet eine Zusammensetzung des Kongresses mit dem Ablauf einer Wahlperiode. Diese personelle Diskontinuität wird an jedem 3. Januar eines „ungeraden“ Jahres, dem Beginn einer Wahlperiode, eingeleitet und endet mit dem 3. Januar des nächsten „ungeraden“ Jahres. Wichtig ist anzumerken, dass dem Kongress weder eine Verkür-

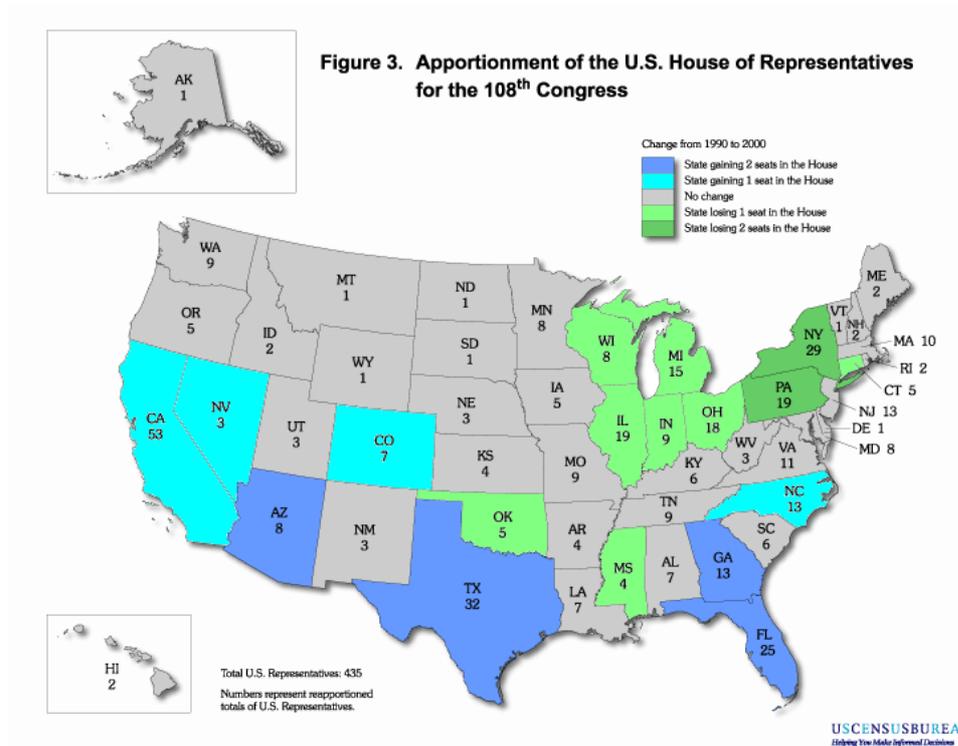
¹²³¹ Vgl. Steffani (1997), S. 112.

¹²³² Vgl. The U.S. Government Publishing Office (2000).

¹²³³ Vgl. Neal (1996), S. 24.

zung noch gar ein Selbstauflösungsrecht zusteht.¹²³⁴ Die Veränderungen zwischen dem 107. und dem 108. Kongress – den beiden, die im Untersuchungszeitraum tätig waren – werden anhand der beiden verschiedenen Volkszählungsgrundlagen in der nachfolgenden Grafik deutlich (Abbildung 16).

Abbildung 16: Veränderung der Sitzverteilung zwischen 107. und 108. US-Kongress. Die Namen der Bundesstaaten sind in der Grafik durch Standardabkürzungen wiedergegeben.



Quelle: <http://lcweb2.loc.gov/diglib/lcwa/html/107th/107th-over.html> (Stand 01.10.2012).

Die aus der Grafik ablesbaren Veränderungen bestätigen den Trend einer Migration aus den nördlichen, historisch stärker industrialisierten Staaten in die eher konservativen Staaten im Süden der USA. Begründet werden diese Migrationsbewegungen mit dem Wirtschaftswachstum im Süden (auch durch die Grenznähe) und dem industriellen Verfall des Nordens.¹²³⁵ Aus einer politischen Perspektive verlieh die Bewegung dem Repräsentantenhaus eine stärkere republikanische Orientierung. Die konkrete Zusammensetzung der beiden Kammern in den beiden Perioden illustrieren nachfolgende Abbildungen.

¹²³⁴ Vgl. Steffani (1997), S. 113.

¹²³⁵ Vgl. Smith, Roberts und Wielen (2007), S. 14.

Abbildung 17: 107th House of Representatives – Mehrheitsfraktion ist rot hinterlegt.

	Party (Shading indicates majority caucus)				Total	Vacant
	Republican	Independent		Democratic		
		caucused with Republicans	caucused with Democrats			
End of previous Congress	222	0	1	210	433	2
Begin	221	1	1	211	434	1
January 31, 2001	220			210	433	2
March 30, 2001	221			209	432	3
May 15, 2001	222			433	2	
May 28, 2001	221			210	432	3
June 5, 2001	222			433	2	
June 19, 2001	221			210	434	1
August 5, 2001	220			433	2	
August 16, 2001	219			432	3	
September 6, 2001	220			431	4	
October 16, 2001	221			433	2	
November 20, 2001	222			211	434	1
December 18, 2001	223			435	0	
July 24, 2002	209			210	434	1
August 1, 2002	209			209	433	2
September 9, 2002	208			208	432	3
September 28, 2002	209			209	433	2
November 30, 2002						
Final voting share	51.5%	48.5%				
Beginning of the next Congress	229	0	1	205	435	0

Quelle: http://en.wikipedia.org/wiki/107th_United_States_Congress (Stand 01.10.2013).

Die parteiliche Gewichtung innerhalb des Hauses war während der gesamten Periode des 107. Kongresses klar definiert (siehe Abbildung 17). In der Wissenschaft wird daher meist auf Fragen des Abstimmungsverhaltens eingegangen oder die Auswirkungen von „divided and unified government“ werden diskutiert.¹²³⁶ Auch werden immer wieder Fragen zur demokratischen Repräsentationskraft sowie den Abstimmungsabhängigkeiten gestellt:¹²³⁷ So waren im 107. Haus 21 „Hispanics“, 39 „black members“, neun Personen asiatischer sowie drei Personen indigener Abstammung.¹²³⁸ Bei einer Gesamtanzahl von 435 wird deutlich, dass hier von einem realitätsnahem Abbild der Bevölkerung kaum ausgegangen werden kann.¹²³⁹

¹²³⁶ Vgl. Amm (2004), S. 71.

¹²³⁷ Vgl. bspw. Hübner (2003), S. 128f.

¹²³⁸ Vgl. CRS (2003).

¹²³⁹ Amer (2003) diskutiert diese Tatsache anschaulich aus „weiblicher Perspektive“.

Abbildung 18: 107th Senate. Feld blau hinterlegt – Demokratische Mehrheit; Feld rot hinterlegt – republikanische Mehrheit.

	Party (Shading indicates majority caucus) D = Democratic I = Independent R = Republican IMN = Independence-MN				Total	Vacant	Notes
	D	I	R	IMN			
	End of previous Congress	46	0	54			
Begin	50	0	50	0	100	0	Al Gore (D) was Vice President of the United States , with the tie-breaking vote.
January 20, 2001	50	0	50	0	100	0	Dick Cheney (R) became Vice President of the United States , with the tie-breaking vote.
June 6, 2001	50	0	0	0	50	0	James Jeffords (VT) switched from Republican to Independent and caucused with Democrats.
October 25, 2002	49	0	49	0	99	1	Paul Wellstone (D-MN) died.
November 5, 2002	49	1	0	0	100	0	Dean Barkley (I-MN), who didn't caucus with either party, took Wellstone's seat.
November 25, 2002	48	0	50	1	99	1	Jim Talent (R-MO) took Jean Carnahan's (D-MO) seat, but there was no reorganization as Senate was out of session. ^[3]
November 30, 2002	48	0	49	0	99	1	Phil Gramm (R-TX) resigned
December 2, 2002	48	0	50	0	100	0	Senator-elect John Cornyn (R-TX) was appointed to complete Gramm's term
Final voting share	49%	1%	50%	0%			
Beginning of the next Congress	48	1	51	0	100	0	See United States Senate elections, 2002

Quelle: http://en.wikipedia.org/wiki/107th_United_States_Congress (Stand 01.10.2013).

Die Besonderheit des 107. Senats (siehe Abbildung 18) lag in der Tatsache, dass dieser eine 50 (D)-zu-50 (R)-Besetzung hatte (siehe Abbildung 17). Eine herausragende Stellung unter den Senatoren erhielt damit Tom Daschle (D/South Dakota), der während des Untersuchungszeitraums Fraktionsvorsitzender der Demokratischen Partei war und über seine Tätigkeit im 107. Senates das Buch „Like No Other Time“ schrieb. Für die zwei Wochen vor Ernennung des Präsidenten nahm er die Position des „Majority Leader“ ein, da Al Gore bis zu diesem Zeitpunkt noch „ex officio President of the Senate“ war. Nach dem 20. Januar 2001 und bis zum 6. Juni 2001 war Daschle aufgrund der republikanischen Mehrheit „Minority Leader“. Mit der erklärten „Unabhängigkeit“ von Senator Jim Jeffords (Vermont) wurde ihm alsbald wieder das Amt des Fraktionsvorsitzenden übertragen, das er bis zur Wahl des „108th Senate“ im November des Jahres 2002 bekleidete.¹²⁴⁰

¹²⁴⁰ Vgl. Library of Congress (2009).

Im Rahmen seiner Vorsitzendenposition stand Daschle vor einer besonderen Herausforderung: Es musste trotz der faktischen Parität im Haus auf eine eben solche in den Ausschüssen geachtet werden. Doch selbst die „New York Times“ sah dieses Ziel kritisch, denn der republikanische Fraktionsführer Chester Lott (Mississippi)¹²⁴¹ versuchte umso stärker die Interessen des republikanischen Präsidenten zu stärken.¹²⁴² Dies mündete im Januar 2003 in einen „offenen Kampf“ um die Besetzung der wichtigsten Ausschüsse und die Zuteilung von Mitteln. Lott forderte beispielsweise, dass trotz der knappen Mehrheit der Republikaner von 51 zu 49 Stimmen zwei Drittel der Mittel und Positionen im Ausschuss der Republikanischen Partei zugeteilt werden sollten.¹²⁴³ Auf die Besetzung innerhalb der Ausschüsse an späterer Stelle eingegangen.

Die Veränderungen zum 108. Kongress (siehe Abbildung 16 und 17) basierten auf dem guten Wahlergebnis der Republikaner. So wurde die 221:212-Mehrheit zu einer 229:205-Mehrheit ausgebaut. Der „House Speaker“ in Gestalt von Dennis Hastert (Illinois) blieb wie im 107. Kongress den Abgeordneten in dieser Funktion erhalten.¹²⁴⁴

Abbildung 19: 108th House of Representatives. Mehrheitsfraktion rot hinterlegt.

Affiliation	Party (Shading indicates majority caucus)			Total	Vacant		
	Republican	Independent	Democratic				
End of previous Congress	222	1	209	433	2		
Begin	229	1	205	435	0		
May 31, 2003	228			434	1		
June 5, 2003	229			435	0		
December 9, 2003	228			434	1		
January 20, 2004	227			433	2		
February 17, 2004				206	434	1	
June 1, 2004				207	435	0	
June 9, 2004				206	434	1	
July 20, 2004				435	0		
August 31, 2004				226	207	434	1
September 23, 2004				225	433	2	
Final voting share				52.0%	48.0%		
Non-voting members	1			0	4	5	0
Beginning of next Congress	232			1	201	434	1

Quelle: http://en.wikipedia.org/wiki/108th_United_States_Congress (Stand 01.10.2013).

¹²⁴¹ Siehe hierzu: Library of Congress (2009).

¹²⁴² Vgl. The New York Times (2001).

¹²⁴³ Vgl. o.V. (2004).

¹²⁴⁴ Vgl. CRS (2004).

Die Veränderungen des 108. Senats waren gering, aber parteipolitisch bedeutend. So bewertete La Rocque die Veränderungen von 50(R):49(D) des 107. Senats zu 51(R):48(D) als republikanische Wiedereroberung des Senats.¹²⁴⁵ Bei der personellen Besetzung des „Majority Leader“ kann ebenfalls eine Änderung konstatiert werden. So musste Lott (Mississippi) aufgrund von kritischen Äußerungen zu der Causa „Storm Thurmond“ zurücktreten und wurde durch William Frist (Tennessee) ersetzt. Von herausragender Bedeutung war aber, dass nun die Republikaner als Majority im Senat die Besetzung der Sitze innerhalb der „Committees“ bestimmen konnten.¹²⁴⁶

Abbildung 20: 108th Senate. Mehrheitsfraktion ist rot hinterlegt.

Affiliation	Party (Shading indicates majority caucus)				Total	Vacant
	Republican	Democratic	Independent	Independence (MN)		
End of previous Congress	50	48	1	1	100	0
Begin	51	48	1	0	100	0
Final voting share	51%	49%				
Beginning of the next Congress	55	44	1	0	100	0

Quelle: http://en.wikipedia.org/wiki/108th_United_States_Congress (Stand 01.10.2013).

Die monetären Rahmendaten scheinen im Rahmen der Politics-Diskussion unpassend zu sein (zudem wurden diese bereits im polity-Kapitel erläutert), haben aber weiter führend durchaus eine Bedeutung, denn um die nachfolgende Besetzung der Positionen innerhalb der Ausschüsse und Unterausschüsse nachvollziehen zu können, sind pekuniäre Aspekte relevant. Cann stellt heraus, dass vor dem 107th Congress die Auswahl von Ausschussvorsitzenden nach dem Senioritätsprinzip vollzogen wurde (informal) – wobei hier die Bedingung aufgestellt wird, dass der Aspirant bereits in der vorherigen Periode Mitglied des Ausschusses gewesen sein muss. So konnte z. B. relativ zuverlässig die Besetzung des Vorsitzenden Sherwood Boehlert vorhergesagt werden.

Mit dem 107th Congress konnte eine signifikante Veränderung ausgemacht werden. So setzten die republikanischen Mitglieder des Repräsentantenhauses durch, dass der Vorsitz mittels Nominierungs- und Interviewverfahren bestimmt werden sollte. Diese Umstellung führte zu einem fundamentalen Wandel der Besetzungslogik des Vorsitzenden, mithin auch der sonstigen Mitglieder. So spielte im 107th Congress Seniorität keinerlei Rolle mehr bei der Besetzung von Positionen. Vielmehr konnte statistisch gezeigt werden, dass monetäre Zuwendungen an die Partei oder an Mitglieder sowie

¹²⁴⁵ Vgl. La Rocque (2003).

¹²⁴⁶ Siehe hierzu: U.S. Department of State (2004).

die Parteinähe (in Dichte ausgedrückt) die neuen relevanten Kriterien darstellten.¹²⁴⁷ In der Folge muss hervorgehoben werden, dass anscheinend Gefüge und Konstellationen des 107th und des 108th Congress bzw. der Komitee-Strukturen auf anderen Voraussetzungen beruhten. Daher sollten zumindest deren Netzwerke beleuchtet werden.

4.3.2.1.2 Komitee-Strukturen

Unter den Ausschüssen des Kongresses sind der „Geldbewilligungsausschuss“ („Appropriations Committee“) sowie „Budget“ und „Ways and Means“ des Repräsentantenhauses von besonderem Interesse für vorliegende Arbeit. Diese Ausschüsse sind die einzigen innerhalb des Hauses, welche Geldflüsse bestimmen und gestalten können.¹²⁴⁸ Der Geldbewilligungsausschuss beispielsweise beurteilt die Finanzierung einzelner Posten der von der Exekutive durchzuführenden Tätigkeiten. Im Hinblick auf den Senat sind „Finance“, „Appropriations“ und „Budget“ von größerer Relevanz für diese Arbeit.¹²⁴⁹ Die nachfolgende Tabelle macht die parteiliche Besetzung der Ausschüsse innerhalb des 107. und 108. Kongresses deutlich.¹²⁵⁰

¹²⁴⁷ Vgl. Cann (2008), S. 70.

¹²⁴⁸ Vgl. Oldopp (2005), S. 40f.

¹²⁴⁹ Vgl. Oldobb (2005), S. 41.

¹²⁵⁰ Anmerkungen: Rot hinterlegt sind Mehrheitsverhältnisse der Republikanischen Partei, blau hinterlegt der Demokraten und grün stellt eine Patt-Situation dar.

Tabelle 20: Komitees des 107. Und 108. Kongresses

Committees	107th Congress	108th Congress
Standing	House of Representatives (ratios)	
Appropriations	35(R):29(D) / 1(I)	36(R):29(D)
Budget	24(R):19(D)	24(R):19(D)
Ways and Means	24(R):17(D)	24(R):17(D)
Rules	9(R):4(D)	9(R):4(D)
Standing	Senate (ratios)	
Appropriations	14(R):15(D)	15(R):14(D)
Budget	11(R):12(D)	12(R):11(D)
Finance	10(R):10(D) / 1(I)	11(R):9(D) / 1(I)
Senate and House	Joint Committees	
Economic	6(R):4(D)	5(R):4(D)
Taxation	3(R):2(D)	3(R):2(D)

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an: Tong (2003) und (2009) sowie Tinsley und Clerk (2001) und (2003).

Sehr deutlich ist an dieser Tabelle zu erkennen, dass in fast jedem Komitee eine republikanische Mehrheit vorherrschte. Dies steht fast konträr zu den Verhältnissen im 106. Kongress. Hier waren die Komitees zumeist mit einer knappen demokratischen Mehrheit versehen. Einzig das Komitee „Rules“ wurde parteilich paritätisch aufgeteilt (geführt von David T. Dreier [R]).¹²⁵¹ Neben den „geldwirksamen“ Ausschüssen ist der dargestellte „Regelausschuss“ („Rules Committee“) des Repräsentantenhauses ein wichtiger Faktor bei der Analyse der US-amerikanischen Finanzpolitik. Dieser Ausschuss regelt die Prozedur, unter welchen Bedingungen und ob überhaupt eine Vorlage im Plenum diskutiert und entschieden wird, und gilt in der Literatur als Vetospieler. Diese Entscheidungsgewalt steht am

¹²⁵¹ Siehe hierzu: Congress.Gov (2014).

Ende des Zeitraums, der den Befürwortern und Gegnern der Vorlagen in der Debatte zugestanden wird. Darüber hinaus legt der Ausschuss fest, wie viele und welche Änderungsvorschläge zu einer Vorlage zulässig sind.¹²⁵² An den Mehrheitsverhältnissen im Untersuchungszeitraum lässt sich erkennen, dass dieses Komitee starken Einfluss auf die Politik von George W. Bush nehmen konnte. Andererseits fällt auf, dass Vetospieler des Senats in demokratischer Hand waren. Die Konsequenz hieraus soll im Detail in der prozessualen Betrachtung diskutiert werden.

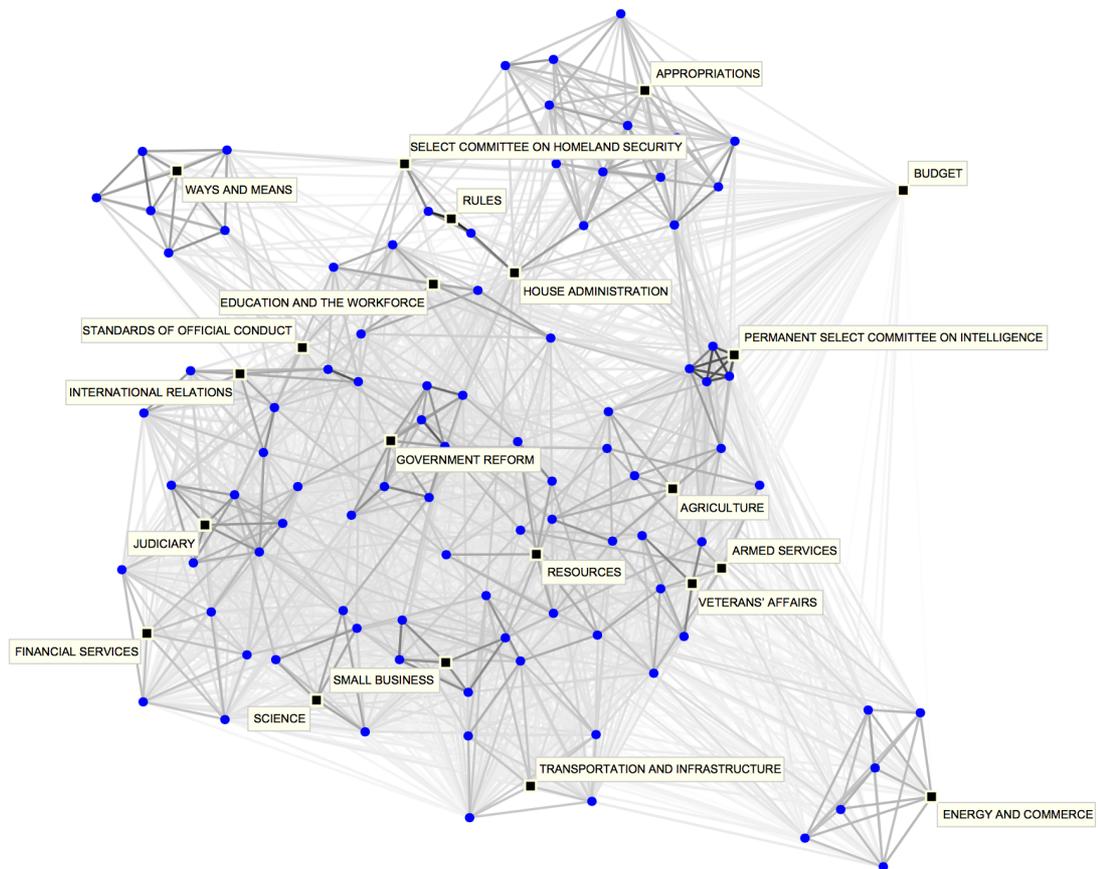
Neben dieser rein „quantitativen“ Betrachtung der Komitees gilt es aber im Sinne einer Netzwerkbetrachtung auch zu untersuchen, inwieweit die Finanzpolitik durch diese Komitee-Strukturen beeinflusst wurden. Wie die Tabelle ersichtlich macht, muss die eingangs erfolgte Titulierung der Periode der Bush-Regierung als „unified government“ hinterfragt werden, denn auf Komitee-Ebene ist die Zusammensetzung nicht von einem „vereinten, einigen Regieren“ geprägt. Vielmehr sind Schlüsselpositionen im 107th Congress (zumindest auf Senatsseite) mit demokratischen Mehrheitsverhältnissen belegt. Zu fragen gilt daher, inwieweit dennoch Netzwerk- bzw. Partei- oder Präsidentenstärke im Untersuchungszeitraum vorlag, um den gesamten Komiteekomplex besser beleuchten zu können und die These einer Parteidominanz doch noch bestätigen zu können. Zurückgegriffen werden kann dabei auf Porter et al., die mithilfe mathematischer Ansätze Beziehungsgeflechte zwischen den Komitees sichtbar gemacht haben, was eine Interpretation des Filters „Komitees“ innerhalb des legislativen Prozesses zulässt.

Porter et al. untersuchten in einer viel beachteten mathematischen Studie diverse Dimensionen von Netzwerkstärke innerhalb des US-amerikanischen Kongresses. Der Untersuchungszeitraum reichte vom 101th bis zum 108th Congress. Die Stärke des Netzwerkes innerhalb der Komitee-Struktur wurde unter anderem anhand der Aufgabenverzahnungen und Verbindungen zwischen den einzelnen Komiteemitgliedern bewertet. Auch wurde in die Betrachtung Parteinähe und Ideologie einbezogen. Als zentrale Erkenntnis kann festgehalten werden, dass der 107th und der 108th Congress wesentliche Unterschiede zu allen anderen Untersuchungsperioden aufwiesen.¹²⁵³

¹²⁵² Vgl. Shell (2004), S. 205f.

¹²⁵³ Vgl. Proter et al. (2007), S. 414ff.

Abbildung 21: Netzwerkstärke des 107th

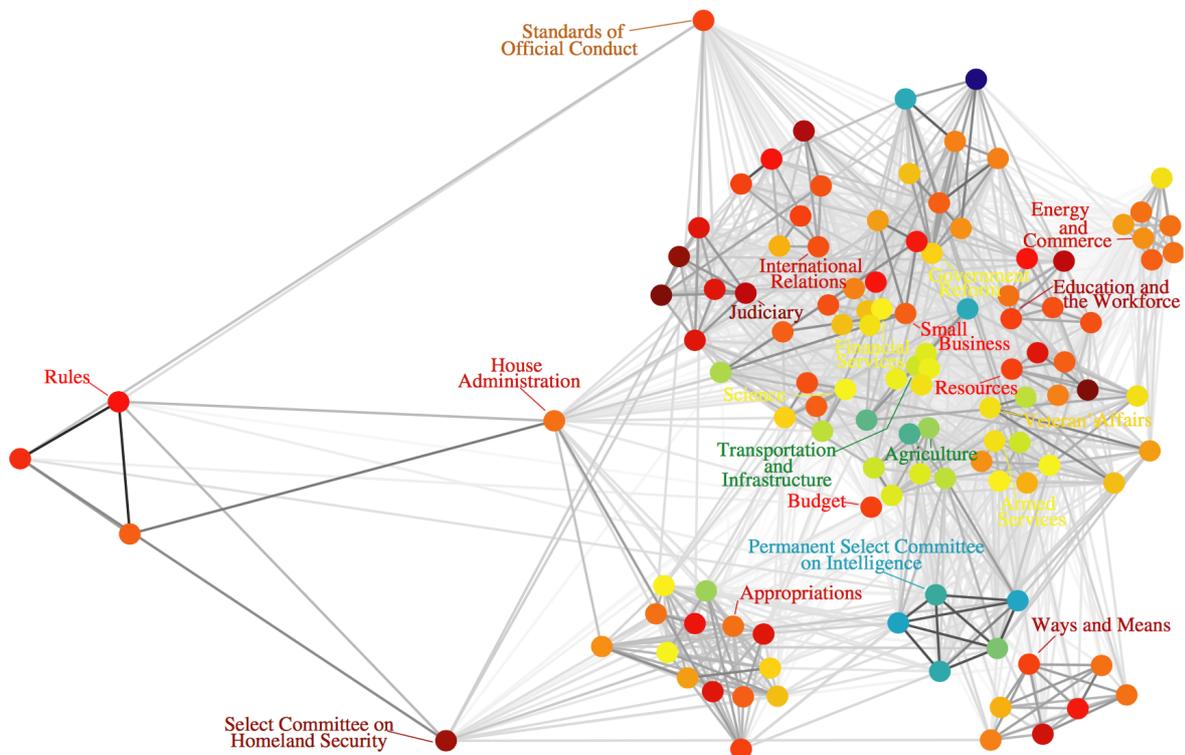


Quelle: Porter et al. (2007), S. 418.

Abbildung 21 macht starke Netzwerke sichtbar – identifizierbar an den hervorgehobenen Linien, welche Verbindungen zwischen Mitgliedern (schwarze Vierecke) repräsentieren sowie die Verbindungen zwischen den und innerhalb der Subkomitees (blaue Kreise). Die Besonderheit ist hier bei Einbeziehung des Abstimmungsverhaltens und der Abstimmungshäufigkeiten zu sehen. Den 107th Congress zeichnete eine deutlich geringere Abstimmungshäufigkeit aus bei gleichzeitiger Abschottung der Netzwerke und stärkerer Parteinähe. Die farblich etwas anders codierte Analyse des 108th Congress macht dies besser sichtbar (siehe Abb. 22). So spiegelt zum einen die Dunkelheit der Linien die Verzahnungen im Sinne eines gleichgesinnten Netzwerkes wider; die Farben machen zum anderen die „Extremität“ hinsichtlich einer parteilichen Ideologie deutlich. Das Rot symbolisiert hier starke parteiliche Zugehörigkeit, das Blau weniger starke. In Bezug zur Finanzpolitik von Präsident George. W. Bush muss nun diese Netzwerkeinschätzung nach den finanzpolitisch maßgeblichen Vetospielern diskutiert werden. Bei Betrachtung der relevanten Komitees („Appropriations“, „Ways and Means“, „Rules“ etc.) wird gut sichtbar, dass hier äußerst starke republikanische Netzwerke gesponnen wurden. In Verbindung mit den zuvor gezeigten parteilichen Verhältnissen der Komitees, welche überwiegend

in republikanischer Hand waren, kann bestätigt werden, dass der legislative Filter „Komitees“ äußerst starke parteiideologische, republikanische Stärke besaß.¹²⁵⁴

Abbildung 22: Netzwerkstärke des 108th Congress



Quelle: Porter et al. (2007), S. 418.

Bei einer „Singular Value Decomposition“-Analyse der beiden Untersuchungsobjekte (107th und 108th Congress) kommen Porter et al. zu der Erkenntnis, dass äußerst prägnante Abstimmungsmuster im Sinne einer Partecoleur (in Periodenrelation) identifizierbar sind.¹²⁵⁵ Auch die Feststellung von neu entwickelten Hierarchien zwischen Netzwerken untermauert die Hypothese, dass die Regierung von George W. Bush hinsichtlich aktors-institutioneller Ausgestaltung der Legislative Potenziale geschaffen und gehoben hat, die diachron gesehen einmaligen Charakter besaßen.

Bei einer abschließenden Betrachtung des Kongresses aus einer institutionell politikwissenschaftlichen Perspektive kann für den 107th (und noch stärker für den 108th) Congress festgehalten werden, dass die Unterstützung des Präsidenten durchgehend und für alle drei finanzpolitischen Maßnahmen vorlag. Begründet werden kann dies mit unterschiedlichen Argumenten, welche letztlich alle darauf schließen lassen, dass das System der „checks and balances“ quasi ausgehebelt wurde. Die Mehrheitsbedingungen mündeten in unterschiedlichen Ergebnissen. Das Resultat der Kongresswahlen

¹²⁵⁴ Vgl. ebenda.

¹²⁵⁵ Vgl. Porter (2005), S. 7062.

bzw. die republikanische Eindeutigkeit des Wahlergebnisses lässt auf gesellschaftliche Herausforderungen schließen, welche im Sinne der sozioökonomischen Determination eine Beschickung der Institution im Kongress mit stark ideologieverhafteten Abgeordneten und Senatoren erlaubte. Mit einer „Durchlass“ der Legislative bis auf Komitee-Ebene konnte (gerade in Bezug zum 108th Congress) ein finanzpolitischer Katalysator bzw. republikanischer Filter aufgebaut werden, der die diskussionsbehaftete Finanzpolitik von George W. Bush überhaupt erst zuließ. Daher kann auch die Machtressourcenargumentation vertreten werden, denn durch die interne Organschaft würde das Politikergebnis wesentlich geprägt werden. Parteiliche Couleur sowie die Bedeutung der Institutionen bzw. Akteure (hier der Kongress) als Prozessfaktoren können als relevant eingestuft werden.

4.3.2.2 Zwischenfazit

Dieser Punkt überschneidet sich mit dem Gedanken des Politikerbes der Republikaner und lässt folgendes zusammenfassendes Zwischenfazit zu: Wie schon bei der Beleuchtung der Exekutive bzw. Administration zeichnet sich bei der Kongressbetrachtung ab, dass die institutionelle Ausgestaltung der Legislative äußerst stark ideologiebehaftet, netzwerkorientiert oder kulturalistisch geprägt war. Durch die republikanische „Eindeutigkeit“ der finanzpolitischen Forderungen von George W. Bush konnte eine Art „Fraktionsgeschlossenheit“ erzeugt werden, welche im Zusammenspiel mit der Exekutive und deren Einflussmöglichkeiten die Finanzpolitik determinierte. Somit kann die These untermauert werden, dass die Finanzpolitik von George W. Bush durch ein ganz besonderes Zusammenspiel von Institutionen, Akteuren, Organisation, Ideologie und Persönlichkeit zustande kam. Letztlich muss aber noch die Judikative und deren Einfluss auf die Finanzpolitik beleuchtet werden, bevor die Politics-Ebene abschließend bewertet wird.

4.3.3 Judikative

Die vom Kongress festgelegte Anzahl der Bundesrichter liegt seit 1896 unverändert bei neun Personen, dem „Chief Justice“ sowie den acht „Associate Justices“, wobei das formale Gewicht aller Richter gleich ist. Eine Ernennung zum Bundesrichter wird vom Präsidenten mit einem Kandidatenvorschlag eingeleitet, der vom Senat bestätigt werden muss. Massaro führt hierzu die Schwierigkeit der Findung, die Ansprüche an den Kandidaten sowie die Folgen der Wahl aus, auf welche hier aber nicht näher eingegangen werden soll.¹²⁵⁶

Die Auswahl hat in jüngster Zeit zu „präzedenzlosen“ Kämpfen geführt. Unter George W. Bush wurden zwei Richter neu benannt: John G. Roberts (2005) sowie Samuel A. Alito (2006). Hierbei kam es zu heftigen Auseinandersetzungen ideologischer Art. Bei Roberts, dem ersten neu zu besetzenden Richter seit 1995, wurden teilweise radikale, unter anderem katholische, Vorwürfe formuliert, um die Besetzung des „perfect and flawless Republican“ zu verhindern.¹²⁵⁷ Dennoch erzielte Roberts letztlich im Gegensatz zu Alito relativ gute Abstimmungsergebnisse: 78:22 Stimmen (Roberts) im Vergleich zu 58:42 (Alito). Die Besetzung des Supreme Court im Untersuchungszeitraum illustriert folgende Tabelle 21.

Tabelle 21: Supreme Court Richter

Justice	Term in Days	Term Start	Term End
William Rehnquist	12,293†	January 7, 1972	September 3, 2005†
Sandra Day O'Connor	8,894	September 25, 1981	January 31, 2006
David Souter	6,838	October 9, 1990	June 29, 2009
John Paul Stevens	12,611	December 19, 1975	June 29, 2010
Antonin Scalia	10,044	September 26, 1986	Incumbent
Anthony Kennedy	9,534	February 18, 1988	Incumbent
Clarence Thomas	8,191	October 23, 1991	Incumbent

¹²⁵⁶ Siehe hierzu Massaro (1990).

¹²⁵⁷ Siehe hierzu bspw. Calabresi (2005).

Ruth Bader Ginsburg	7,534	August 10, 1993	Incumbent
Stephen Breyer	7,176	August 3, 1994	Incumbent

Quellen: Eigene Darstellung in Anlehnung an <http://www.supremecourt.gov> (Stand 01.10.2013).

Die in der Tabelle rot hervorgehobenen Richter wurden von republikanischen Präsidenten ernannt. Falsch wäre es, wenn deswegen eine republikanische Ausrichtung des Obersten Gerichtshofes angenommen würde. Zwar wird bei der Strategie der Personalauswahl die langfristige Haltung der Aspiranten herangezogen, jedoch äußert sich eine solche persönliche Ausrichtung nicht mehr unbedingt während der Amtsausübung. So traf beispielsweise Chief Justice Earl Warren, welcher von Präsident Eisenhower nominiert wurde, durchaus liberale Urteile.

Die Bedeutung des Gerichts für die Finanzpolitik kommt primär im Falle von föderalen Konflikten sowie bei verfassungsrelevanten Fragen (16. Artikel) zum Tragen. Als Beispiel kann hier die teilweise fehlende Berücksichtigung der Population der Staaten bei der Berechnung von Steuerhöhen genannt werden. Im Zusammenhang mit der Finanzpolitik unter Präsident Bush aber kann der Supreme Court als Vetospieler ausgeblendet oder allenfalls als passives Korrektiv angesehen werden, denn es kann in dieser Phase kaum eine Aktivität oder indirekte Einflussnahme ausgemacht werden. Einzig bei einer Abstimmungsunregelmäßigkeit wurde der Supreme Court angehört, um das Ergebnis zu validieren.¹²⁵⁸

¹²⁵⁸ Vgl. Ippolito (2012), S. 132.

4.3.4 Politische Prozesse

Hinsichtlich einer Politics-Analyse und -Diskussion der finanzpolitischen Gesetzgebungsprozesse unter George W. Bush ist nun eine Detailbetrachtung nach den zuvor erlangten Gesetzgebungskenntnissen im Untersuchungszeitraum notwendig. Horst schlägt indirekt ein modifiziertes Verfahren vor, dem hier gefolgt werden soll. Demnach werden die Gesetze nach den einzelnen Gewalten betrachtet, was auch eine gute Verzahnung zum Polity-Teil der Arbeit sowie dem theoretischen Überbau gewährleistet. Hiernach gilt es die Exekutive nach ihren prozessualen Einflussmöglichkeiten und Einflussnahmen zu beleuchten. Diese bestehen primär in der Ideenformulierung und der Mobilisierung öffentlicher Unterstützung. Die Legislative müsste auf ihre Vetospieler und deren Handeln oder Nicht-Handeln geprüft werden. Letztlich muss auch die Judikative in den Blick gefasst werden, die ebenfalls durch zumindest passives Wirken Einfluss auf den Prozess nehmen kann.

Um eine Idee über die Einflussnahme innerhalb dieses administrativen und zeitlichen Rahmens zu bekommen, wird auf Easton zurückgegriffen, dessen Ansatz bereits in den theoretischen Ausführungen (Kapitel 2.1.2) thematisiert wurde. Zunächst wird der Input, bestehend aus Forderungen und Unterstützung, betrachtet, um dann den Output, das Gesetz, vergleichend heranzuziehen. Das resultierende Delta deckt die zu identifizierende Einflussnahme auf.¹²⁵⁹

Erweitert wird diese Perspektive durch einen Ausbau der bereits begonnenen Ausarbeitung der Institutionen. So sollen diese nachfolgend als Gravitationsfelder verstanden werden, welche je nach personeller Besetzung oder administrativer Struktur stärker oder schwächer ausgeprägt sein können (s.o.) und somit Gesetzesinitiativen entsprechend beeinflussen können. Dies entspricht auch dem Verständnis eines endogen Policy-Wandels. Demnach bedingen die Charakteristika der Institutionen bzw. die Charakteristika der Prozesse die Policy-Dimension.¹²⁶⁰

Beispielhaft wurde dies bereits bei der Analyse der „Committees“ berücksichtigt. So konnte verzeichnet werden, dass im 108th Congress eine klare, starke republikanische Prägung der relevanten „Committees“ vorlag. Folglich hätte der Weg der Initiative inhaltlich stark beeinflusst werden können. Da aber der Grundtenor der Initiative bereits stark republikanisch geprägt war, ist hier „nur“ von einem theoretisch starken Gravitationsfeld die Rede – es spielt also die „Polung“ des Feldes sowie des Gesetzeskörpers eine maßgebliche Rolle. Von größerem Interesse ist allerdings in dem Falle der Regelausschuss, der durch seine paritätische Besetzung ein beeinflussendes Gewicht besitzt und damit im Prozess näher beleuchtet werden muss.

¹²⁵⁹ Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 107.

¹²⁶⁰ Vgl. Eccelston (2007), S. 24ff.

4.3.4.1 Fundament und Motive der Finanzpolitik von George W. Bush

Steuererleichterungen waren bereits während des Wahlkampfs ein wichtiges Thema. Den Haushaltsüberschüssen von Präsident Clinton geschuldet,¹²⁶¹ sahen sich die Bewerber Gore (D) und Bush (R) beide in der Pflicht, Steuern an die Bürger „zurückzuzahlen“.¹²⁶² Während Gore dies selektiv für Bürger bzw. Haushalte mit einem Einkommen von unter 50.000 US-Dollar forderte, empfand Bush dies als „ungerecht“ und forderte Steuererleichterungen für alle. Dieser Anspruch führte zu erheblichen Druck nach der Wahl zum Präsidenten und wurde daher von George W. Bush als Priorität bewertet. Der Druck erhöhte sich zudem durch die sich ändernde Konjunkturlage stark.¹²⁶³ Die Basis der Steuererleichterungen, welche im Rahmen dieser Diskussion als Input oder Entwurfsgrundlage angesehen werden, können der Nominierungsrede von George W. Bush vom 3. August 2000 auf der „Republican National Convention“ entnommen werden. Die Kerninhalte lauten wie folgt:¹²⁶⁴

- bessere Schulbildung für Minderheiten,
- deutliche Steuersenkungen,
- erhebliche Ausweitung der Militärausgaben,
- Verbesserung der Sozialversicherung und von „Medicare“.

Die allgemeinen Steuersenkungen standen im Zentrum der Maßnahmen und wurden mit dem Argument begründet, dass unter der Präsidentschaft Bill Clintons der Staat den Bürgern in unnötiger Weise Geld entzogen habe. Es seien damit unnötige Staatsausgaben gedeckt sowie Budgetüberschüsse generiert worden. Zusätzlich wurde die Höhe der Steuerlast beklagt. Die Steuerquote sei die höchste seit dem Zweiten Weltkrieg, ohne dass es dafür eine Rechtfertigung gebe. Auf dieser argumentativen Basis wurden die Steuerreduzierungsziele sehr konkret dargelegt.

Zunächst sollte die „Death Tax“, eine Erbschaftssteuer für Familienbetriebe, abgeschafft werden. Dies sollte Nachfolgern in Unternehmen die Möglichkeit geben, die übernommenen Betriebe zu sanieren und notwendige Investition zu tätigen. Als weitere Maßnahme sollte die Steuerlast in allen Steuerklassen auf maximal ein Drittel des Einkommens begrenzt werden, um eine gewisse Steuergerechtigkeit zu gewährleisten. Des Weiteren wurden Steuersenkungen von 15 auf 10 Prozent für die unterste Steuerklasse in Aussicht gestellt, zusätzlich zu den Steuererleichterungen für Kinder in dieser Einkommensklasse. Weitere Hilfestellung für diese Einkommensgruppe sollte durch Steuererleichterungen für niedrige Lohnklassen zwecks Verwendung privater Krankenversicherungsleistungen gewährt werden.

¹²⁶¹ Die Überleitung vom 42. zum 43. Präsident bedarf einer Betrachtung der Problembestände und Neuansätze. Thuner (2004), S. 57 liefert hierzu einen Überblick.

¹²⁶² Cataldo und Savage (2001), S. 156f. bieten hier eine gute Übersicht über beide Positionen hinsichtlich der jeweiligen Finanzpolitik.

¹²⁶³ Vgl. Conlan und Posner (2012), S. 183f.

¹²⁶⁴ Vgl. o.V. (2010).

Als letzte Maßnahme, um die Steuerlast zu reduzieren, wurden Erhöhungen der Abschreibungen für Spenden in Erwägung gezogen.

Der vom OMB formulierte Haushaltsvorschlag untermauerte die Forderungen des Präsidenten, obwohl er andere Schwerpunkte setzte, und leitete letztlich das Werben um die Stimme der Kongressmitglieder ein. Präsident George W. Bush präsentierte am 28. Februar 2001 seinen geplanten langfristigen Haushaltsplan vor dem Kongress. In dem Anschreiben des Haushaltsplans fasste George W. Bush wie folgt seine „new vision“ für das amerikanische Volk zusammen: Ziel des Haushaltsplanes sei es, eine „neue Art“ des Regierens einzuführen. Die zwei üblicherweise rivalisierenden Vorstellungen des Regierens sollten überwunden werden. Es sollte ein Mittelweg zwischen „small Government without regard to need“ und „big Government without regard to cost“ gefunden werden.

Drei Hauptmaßnahmen sollten die Erfüllung dieses Anspruchs gewährleisten: Erstens sollten öffentliche Schulen durch mehr Eigenverantwortlichkeit „wiederbelebt“ werden. Testverfahren und Bewertungen sollten dabei die Leistungsfähigkeit und Flexibilität der Schulen erhöhen. Zweitens sollten „faith-based“ und andere lokale Initiativen die gesellschaftliche Ordnung verbessern. Drogenprobleme, Armut und Kriminalität in den Gemeinden sollten somit reduziert werden. Drittens sollte die soziale Verantwortung des Staates erhöht werden. „Social Security“ und „Medicare“ sollten reformiert und verbessert werden.

Das Hauptanliegen des Haushaltsplanes von Präsident Bush wird jedoch erst durch folgende Aussagen deutlich: Das Budget solle so ausgestaltet sein, dass einerseits ein Schuldenabbau von 1 Bill. US-Dollar erreicht würde. Diese Schuldenreduzierung solle die größte in der amerikanischen Geschichte sein. Eine solche Reduzierung wurde von der Exekutive aus verschiedenen Gründen als zwingend notwendig angesehen: So stellten die derzeit hohen Zinszahlungen eine enorme finanzielle Belastung dar, welche zukünftige Prosperität, staatliche Ausgaben und soziale Verantwortung des Staates gefährdeten. Andererseits wurde angestrebt, dass jedem Bürger eine Einkommensteuersenkung zugutekäme. Eine solche Maßnahme solle der Wirtschaft einen „second wind“ bescheren. In Zahlen ausgedrückt sollten somit innerhalb von zehn Jahren 2 Bill. Schulden US-Dollar abgetragen werden. Steuerzahler sollten ihre Einkommensteuerlast um ein Viertel reduzieren können und somit 1,6 Bill. US-Dollar innerhalb von zehn Jahren sparen. Auf den Verteidigungssektor ging Bush in seinem Anschreiben nur am Rande ein: Das Militär müsse sich auf neue Gefahren einstellen und umstrukturiert werden, jedoch wurden hier keine konkreten Maßnahmen oder Kennziffern genannt.

4.3.4.2 EGTRRA

Der Plan des Präsidenten hinsichtlich EGTRRA wurde am 8. August 2001 veröffentlicht.¹²⁶⁵ Hiernach lag die Priorität auf der Kürzung der individuellen Einkommensteuer, um die Wirtschaft wieder zu fördern sowie das Steuersystem zu vereinfachen. Mithilfe der Vehikel „Einkommensteuernkürzungen“, „Child Credit“ sowie „Marriage Penalty“ und „Estate Tax“ sollte die durchschnittliche Familie ca. 1.600 US-Dollar netto mehr im Jahr erhalten. Die Kosten dieser „neuen Gerechtigkeit“ wurden auf 1,6 Bill. US-Dollar für einen Zeitraum von zehn Jahren geschätzt.¹²⁶⁶ Die Reaktionen der Legislative fielen äußerst kritisch aus, wenngleich primär bezogen auf die Höhe der Kosten. Sowohl „Senate Minority Leader“ Daschle als auch „House Minority Leader“ Gephardt forderten eine Kappung der Kosten auf 900 Mrd. US-Dollar, um mögliche Überschuldungsgefahren zu reduzieren.¹²⁶⁷ Selbst die republikanischen Senatoren Jeffords und Chafee bezifferten im Februar die Kosten als zu hoch, während Senator Miller (D) – als Demokrat! – dem präsidentialen Vorhaben seine Zustimmung zusprach.¹²⁶⁸ Angesichts zunehmender wirtschaftlicher Veränderungen befürwortete Alan Greenspan EGTRRA mit einem notwendigen Stimulus für die Wirtschaft, allerdings nicht in der Höhe.¹²⁶⁹

Angesichts der bereits dargestellten Veränderungen in der Zusammensetzung des Senats infolge des Wechsels von Senator Jim Jeffords (Vermont) zu den Demokraten musste sich (rückblickend) die Administration von George W. Bush einer institutionellen Besonderheit bedienen, um EGTRRA durch die obere Kammer bestätigen lassen zu können. Mit dem Senatorenwechsel war die republikanische Kontrolle des Senats verloren gegangen und man sah sich gezwungen, eine „filibuster“-Aktion zu verhindern, also ein Abwehren der Beschlussfassung durch Übernutzung von Redezeit (siehe Kapitel 4.2.3). Zu dem Zweck wurde auf „budget reconciliation procedures“ zurückgegriffen.¹²⁷⁰ Nach dem „Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974“ werden „filibuster“ ausgeschlossen, wenn das Gesetz (oder Teile des Gesetzes) von mehreren Komitees in den Häusern bearbeitet wurde und folglich in einen Sammelgesetzentwurf („omnibus bill“) durch das jeweilige „Budget Committee“ überführt werden muss. Nach der Formulierung des Gesetzes im jeweiligen Komitee erfolgt die Abstimmung im entsprechenden Haus. Dabei dürfen die Mitglieder des Senats insgesamt „nur“ 20 Stunden debattieren, was „filibustering“ unmöglich macht.¹²⁷¹

Abgesehen von diesem Weg wurde EGTRRA noch durch andere Aspekte befördert. So galt die Steuer- und Finanzpolitik von George W. Bush als äußerst „parteiisch“, d. h. republikanisch. Der

¹²⁶⁵ Vgl. The White House (2010).

¹²⁶⁶ Die weiteren Hintergründe wurden bereits im dritten Kapitel der Arbeit dargelegt.

¹²⁶⁷ Vgl. Graetz und Shapiro (2005), S. 178f.

¹²⁶⁸ Vgl. The New York Times (2001).

¹²⁶⁹ Vgl. The New York Times (2001b).

¹²⁷⁰ Vgl. Wilson (2009), S. 149.

¹²⁷¹ Vgl. Heniff (2012).

Präsident nutzte diese „Couleur“ und bildete eine geschlossene Fraktion, welche die Beteiligung von Demokraten fast unnötig machte.¹²⁷² Die Motivation der Kongressmitglieder zur Fraktionsgeschlossenheit entstammte auch den Enttäuschungen von 1994 und der folgenden Jahre. Denn mit der 1994er-Wahl gelang es den Republikanern das erste Mal seit 40 Jahren, eine Mehrheit im Senat sowie im Repräsentantenhaus zu erlangen. Damit wurde die Motivation geweckt, aus dem Kongress hinaus dominierend regieren zu können und „revolutionäre“ Politikveränderungen zu erreichen. Wichtige Gesetzesvorhaben wurden aber erfolgreich mit einem Veto des Präsidenten belegt.¹²⁷³ Die daraus resultierende Enttäuschung mündete beispielsweise bei Senator Phil Gramm (R) in folgender Reaktion auf die Ernennung von George W. Bush zum Präsidenten und das Vorliegen eines republikanischen Kongresses: „I’ve been waiting all my Life to have a Republican President and a Republican Congress.“¹²⁷⁴ Somit dürfte es Präsident Bush relativ leicht gehabt haben bei seinen Verhandlungen mit dem Kongress im Streben nach einer geschlossenen republikanischen Stimme. Rohde sieht zudem generell Tendenzen zu einer Fraktionsgeschlossenheit im Senat. Es seien seit 1995 in beiden Parteien „geschlossener“ Wahlergebnisse zu verzeichnen.¹²⁷⁵

Trotz dieser Geschlossenheit wurde ein legislativer Weg verfolgt, der das Gesetzesvorhaben zunächst in vier Entwürfe unterteilte. Der Grund dafür lag nicht unbedingt in der Berücksichtigung von Jim Jeffords Wechsel (denn dieser war zu dem Zeitpunkt noch nicht absehbar). Aus einer ex-ante-Betrachtung erweist sich vielmehr, dass eine höhere Geschwindigkeit sowie ein Ausschließen von möglichen Partikularinteressen erreicht werden sollte, da zu befürchten war, dass einige Republikaner selbst noch umfangreichere Forderungen hinsichtlich Steuererleichterungen formulieren und damit den Prozess verlangsamen könnten.¹²⁷⁶

Zunächst wurde dem „House Ways and Means Committee“ ein Entwurf gesandt, der die Einkommensteuerreduzierungen enthielt. Das Komitee hatte innerhalb des 107th Congress eine republikanische Mehrheit von 24 (R) zu 17 (D) Stimmen.¹²⁷⁷ Dennoch galt die Einbringung in dieses Komitee als Risiko für den Erfolg des Vorhabens, denn den Vorsitz hatte Bill Thomas (R, California), dessen Abstimmungsverhalten als volatil eingeschätzt wurde. Thomas hatte die Kontrolle über die „Subcommittees“ „Tax“, „Trade“ und „Health Care“. Eingesetzt wurde er durch den republikanischen „Majority Leader of the House“ Dick Amney. Thomas bekam nach Abwägung die Position und wurde als die bessere von zwei schlechten Alternativen gesehen, denn sein Opponent, Phil Crane (R, Illinois), galt als unberechenbar und damit nicht besetzungsfähig. Thomas‘ Abhängigkeit von seinem Wahlkreis

¹²⁷² Vgl. Singh (2009), S. 18f.

¹²⁷³ Vgl. Sinclair (2004), S. 109.

¹²⁷⁴ Vgl. The New York Times (2001b).

¹²⁷⁵ Vgl. Rohde (2005), S. 214.

¹²⁷⁶ Vgl. Hoston (2007), S. 71.

¹²⁷⁷ Vgl. Committee on Ways and Means (2013): „Legacy“, in: <http://waysandmeans.house.gov/legacy/fullcomm.htm> (Stand 01.03.2013).

dürfte letztlich seine Kooperationsbereitschaft mit dem Präsidenten begründet haben. Kalifornien, speziell der Wahlkreis „San Luis Obispo“, zeigte Interesse an den Inhalten des Vorhabens.¹²⁷⁸

Die Anhörungen wurden unterstützt von diversen Experten: Paul O' Neill („Treasury Secretary“) verteidigte den Plan des Präsidenten und gab eine Limit-Schätzung von 1,6 Bill. Dollar an. Rangel (D, NY), „Ranking Member“ und „House Democrat Leader“, sah AMT-Fragen nicht hinreichend berücksichtigt und stellte sich gegen das Vorhaben. Die Experten Feldstein (Harvard), Greenstein (CBPP) und Hasset (American Enterprise Institute) gaben unterschiedliche, aber eher pessimistische Einschätzungen des Vorhabens ab.

Nach der Abstimmung des ersten Entwurfes mit 23 (R) zu 15 (D) Stimmen am 1. März 2001 wurde er vor dem Haus am 8. März 2001 diskutiert und mit 232 zu 198 Stimmen befürwortet. Damit stimmten alle republikanischen Repräsentanten geschlossen für den Entwurf.¹²⁷⁹ Die anderen drei Entwürfe, welche die a.) „Marriage Penalty“ und CTC, b.) „Death Tax“ und c.) IRA-Veränderungen enthielten, wurden ebenfalls durch das „House Ways and Means Committee“ bestätigt und an das Haus zur Abstimmung weitergeleitet. Die Abstimmungsergebnisse waren wie folgt: a.) und b.) wurden jeweils mit einer Zweidrittelmehrheit bestätigt, c.) wurde mit 407 zu 24 Stimmen bestätigt.¹²⁸⁰ Hinsichtlich der Abstimmung muss aber noch die institutionelle Rolle des „Speakers of the House“ erwähnt werden.

Die Position des Speakers innerhalb des Repräsentantenhauses nahm von 1999 bis zum Jahr 2007 Dennis Hastert (R, Illinois State) ein. Hastert und auch seine Position werden im legislativen Prozess meist unterschätzt. Unter Clinton zeigte Hastert Überparteilichkeit und rief die Parteien zur Zusammenarbeit auf. Mit der Ernennung von Bush wandelte sich diese Einstellung radikal. Schon vor der Ernennung forderte Hastert eine Splittung des Gesetzesvorhabens zur Veränderung der Steuerpolitik, denn er befürchtete, dass Demokraten und einige Republikaner das Vorhaben stürzen könnten. Mit der knappen republikanischen Mehrheit im Haus und der Anforderung einer einfachen Mehrheit konnten somit Wenige über das Schicksal des umfänglichen Vorhabens entscheiden. Somit gilt Hastert als Ideenstifter und Architekt von EGTRRA im Repräsentantenhaus. Nach Absprachen mit George W. Bush im Februar 2001 wurde die Strategie von Hastert schlussendlich verfolgt.¹²⁸¹

Die nächste Hürde musste nun im Senat genommen werden. Hier bestanden die bereits oben genannten Befürchtungen, denn gerade aufgrund der geringeren Anzahl an Senatoren ist deren Gewicht im Vergleich zu jenem eines Repräsentanten ungemein stärker, besonders in Hinblick auf die

¹²⁷⁸ Vgl. Graetz und Shapiro (2004), S. 142ff.

¹²⁷⁹ Vgl. Conlan und Posner (2012), S. 189f.

¹²⁸⁰ Vgl. GPO (2002).

¹²⁸¹ Vgl. Graetz und Shapiro (2005), S. 144ff.

Stimmenverteilung 50 (R) zu 50 (D) plus die Stimme des Vizepräsidenten (R). So kommen hier Partikular- oder Profilierungsinteressen eines Senators eine nicht vernachlässigbare Bedeutung zu.¹²⁸² Um dieser Situation Herr zu werden, versuchte Präsident Bush mit Reden und Auftritten gerade in den „Swing-States“ Überzeugungsarbeit zu leisten. Dennoch wurde der Entwurf verändert und die Summen der Steueranpassungen nach unten angepasst. Der veränderte Entwurf erzielte 51 zu 49 Stimmen.¹²⁸³

Das Risiko, die Bedeutung und Relevanz der Einbringung des Vorhabens in den Senat sowie das Ergebnis müssen deutlich stärker gewichtet werden als die Arbeit innerhalb des Hauses. Um die oben gezeigten Ergebnisse zu erzielen, bedurfte es umfangreicher Verhandlungen. Als Schlüsselfigur wird dabei Karl Rove angesehen. Er verstand es, Nick Calio, der das „White House Office of Congressional Affairs“ unter Bush sen. geführt hatte, und die Senatoren durch Lobby-Arbeit auf die Notwendigkeit des Gesetzes hinzuweisen. Als noch herausragender ist die Rolle von Präsident George W. Bush selbst zu bewerten. So hielt Bush zwei Tage vor Einbringung des Vorhabens in das Plenum des Senats Reden in vier Bundesstaaten, um Druck auf die Senatoren auszuüben.¹²⁸⁴

Mit dem veränderten Vorhaben aus dem Senat sowie dem „ursprünglichen“ aus dem Haus galt es nun im „Budget Reconciliation“-Prozess einen Kompromiss zu finden. Die Vetospieler waren dabei das Weiße Haus, die republikanischen Vorsitzenden des „House Ways and Means Committees“ und des „Senate Finance“-Komitees sowie die demokratischen Senatoren Max Baucus (D) und John Breaux (D).¹²⁸⁵ Nach den Regeln des Kongresses fand zunächst im Repräsentantenhaus eine Diskussion statt, welche im Senat weitergeführt wurde und dazu führte, dass letztlich alle Forderungen des Präsidenten erfüllt und die Maßnahmen als solche durchgesetzt wurden.

Belegt wurden sie allerdings mit den „Sunset-Regeln“ sowie den graduierten Phasen. Die „Sunset-Regel“ musste eingeführt werden, um die „Byrd Rule“ zu umgehen. Letztere verlangt eine „Supermajorität“ von Gesetzen, falls diese eine Wirksamkeit von über zehn Jahren haben.¹²⁸⁶ Somit wurde bei der finalen Abstimmung im Senat „nur“ eine einfache Mehrheit benötigt. Die Forderungen nach den graduellen Einführungen der einzelnen Maßnahmen gehen auf das demokratische Anliegen einer stärkeren quantitativen Limitierung des Gesetzes auf 1,34 Bill. US-Dollar zurück.¹²⁸⁷ Nachfolgende Tabelle 22 zeigt die unterschiedlichen Ergebnisse des originären Vorhabens und des finalen Gesetzes. Deutlich zu erkennen ist, dass Differenzen zwischen Entwurf und Gesetz trotz der inhaltlichen „Spitzen“ relativ gering sind, denn Anpassungen durch den administrativen bzw. politischen Ka-

¹²⁸² Siehe hierzu auch Rhode (2005), S. 208f.

¹²⁸³ Vgl. Conlan und Posner (2012), S. 192.

¹²⁸⁴ Vgl. Graetz und Shapiro (2005), S. 152f.

¹²⁸⁵ Vgl. Conlan und Posner (2012), S. 192.

¹²⁸⁶ Vgl. U.S. House of Representatives (2011).

¹²⁸⁷ Vgl. Conlan und Posner (2012), S. 192.

nal von 23,9 Prozent können bei einem solch umfänglichen Vorhaben durchaus als gering betrachtet werden.

Tabelle 22: Unterschiede zwischen Entwurf und Gesetz von EGTRRA

Maßnahme	Kosten in Mrd. US-Dollar		
	Präsident Bush	Finales Gesetz	Delta in %
Einkommensteuerreduzierung	560,2	453,6	-19,02
Neue 10 Prozent Steuerklasse	317,1	421,3	+32,8
CTC	210,7	171,8	-18,4
Marriage Penalty	102,7	63,3	-38,4
Estate Tax	305,9	138	-54,8
sonstige	141,6	99,4	-29,8
Summe	1638,2	1347,4	-23,9

Quelle: nach Graetz und Shapiro (2005), S. 202.

4.3.4.3 JGTRRA

Bei der Diskussion über die prozessualen akteurs-institutionellen Dependenz um JGTRRA muss zuvor nicht nur auf die Ausarbeitungen zur Policy-Dimension verwiesen werden, sondern auch nachdrücklich deutlich gemacht werden, dass sich die Grundeinstellung zu steuerlichen Anpassungen im Kongress geändert hatte. Denn trotz der umfänglichen Maßnahmen innerhalb von EGTRRA bei einer nur moderaten Rezession konnten entsprechend positive Effekte auf das BIP, Investitionen sowie Steueraufkommen kaum beobachtet werden. Dies nährte den Zweifel an den Maßnahmen und führte zu einer noch stärkeren Polarisierung innerhalb des Kongresses.¹²⁸⁸ So gab das CBO Anfang 2003 die Einschätzung einer geringen Erholung der Rezession ab. Im Februar 2003 erreichte das Defizit 6,4 Bill. US-Dollar, im April wurde die Einschätzung auf 7,39 Bill. angehoben. Das Weiße Haus hingegen schätzte das Defizit auf 300 Mrd. US-Dollar.

¹²⁸⁸ Vgl. Jones und Williams (2008), S. 208f.

Besonders deutlich wird die veränderte Grundstimmung an einem offenen Brief, der sich klar gegen JGTRRA aussprach. Dieser wurde von zehn Nobelpreisträgern und 450 Ökonomen unterzeichnet und auf einer vollen Seite der New York Times am 11. Februar 2003 veröffentlicht.¹²⁸⁹ Dessen ungeachtet wurde der Gesetzesentwurf am 23. Mai 2003 durch das Gewicht des Vizepräsidenten Cheney im Senat „durchgewunken“. Dabei konnten fast die gleichen institutionellen Arrangements und prozessualen Herangehensweisen beobachtet werden, wie sie bereits bei EGTRRA vollzogen worden waren,¹²⁹⁰ denn die Republikanische Partei hatte noch immer beide Kammern des Kongresses unter Kontrolle. Anzumerken ist hier aber, dass der originäre Wunsch von Präsident George W. Bush beinhaltete, die Maßnahmen unter EGTRRA permanent festzuschreiben, also die „Sunset-Regeln“ vollends abzustreifen.

Die Ankündigung zu JGTRRA erfolgte am 7. Januar 2003, kurz vor dem Treffen des „Economic Club of Chicago“.¹²⁹¹ Die Motivation bestand darin, dem absehbaren Abschwung entschieden entgegenzutreten. Die daraus resultierenden Forderungen beinhalteten die Beschleunigung der unter EGTRRA schrittweisen Veränderungen der Einkommensteuer sowie des „Marriage Penalty“. Zudem sollten eine Unternehmenssteuerreduzierung, Aussetzungen von Dividendenbesteuerungen und steuerliche Absetzungsvereinfachungen den notwendigen Stimulus geben.

Die Senatoren McCain (R) und Chafee (R) bezeichneten das Vorhaben des Präsidenten als viel zu teuer. Die demokratische Seite des Senates sprach sich ebenfalls geschlossen gegen JGTRRA aus.¹²⁹² Legislativ wurde das Vorhaben zusammen mit dem Budgetentwurf für das Jahr 2004 diskutiert. Hier konnte ebenfalls eine geschlossene Demokratische Front gegen das Vorhaben ausgemacht werden. Der „Treasury Secretary“ Snow hingegen verteidigte die Idee, brachte allerdings auch die Höhe des Pakets kritisch in den Fokus.¹²⁹³ Die Anhörungen im „House Ways and Means“ dauerten drei Tage. Auch hier mahnten die Experten zur Vorsicht, insbesondere Matsui (R), Glassman (American Enterprise Institute) und Gale (Brookings Institute). Schaefer (Morgan Stanley) verteidigte das Vorhaben aus einer Unternehmensperspektive. Er sah hierin den Kern nachfragerorientierter und notwendiger Lenkung durch den Staat. Auch im Komitee „Finance“ des Senates wurde kontrovers diskutiert. Hier lag die Besonderheit in dem schwierigen Stimmenverhältnis: Chaffe (R) und Specter (R) zeigten bereits Anzeichen eines „Nay“, was bei einem Verhältnis von 48 (D) zu 52 (R) zu äußerst un-

¹²⁸⁹ Vgl. Economic Policy Institute (2003).

¹²⁹⁰ Nach: ICBA (2004) lag das Stimmenverhältnis 25 (R) zu 17 (D).

¹²⁹¹ Vgl. The White House (2014).

¹²⁹² Vgl. Orlando Sentinel (2003).

¹²⁹³ Vgl. The U.S. Government Publishing Office (2000).

günstigen Abstimmungsbedingungen geführt hätte.¹²⁹⁴ Somit limitierte Senator Grassely (R) vor Abstimmung das Volumen auf 350 Mrd. US-Dollar.¹²⁹⁵

Der legislative Prozess, den JGTRRA zu durchlaufen hatte, erwies sich als „einfacher“ als jener von EGTRRA.¹²⁹⁶ Im Repräsentantenhaus wurde das Vorhaben am 27. Februar 2003 eingebracht. Inhaltliche Diskussionen führten zu einer grundsätzlichen Bestätigung des Vorhabens, das AMT-Verlangen wurde sogar eigenständig erweitert. Die weitere formale Vorgehensweise wurde dann bis Mai gebremst, um den Budgetplan 2004 zunächst abgeschlossen zu wissen. Thomas („Chairman House Ways and Means“) passte im Sinne der Diskussion im Haus die Grenzen an (insbesondere AMT und „carry back“ sowie „dividend tax“ wurden über den Präsidentenvorschlag hinaus adaptiert),¹²⁹⁷ was auch durch das gesamte Komitee – 24 (R):17 (D) – bestätigt wurde. Nach Ablauf der PAYGO-Regel, also der Budget-Deckungsprämisse von neuen Gesetzesvorhaben, konnte der Vorschlag direkt ins Plenum eingebracht werden, wobei hier erst durch die Repräsentanten Simpson („Speaker of the House pro tempore“), Thomas und Rangel das neue Vorgehen relativ zügig umgesetzt werden konnte. Die abschließende Abstimmung entsprach den Parteiproportionen im Haus.

Auch im Senat, hier im Speziellen das „Finance Committee“, wurde das originäre Vorhaben des Präsidenten modifiziert. Senator Grassley (R) hob ebenfalls die Grenzen bzw. Umfänge aller Teilaspekte an, jedoch auch mit der Limitierung des Pakets auf 350 Mrd. US-Dollar.¹²⁹⁸ Infolge der Adaptionen von JGTRRA in beiden Kammern lagen signifikant unterschiedliche Skizzen vor. Die Unterschiede lagen dabei primär bei AMT-Aspekten und „dividend Taxes“. Im Senat wurden dann beide Versionen zusammengeführt und mit einem Verhältnis von 51:49 Stimmen angenommen, wobei sowohl auf demokratischer Seite (Miller, Bayh und Nelson) als auch auf republikanischer Seite (Chafee, McCain und Snowe) Abweichler identifiziert werden konnten.¹²⁹⁹

In der dann folgenden gemeinschaftlichen Auseinandersetzung der beiden Häuser mit dem Entwurf konnte die stärkste Unterstützung bei Vize-Präsident Dick Cheney ausgemacht werden. Letztlich wurde Folgendes vereinbart: Die Beschleunigung von EGTRRA wurde beibehalten, aber die 10-Prozent-Gruppe sollte nach dem Jahr 2005 zurückgenommen werden. Auch der „Child Credit“ sollte nur Familien mit einem Mindesteinkommen von 10.500 US-Dollar zugesprochen werden. Bei allen weiteren Anpassungen mussten ebenfalls umfassende Verhandlungen (meist unter Beteiligung von Dick Chaney) geführt werden, um letztlich einen „deal“ zu erzielen, welcher im Repräsentantenhaus gemäß der Parteilinie akzeptiert wurde. Viel mehr musste der Kompromiss aber den Senat überzeu-

¹²⁹⁴ Vgl. Lewandowski (2008), S. 28f.

¹²⁹⁵ Vgl. The New York Times (2003).

¹²⁹⁶ Vgl. Lewandowski (2008), S. 29f.

¹²⁹⁷ Vgl. U.S. House of Representatives (2014).

¹²⁹⁸ Vgl. Lewandowski (2008), S. 33.

¹²⁹⁹ Siehe Vote 179 vom 15. Mai 2003 - thomas.loc.gov.

gen, da hier die Mehrheit äußerst knapp ausfiel. Durch die Anpassungen und Verhandlungen konnten Miller (D) und Nelson (D) überzeugt werden, Chafee (R), McCain (R) und Snowe blieben bei ihrem jeweiligen „No“, was zu einem abschließenden Wahlergebnis von 50:50 führte. Mithilfe von Cheneys Stimme konnte der Präsident das Vorhaben am 2. Juni in Kraft setzen.¹³⁰⁰

Dieser Darstellung muss hinzugefügt werden, wie der Erfolg der Administration begründet wird. So gilt die herrschende Meinung, dass trotz der Einwände von Demokraten (aber auch von Republikanern) ein Scheitern von JGTRRA kaum denkbar gewesen war. Morgan führt hierzu folgendes aus: „...Representative Jim McCrery (R-LA) warned: ‘Anyone voting ‘no’ is voting for a tax increase for the American people, especially the middle class.’”¹³⁰¹ Auch der Interviewpartner E stellt heraus, dass das herrschende Thema bzw. die grundlegende Argumentation auf dem „hill“ in dieser Zeit „Steuererhöhungen“ waren. So äußerte sich das gesamte republikanische Lager wie folgt: „...It will be the largest tax increase in American history if we were to allow the Bush tax cuts to expire.“¹³⁰² Dies führte dazu, dass schon aus Eigeninteresse (hinsichtlich der nächsten Wahl) viele dem Pfad des Präsidenten folgten.

4.3.4.4 JCWAA

Der Prozess um JCWAA aus dem Jahr 2001/2002 verlief auch aufgrund der neuen Mehrheiten in beiden Häusern sowie auf Komitee-Ebene wesentlich schneller und ungehinderter als jener bei EGTRRA. Folgender Zeitstrahl verdeutlicht dies: Der Gesetzesentwurf wurde am 11. Oktober in den legislativen Prozess eingebracht. Die Komitees, die über das weitere Verfahren entscheiden mussten, leiteten bereits am 12. Oktober den Entwurf an das Repräsentantenhaus zwecks Abstimmung weiter. Hier sei angemerkt, dass durchschnittlich nur einer von vier Entwürfen überhaupt weitergeleitet wird, um dann meist mit deutlich längeren Lauffristen an die Kongresskammer weitergeleitet zu werden. Die Abstimmung über JCWAA im Repräsentantenhauses erfolgte bereits am 24. Oktober mit folgendem Abstimmungsergebnis: 225 „Aye“, 199 „No“, 8 „not voting“.¹³⁰³

Dieses Ergebnis ist in zweierlei Hinsicht bemerkenswert. So konnte eine vollständige „Fraktionsgeschlossenheit“ erzielt werden, da alle 214 (anwesenden) republikanischen Repräsentanten für den Entwurf stimmten. Zum anderen aber gelang es, auch zehn Demokraten für den republikanisch geprägten Entwurf zu gewinnen. Hier muss natürlich angemerkt werden, wie auch schon in der Analyse im dritten Kapitel bemerkt, dass es sich bei JCWAA um das kleinste finanzpolitische Vorhaben George W. Bushs handelte. So betrug das Zehnjahresvolumen von JCWAA nur 10 Prozent von JGT-

¹³⁰⁰ Siehe hierzu Congressional Record 149, 7081 und 7072-74.

¹³⁰¹ Morgan (2009), 99.

¹³⁰² Anhang 7.5.

¹³⁰³ Siehe hierzu: GovTRACK (2014a).

RAA und nur 0,45 Prozent von EGTRRA. Auch die zeitliche Nähe zu den Anschlägen aus dem Jahr 2001 sowie die daraus erwachsenden Wirtschaftsförderungswünsche für New York könnten für eine „Überparteilichkeit“ gesorgt haben.

Nichtsdestotrotz scheinen die akteurs-institutionellen Bedingungen dafür gesorgt zu haben, dass JCWAA fast ungehindert und äußerst schnell die legislativen Hürden nahm. Auch ist erstaunlich, dass es mit William Thomas (R, California) nur einen Sponsor für das Gesetzesvorhaben gab. Üblicherweise werden auch Co-Sponsoren gewählt – oder zumindest „bedeutendere“. Dem Republikaner Thomas wird nur ein sehr schlechter „Ideology Score“ und nur ein mittelmäßiger „Leadership Score“ zugewiesen. Demnach ist seine republikanische Nähe im Vergleich zu allen anderen Mitgliedern des Hauses eher gering anzusehen; seine aktive Förderung von Gesetzesinitiativen war (im Vergleich zu allen anderen Mitgliedern des Hauses) eher mittelmäßig ausgeprägt.¹³⁰⁴

Nach der erfolgreichen Abstimmung im Repräsentantenhaus wurde der Entwurf an den Senat weitergeleitet und sogar mit geringen „positiven“ Veränderungen am 14. Februar 2002 verabschiedet. Am 7. bzw. 8. März bestätigten beide Häuser die Veränderungen und der Präsident konnte das Gesetz am 9. März unterschreiben. Dieser Zeitstrahl und die Wahlergebnisse machen deutlich, dass das Vorhaben im Vergleich zum Verfahren von EGTRRA effektiver und effizienter durchgesetzt werden konnte. Anzumerken ist hier, dass EGTRRA aus einer zeitlichen Perspektive ähnlich einzustufen ist, doch waren hierzu legislative Hilfsmittel notwendig, welche unter JCWAA nicht beobachtbar waren. Auch waren die inhaltlichen Auseinandersetzungen deutlich stärker ausgeprägt.

Bei der legislativen Auseinandersetzung mit JGTRRA setzte sich der Fraktionstrend weiter fort. Ein Grund könnte hier aber auch in der noch stärkeren Polarisierung der Parteien aufgrund des Irakkrieges sein. Das Vorhaben wurde durch den „Fraktionszwang“ befürwortet bei einem Stimmenverhältnis von 216:211. Im Senat formulierten die Senatoren George Vionovich (R, Ohio), Snowe (R, ME) sowie Chafee (R, RI) allerdings Bedenken bezüglich des hohen Defizits.¹³⁰⁵ Dies führte zu einem Abstimmungsergebnis von 48:51 Stimmen. Daher wurde der Entwurf von Bush leicht modifiziert, wurde aber letztlich aufgrund eines 50:50-Stimmenverhältnis durch den Vizepräsidenten bestätigt.¹³⁰⁶ JGTRRA wurde dann am 9. März durch den Präsidenten bestätigt.

¹³⁰⁴ Vgl. GovTRACK (2014b).

¹³⁰⁵ Vgl. Busch (2009), S. 54.

¹³⁰⁶ Vgl. Posner und Conlan (2012), S. 196.

4.3.5 Zwischenfazit

Innerhalb der Politics-Analyse wurde der eigentliche legislative Prozess aufgearbeitet. In einer Zeitstrahl-Betrachtung wurden besondere Ereignisse, Akteure und Einflussnahmen analysiert. Es konnte gezeigt werden, dass alle drei Gesetze beinahe ungestört bzw. ungefiltert den legislativen Prozess vollzogen. Hierfür konnten mehrere Gründe ausgemacht werden. Ein bedeutender Grund lag im Thema „Steuersenkungen“ begründet. Hiermit konnten sowohl alle Republikaner geeint werden, als auch einigen Demokraten überzeugt werden. In diesem Zusammenhang lässt sich das bereits weiter oben genannte Gefangenen-Dilemma zitieren, wonach Wiederwahlinteresse und Wählerwunsch des Abgeordneten bzw. Senators ihn zu einer Zustimmung zwingen (quasi unabhängig der Partei-Couleur). Interviewpartner E unterstreicht die These, indem er der Wahl eine gewisse Alternativlosigkeit zuspricht. Denn ein „Nein“ zu Steuersenkungen, hieße ein „Ja“ für Steuererhöhungen. Zumindest wurde dies im politischen Betrieb kommuniziert und als Druckmittel herangezogen.

Beim ersten Gesetzespaket (EGTRRA) schätzt Interviewpartner A zudem den Zeitpunkt als Erfolgsfaktor. Denn „... first year – President get’s always his agenda...“¹³⁰⁷ Letztlich muss die institutionelle Dimension als Erfolgsfaktor genannt werden. Interviewpartner E drückt dies wie folgt aus: „...historically, for whoever is in charge, the chairman and the ranking member of House Ways and Means and Senate Finance, historically those players have had major roles in tax reform when it happened...“. Diese Spieler waren im Betrachtungszeitraum fest in Republikanischer Hand. Zu fragen gilt nun, wie diese Erkenntnisse i Gänze zu bewerten sind. Nachfolgend gilt es daher die gewonnenen Mosaiksteine zusammenzuführen und ein Bild des Outcome der Periode zu erhalten. Um dieses zu schärfen, muss dann eine Relation hier die Diachronität – ergänzt werden.

¹³⁰⁷ Vgl. Kapitel 7.1

4.4 Politikergebnis und diachroner Vergleich

Nachdem im Sinne von Schubert zunächst im dritten Kapitel eine Bestandsaufnahme der US-amerikanischen Finanzpolitik unter George W. Bush vorgenommen wurde, konnte anschließend die Institutions-, Akteurs- und Prozessdimension identifiziert, spezifiziert und analysiert werden. Es konnte zum einen geklärt werden, „was zustande kam“, zum anderen, „wie es zustande kam“. Der Anspruch der Politikfeldanalyse ist aber nicht mit der Kompilierung faktischer Ergebnisse und ihres Zustandekommens erfüllt. Vielmehr verlangt die Methodik, nach Antworten zu den Wirkungen, Resultaten bzw. dem Outcome zu suchen.¹³⁰⁸ Somit müssen die bisherigen Erkenntnisse zusammengeführt und entsprechend interpretiert werden. Die Interpretation kann anhand der in der Einleitung aufgestellten Thesen zur Macht und Entwicklung des US-amerikanischen Präsidentschaftssystem erfolgen. Des Weiteren werden die politik-theoretischen Erklärungsätze herangezogen, welche im methodischen Überbau dieser Arbeit ausgearbeitet sowie im weiteren Verlauf der Arbeit angereichert wurden. Letztlich gilt es dann im Sinne eines „most similar system design“ eine Relation vorzunehmen, um den Outcome in Bezug darauf bewerten zu können.

Im Rahmen dieses Kapitels wurde zunächst das Regierungssystem der USA erörtert. Es konnte herausgearbeitet werden, dass eine Gewalttrias vorliegt, welche von Institutionen und Regeln geprägt ist sowie von den Kapazitäten und dem jeweiligen politischen Gewicht der Mandatsträger beeinflusst wird. Das System weist eine äußerst starke Vernetzung sowie ebensolche Abhängigkeiten auf. Bei der Betrachtung der einzelnen Vetospieler konnte zudem gezeigt werden, dass die Machtverhältnisse bei einem „statischen“ System „dynamisch“ ausgestaltet werden können. Durch ihre Positionierung und öffentlichkeitswirksame Unterstützung können Ämter und Positionen ihr Gewicht im legislativen Prozess einbringen und Maßnahmen können entsprechend gefördert (oder behindert) werden. Eine Schlüsselrolle kann der Exekutive bzw. dem originären Interesse der Exekutive zugewiesen werden, denn selbst wenn beide Häuser im Kongress von einer Partei geführt werden, macht es die Vetomacht des Präsidenten fast unmöglich, Veränderungen durchzusetzen (und umgekehrt). Eine weitere Schlüsselrolle, welche wesentlich schwerer auszufüllen ist, nimmt die Legislative ein. Hier herrschen vielschichtige Regel- und Institutionenarrangements, welche durch unterschiedlichste Interessen beeinflusst werden.

Eine Lösung dieser Gestaltungsproblematik hängt letztlich von zwei Determinanten ab: zum einen von einer ideologisch-parteilichen Geschlossenheit, um die Mehrheitshürden in den Kammern sowie Komitees nehmen zu können. Dies bedeutet aber letztlich, dass die Maßnahmen staatspoliti-

¹³⁰⁸ Vgl. Schubert (2009), S. 16.

schen Vorstellungen entstammen müssen, welche es den Mitgliedern erlauben, eine klare parteiliche Haltung einnehmen zu können. Eine Tendenz zur Mitte (auch „Hotellings Gesetz“ genannt), wie sie beispielsweise in der deutschen Politiklandschaft beobachtbar ist, kann hier kaum zum Tragen kommen. Verschärft wird diese Situation durch den immer stärker werdenden Druck auf das politische System bzw. die zunehmende Begrenzung von Spielräumen, z. B. infolge zunehmender Staatsverschuldung. Parteilicher „Zwang zum Extremismus“ führt letztlich dazu, dass Kompromisspolitik kaum möglich ist und damit der überparteiliche, gesellschaftliche Nutzen des Staates bzw. der Politik deutlich beschränkt ist. Zu sehen ist dies durchaus am Beispiel von „Obamacare“.

Um hier einen „Erfolg“ erzielen zu können, müsste die Ausgestaltung des Instruments nach bestimmten Parametern erfolgen. Dadurch aber, dass eine solche Einflussnahme des Staates auf die Gesundheitsfürsorge des Bürgers den Grundüberzeugungen der Republikanischen Partei diametral entgegensteht, sind bislang entweder Blockaden oder Anpassungsforderungen auszumachen, welche eine erfolgreiche Funktionsweise der Maßnahme kaum zulassen. Interviewpartner E sieht den Grund einer mangelnden Überparteilichkeit in einem nicht existierenden Komprisszwang.¹³⁰⁹ Denn durch die Möglichkeit des Staates sich immer mehr verschulden zu können, wird eine Diskussion um die Verteilung begrenzter Ressourcen nicht notwendig. Eher führt eine solche Situation dazu, dass alle ihre Forderungen erfüllt bekommen. Mit diesem Ansatz könnte auch erklärt werden, warum die Präsidentschaft von George W. Bush einen ambivalenten Charakter besitzt. Steuerle nennt benennt diesen wie folgt: „... The Two Santa Claus Policy: Tax Cuts and Spending Increase“.¹³¹⁰

Durch die erfolgreiche Positionierung der finanzpolitischen Maßnahmen unter Bush ist letztlich ein langfristiges Patt entstanden. Denn Demokraten (und auch Republikaner) werden und müssen (gerade hinsichtlich des anschwellenden Defizits infolge der Finanzpolitik von George W. Bush) Maßnahmen ergreifen, welche Steuererhöhungen mit sich bringen werden. Letztlich kann dies in einer weiteren Polarisierung und damit Lähmung münden. Interviewpartner Zu hoffen bleibt damit, dass die Schuldenbremse der USA nicht letztlich dazu führen muss, Kompromisse zu finden, welche überparteilichen Charakter besitzen.

Als zweite Determinante sind die Kenntnis von und die Möglichkeiten einer strategischen Bearbeitung der Vetospieler im Institutionennetz zu nennen. Nach Erarbeitung des standardisierten finanzpolitischen „Regelprozesses“ wurde deutlich, dass bestimmte Knotenpunkte oder auch Weichen innerhalb des Prozesses elementar für die Durchsetzung und Ausgestaltung der Vorhaben sind. Positionen müssen „richtig“ besetzt oder einheitlich ausgerichtet werden; erst dann können Vorhaben in entsprechende Maßnahmen münden. Im Sinne des Gravitations- bzw. Netzwerkmodells erfährt ein Vor-

¹³⁰⁹ Vgl. 7.5.

¹³¹⁰ Steuerle (2004), S. 199.

haben je nach Stärke des einzelnen Kontenpunktes eine entsprechende Ausprägung – was bis zum Scheitern des Vorhabens führen kann.

Im Rahmen der Aufarbeitung und Analyse der Finanzpolitik von Präsident George W. Bush konnte gezeigt werden, dass der Policy-Inhalt die Voraussetzung seiner Ausrichtung erfüllte. Dies trifft sowohl auf die quantitativen als auch die qualitativen Charakteristika zu. Doch besonders die qualitativen Merkmale der Finanzpolitik ermöglichten die Grundlage für die Einnahme einer differenzierten republikanischen Position. Denn diese entsprach einer stark angebotsorientierten Perspektive, sodass damit historisch entwickelte Dogmen und lange verfestigte parteiliche Ideologien vollends bedient wurden. Damit konnte eine klar ausgerichtete Kommunikation stattfinden. Es konnten sowohl Wähler entsprechend angesprochen als auch Kongressmitglieder durch die Exekutive instrumentalisiert werden, denn durch die Bezugnahme auf republikanische Grundwerte konnte der Präsident über den Wähler indirekt die Meinung des Kongressmitgliedes „polen“. Unter Rückgriff auf die Analyse von Porter konnte dies auch mithilfe der Netzwerkanalyse operationalisiert und erkannt werden.

Global gesehen muss hier allerdings ein Trend konstatiert werden, den auch Jones und Williams formuliert haben: Es findet eine zunehmende Abkehr von überparteilich gesellschaftlichem Nutzen verpflichteter und wissenschaftlich fundierter Politik statt.¹³¹¹ Wie auch diese Arbeit zeigt, wurden im Rahmen der Finanzpolitik unter George W. Bush weder nachfrageorientierte noch angebotsorientierte Maßnahmen skizziert. Vielmehr wurden ökonomische Ideen interpretiert und angepasst, ohne deren originäre Wirkungsweisen beizubehalten. Die Ausrichtung langfristiger Maßnahmen vor allem auf Besserverdienende kann nicht als eine Beeinflussung des Masseneinkommens mit einem kurzfristigen Stimulus im Sinne eines keynesianischen staatlichen Krisenmanagers angesehen werden. Doch auch ein angebotsseitiger Investitionsschub oder gar eine Rückführung der Staatsquote können mit den Maßnahmen nur bedingt in Einklang gebracht werden.

Es konnte gezeigt werden, dass die Polity-Dimension, also die Mehrheitsverhältnisse bzw. parteiliche Couleur, bei Besetzung der Vetospielerpositionen institutionell größtenteils so ausgestaltet war bzw. modifizierte wurde, dass die Policy-Dimension hiervon kaum tangiert wurde und der Fluss des Vorhabens durch das Institutionennetz fast ungehindert in entsprechende Maßnahmen mündete. Daraus ergeben sich zwei Interpretationsmöglichkeiten: Zum einen könnte angenommen werden, dass sich durch die konkrete Ausgestaltung der Polity- und Politics-Dimension der Kreis an Vetospielern stark reduziert hat bzw. deutlich an Gewicht gewann und die These einer Elitenführung formuliert werden kann. Bestätigt würde dies durch die große Bedeutung des präsidentennahen Umfeldes und die geringe Einflussnahme der Vetospieler im legislativen Prozess. Zum anderen kann aber auch abgeleitet werden, dass eine „partisan era“ – also eine Fraktionsgeschlossenheit – die Institutionen ablöst

¹³¹¹ Vgl. Jones und Williams (2008), S. 193ff.

bzw. deren Gewicht stark reduziert. Denn genau das konnte ebenfalls beobachtet werden. Durch die geschlossene Vereinnahmung der Ideen des Präsidenten bzw. seines Vorhabens wurden die Sollbruchstellen des legislativen Prozesses umgangen und zudem Modifikationen (zumindest von republikanischer Seite) auf ein Minimum reduziert. Auch Stewart sieht diesen Trend und formuliert daraus entstehende institutionelle Prognosefragen. Die Bedeutung des Komitee-Systems wird durch eine Fraktionsgeschlossenheit massiv beschnitten.¹³¹² Zu hinterfragen ist daher, ob das Repräsentantenhaus sich dem Senat annähert und einzelnen Mitgliedern Ressourcen und Verantwortung für die Entwicklung von „parteilich geschlossenen“ Ideen zuweist und damit eine Abkehr von der Komitee-Priorisierung vornimmt.

Gestützt werden könnte solch eine These von der Arbeit Strahans, der bereits 1990 in seiner Analyse die Relevanz einer Parteiengeschlossenheit identifizierte. Er suchte den Zusammenhang von „Importance of Ideology/Partisanship“ und „Intensity of Clientele Activity“ in Bezug zur Jurisdiktion des „Ways of Means Committee“. Für fast alle Entscheidungen der „Sub-Committees“ (außer „Welfare“) konnte Strahan konstatieren, dass beide Faktoren stark ausgeprägt und voneinander abhängig waren.¹³¹³ Mann und Ornstein sehen nicht primär die Parteiengeschlossenheit im Fokus neuester institutioneller Veränderungen, sondern gehen von einem generellen „institutional decline“ aus. Wegen unzureichender Wahrnehmung des Vetospielergewichts mangle es Gesetzen zunehmend an Qualität hinsichtlich eines „legislative craftsmanship“, was letztlich zu schlechten Gesetzen führe.¹³¹⁴ Die Ursache wird in einer abnehmenden Identifizierung mit dem Kongress gesehen und einer stärkeren Identität hinsichtlich parteilichen Ideologien, was die These einer zunehmenden Fraktionsgeschlossenheit stützt.

Die Auswertung der Interviews spiegelt fast geschlossen diese These wieder. So wird die Politik von George W. Bush von allen Experten zwar als äußerst effektiv und effizient eingeschätzt – normativ aber als schlecht. Folgende Einschätzungen sollen ein entsprechendes Meinungsbild erzeugen: „...no responsibility to pay...“ (Interview A); „...poor fiscal policy was the least of his major sins ...“ (Interview B); „... poor fiscal policy - no stimulus ...“ und „... the president had no expertise at all ...“ (Interview C); „...destabilizing in the short ... unreasonable in the long run...“ (Interview D); „...bad fiscal policy ... driven by Republican thoughts on tax policy only ...“ (Interview E); „...government was getting bigger and bigger...“ (Interview F); „...camp side rule – its when you go on camping, you don't wanna leave the camp side without turning it into a better shape than you found it to the next person...“ (Interview G). Diese Ausschnitte sollen verdeutlichen, wie übergreifend eindeutig die finanzpolitische Leistung von George W. Bush bzw. seiner Regierung eingeschätzt wird.

¹³¹² Vgl. Stewart (2012), S. 104ff.

¹³¹³ Vgl. Strahan (1990), S. 168.

¹³¹⁴ Vgl. Mann und Ornstein (2006), S. 141ff.

Nach dieser etwas „allgemeineren“ Interpretation des Politikergebnisses soll sich nachfolgend noch enger am methodischen Überbau der Arbeit orientiert werden. Bei einer genaueren Betrachtung der drei finanzpolitischen Gesetze unter George W. Bush konnte gezeigt werden, dass alle herausragende Merkmale aufweisen. Geeint werden sie durch die stark angebotsorientierte Ausgestaltung sowie die ausgeprägten distributionalen Effekte. Somit kann die Finanzpolitik von George W. Bush einer neoklassischen staatspolitischen Konzeption zugeordnet werden. Diese politisch-ideologische Konzeption eint im Kern auch die republikanische Partei im Sinne eines „belief“ und lässt die Aussage zu, dass die Gesetze dem „Ideal“ einer republikanischen Staatsvorstellung in hohem Maße entsprechen und genau deswegen umsetzbar wurden. Hier sei angemerkt, dass dies natürlich nur auf die Steuersenkungen zutrifft. Wie Steuerle (2004) und Morgan (2009) deutlich machen wurde die republikanische Kernforderung nach „small Government“ nicht verfolgt. Ganz im Gegenteil wird der Partei in dieser Phase folgender Vorwurf gemacht: „The Grand Old Spending Party: How Republicans became Big Spenders“.¹³¹⁵

Möglich wurde dies erst durch die institutionellen Rahmenbedingungen, sodass die Akteursnetzwerke als Katalysatoren der republikanischen Forderungen dienen konnten. Eine solche Umsetzungsmöglichkeit kann auch auf die prozessuale Ebene zurückgeführt werden, denn diese erlaubte einen fast ungehinderten „Durchmarsch“ der Initiativen und ließ zu, dass diese in entsprechende Gesetze mündeten. Demnach kann, wie es die Heidelberger Schule verlangt, eine Kombination von Erklärungsansätzen herangezogen werden, um die Politikleistung zu erklären. Der politisch-institutionalistische bzw. der akteurszentrierte Ansatz untermauern die Erkenntnis, dass Institutionen und Akteure Policy determinieren, und dies bei einer sehr geringen Anzahl von (aktiven) Vetospielern. Diese Determinationen sind letztlich auf verschiedene Faktoren zurückzuführen.

Mit dieser Erkenntnis gilt es nun eine Interpretation zu leisten und Hypothesen zu prüfen. Zunächst kann Folgendes konstatiert werden: Obwohl im Regierungssystem der USA durch „checks and balances“ Machtkontrolle institutionalisiert und Verhandlungen verlangt sind (mithin ein Streben zur Mitte im Sinne Hotellings Gesetz), konnte diese Kontrolle im Untersuchungszeitraum letztlich nicht gewährleistet werden. Allerdings könnte hinterfragt werden, ob hier überhaupt von Kontrolle gesprochen werden kann. Denn aus normativer Sicht entsprechen die diskutierten Gesetze ja der republikanischen „Wertvorstellung“. Dies erscheint aber unter anderem von Interesse, weil in den USA, anders als in Deutschland, kein Fraktionszwang besteht. Vielmehr folgen die Abgeordneten dem „individuellen Zwang“, sich ihren eigenen, wahlbezirklichen Interessen zu verschreiben.

Anscheinend konnte aber im Untersuchungszeitraum – unter anderem wegen der Gesetzesinhalte und des legislativen Prozesses – eine Schnittmenge zwischen präsidentialen Interessen (die Steuer-

¹³¹⁵ Slivinski (2005).

senkung), parteilichen Interessen (die neoklassische Staatskonzeption) und wahlbezirklichen Interessen der Abgeordneten hergestellt werden. Dies könnte für sich stehen, wenn man nicht von einer Gaußschen Normalverteilung der gesamten Wählerschaft ausgehen würde. Dies ist aber eigentlich unüblich, denn um Mehrheiten zu erlangen (auf allen Ebenen) müsste empirisch der Weg zur Mitte gesucht werden – was hier aber nicht bestätigt werden kann. Vielmehr muss dann entweder von einer nach rechts verschobenen Kurve ausgegangen werden oder von einer „zweihöckrigen“, wobei die rechte Ausprägung deutlich stärker entwickelt sein muss als die linke. Es muss folglich gefragt werden, wie eine Entwicklung zu erklären ist, die entsprechende Institutions-, Akteurs- und Prozessausgestaltungsmöglichkeiten instrumentalisieren konnte.

Dies ließe sich unter anderem auch mit den eingangs aufgestellten makroanalytischen Ansätze erklären. Denn um ein solches Ergebnis zu erhalten (gemeint ist hier das Interessens- bzw. Wahlergebnis), könnte davon ausgegangen werden, dass im Sinne einer sozioökonomischen Determination ein entsprechendes gesellschaftliches Interesse vorlag. Dieser Erklärungsansatz ist allerdings nicht überzeugend, da davon ausgegangen werden müsste, dass die Veränderungen der Wählerinteressen dann entsprechend groß hätten sein müssen. Dies ist aber nach Ansicht des Autors so nicht hinnehmbar. Vielmehr sollte dann eher von einer besseren Wähleransprache oder von einer „Polarisierung“ der Politik ausgegangen werden.

Dieser Gedankengang führt zwar letztlich zum gleichen Ergebnis, beruht aber nicht darauf, dass sich die gesellschaftlichen Interessen radikalisiert hätten, sondern „nur“ die Aktivität der bereits vorhandenen Wähler in ihrem Verteilungsabschnitt (was dann auch die eingangs genannte Tea-Party-Bewegung erklären könnte). Somit müsste dann von einer Professionalisierung von Lobby-Vereinigungen ausgegangen werden. Der Erfolg läge mithin in der Wurzel der Bewegung bzw. der Lobby, die, um möglichst großen Zuspruch zu erhalten, die „DNA“ einer Partei ansprechen müsste. Zumeist mündet dies in „Stammtischparolen“, die aber trotz ihrer Banalität Parteilichkeit fordern und generieren. Diese „grassroots“-Vorstellung untermauert, wie auch am Erfolg der Tea-Party und neuerlich am Erfolg von Präsidentschaftsamtbewerber Donald Trump sichtbar, die These, dass nicht unbedingt eine gesellschaftliche Polarisierung stattgefunden haben muss, sondern dass es politischer „Extremität“ gelang, Wähler aufgrund ihrer Wertvorstellung zu einigen (ähnlich auch bei der Waffen-Lobby erkennbar).

Verfolgt man diesen Gedanken weiter, lassen sich die gemäßigten kulturalistischen Erklärungsansätze heranziehen, welche eine Einigung mit einem „belief“ begründen, d. h. geteilte Kernüberzeugungen einer Interessensgruppen und erlauben eine Bewegung weg von der Mitte, in diesem Fall hin zu einer stark konservativen Wählerschaft. Doch auch der Vetospieleransatz sieht Kongruenz als Maßstab für Policy-Stabilität bzw. -Durchführung und ebenso bieten Rational-Choice-Ansätze hierfür eine Erklärungsansatz. Denn geht man davon aus, dass die Vorstellungen des Präsidenten bzw. der Regierung Bush normativ von dem republikanischen Kollektiv in fundamentaler Weise geteilt wurden, ist

genau hier ein Erklärungsansatz zu finden, warum die Finanzpolitik in der Weise durchführbar war. Mit der Nutzung und Nutzbarkeit eines entsprechend diametralen staatspolitischen Verständnisses (in Bezug zu Demokraten), lassen sich dann jene Wahlergebnisse und die Unterstützung von Gesetzen erzielen, welche die Finanzpolitik von George W. Bush benötigte.

Vergleicht man nun diese Erkenntnisse mit den Entwicklungen des US-amerikanischen Regierungssystems können interessante Einsichten erlangt werden. Denn offensichtlich gilt unter Bush das Motto „it’s the economy, stupid“ keineswegs. Die ökonomischen Bedingungen veränderten sich ja deutlich vom Beginn bis zum Ende der ersten Legislaturperiode. Auch wurden von der Finanzpolitik kaum Antworten auf diese Entwicklungen gesucht, sondern es wurde lediglich die neoklassische republikanische Staatsvorstellung verfolgt – und dies normativ „richtig“ im Sinne der republikanischen Parteiloyalität. Demnach kann dem Präsidenten innerhalb ersten Legislaturperiode weder Machtlosigkeit zugesprochen werden, noch darf er mehr als „bedauernswerter Halbinvalide“¹³¹⁶ gesehen werden. Eher scheint er mit einem Governor Arnold Schwarzenegger vergleichbar, der trotz fachlicher Limitationen ebenfalls durch die Verkörperung von Wertvorstellungen als Schauspieler und Politiker eine heterogene Zuschauerschaft bzw. Wählerschaft einen konnte.

Hieran kann argumentativ angeknüpft werden und überlegt werden, ob ein demokratischer Präsident unter gleichen Voraussetzungen Gleiches erreichen könnte. Diese Frage scheint leicht beantwortbar zu sein, denn zu überlegen ist, ob das Wertependel auf der „linken“ Seite ebenfalls so valide positionierbar ist und entsprechende Gruppen vereinen und zu gesellschaftlich akzeptierten „Positionen“ führen könnte.

Dies scheint sich – auch in Hinblick auf die Gesundheitsreform von Obama – nicht zu bestätigen. Liberale Forderungen scheinen eine deutlich schwerere Akzeptanz zu erfahren bzw. heterogener ausgestaltet zu sein, obwohl sie eigentlich auch einer parteilichen „DNA“ zugesprochen werden können. Möglicherweise muss hier aber in Betracht gezogen werden, dass republikanische Forderungen individuelle Freiheit sowie individuellen Nutzen und (monetären) Gewinn versprechen. In der gesellschaftlichen Vorstellung bergen demokratische Forderungen zwar auch Nutzen, der aber auf gesellschaftlicher Ebene zum Tragen kommt und zudem mit hohen Kosten verbunden ist. Somit kann argumentiert werden, dass eine solch „erfolgreiche“ Periode kaum auf der „anderen“ Seite sichtbar sein wird. Denn sobald ein unmittelbares „Zahlen“ mit den politischen Forderungen verbunden ist, scheinen diese Widerstände entsprechende Bush’sche Politikergebnisse nicht replizierbar machen zu können. Dies mag unlogisch erscheinen, da ja beide Grundforderungen höchstwahrscheinlich ähnliche Summen verschlingen würden. Jedoch konnte Bush (auch durch das institutionelle Arrangement) die

¹³¹⁶ Vgl. Hartmann (2005), S. 162.

mittelbaren Kosten verschleiern bzw. intertemporal so verschieben, dass sie dann ggf. zu „abstrakt“ wirkten.

Bevor sich verstärkt der Logik des „most similar system design“ gewidmet wird, muss herausgestellt werden, dass in der Nachkriegsgeschichte eine Situation des „geeinten Regierens“, wie sie unter George W. Bush vorlag, fern jeglicher Normalität¹³¹⁷ ist – zumindest für die republikanische Partei. Allerdings lag zumindest auf Komitee-Ebene und politikfeldbezogen auch kein echtes „unified government“ unter Bush vor. In dem Zeitraum von 42 Jahren nach Kriegsende lag nur 13 Jahre eine solche Phase vor, neun dieser 13 Jahre waren Johnson und Carter Präsident. Nur unter Eisenhower konnte eine kurze Phase beobachtet werden, in der alle drei Institutionen republikanische Mehrheiten besaßen. Eine „streng“ diachrone Betrachtung der Erkenntnisse wird zumindest bei der Prämisse „republikanisch geprägte Phase“ schwierig. Zu überlegen wäre daher, ob für einen Vergleich nicht letztlich auch die Regierungszeit Johnsons und Carters herangezogen werden sollten. Dies würde dann aber die Frage aufwerfen, ob es sich hier wirklich um homogene Gruppen handelt, wie es der Anspruch der Methodik ist. Gegebenenfalls sollte also eher auf die Variation der unabhängigen Variable Wert gelegt werden und die abhängige mit einer Ceteris-paribus-Annahme versehen werden. In der Folge hieße dies gleichgeartete Policies heranzuziehen und deren Ursachen (welche ggf. hochgradig variieren) zu beleuchten.

Gemäß dieser Herangehensweise sollte die Präsidentschaft von Reagan betrachtet werden. Dies würde sich auch insofern anbieten, als sie als repräsentativ, als „DNA“ der republikanischen Idee angesehen wird, was dem kulturalistischen Argument entgegenkommen würde. Ronald Reagan wird in der Literatur, wie auch George W. Bush, eine starke Stellung zugesprochen (zumindest in der ersten Phase). Ähnlich wie Bush „entlastete“ sich Reagan von allen Detailfragen, delegierte vieles und beschränkte sich auf das Setzen programmatischer Impulse. Auch Reagan sicherte sein Entscheidungs- und Delegationssystem institutionell ab durch sorgfältige Auswahl der Akteure nach Parteinähe sowie durch Zentralisierung bzw. Bildung von starken Hierarchien.¹³¹⁸ Wie Bush trieb auch Reagan die Reorganisation der Komitee-Strukturen voran, um ein „republikanisch-professionalisiertes“ System pflegen zu können. Eine exekutive Troika, bestehend aus Baker, Meese und Deaver, verhalf zu einem parteikonformen Durchsetzen vieler Forderungen. In der Literatur wird das Regierungsteam von Präsident Reagan daher auch als Benchmark republikanischer Präsidentschaft angesehen. Schließlich kann hier noch auf die CEO-Hintergründe der beiden Präsidenten Bush und Reagan verwiesen werden. Bei einer Detailschau und bei einem Vergleich beider Regierungsperioden können daher auch nur bedingt Unterschiede ausgemacht werden, obwohl andere Rahmenbedingungen vorlagen. Reagan sah sich mit einem „divided government“ konfrontiert – dennoch konnten die besagten Gemeinsamkeiten

¹³¹⁷ Vgl. Slivinski (2006).

¹³¹⁸ Siehe hierzu auch Jäger (2007).

ausgemacht werden sowie inhaltliche Parallelen registriert werden. Dies scheint zunächst irritierend, bestätigt aber im Grunde den vielzitierten Mayhew, welcher in seiner umfassenden Untersuchung zu der Erkenntnis gelangt, dass es letztlich keinen Unterschied mache, ob unter „divided-“ oder „undivided-“ Bedingungen regiert werde.¹³¹⁹ Denn, und auch das ist eine wichtige Erkenntnis dieser Arbeit, Relevanz hinsichtlich legislativer Vorhaben haben neben einer Vielzahl von Parametern vor allem die Regel- und Prozessebene bzw. die Komiteedimension.

Bei einer weiteren Nutzung der gewonnenen Erkenntnisse kann hinterfragt werden, ob die übergeordneten Regierungssystemmerkmale diskutabel sind und ob sie auf Europa übertragbar wären. So wurde im Rahmen dieser Arbeit herausgestellt, dass Politik auch aufgrund der Systemvariablen determiniert wird. Folglich kann überlegt werden, ob Entwicklungen innerhalb des präsidentiellen Systems auch auf parlamentarische Systeme überführbar sind bzw. umgekehrt. Für einen entsprechenden Transfer würde sich z. B. das Regierungssystem Großbritanniens eignen, da trotz der ihnen gemeinen Kammern beide Regierungssysteme fundamentale Unterschiede aufweisen. Dennoch scheinen sich beide Systeme innerhalb der ersten Legislaturperiode von George W. Bush angenähert zu haben. So spielen im legislativen Prozess des „House of Common“ Komitees eine untergeordnete Rolle, denn hier gilt, wie im gesamten Parlament, ein Quasi-Fraktionszwang. Ein solcher Zustand war aber nun auch im US-amerikanischen Kongress erkennbar und erleichterte das „Politikmachen“.

Unbestreitbar scheint, dass diese „Idealsituation“, wie sie die Regierung von George W. Bush erlebte, nur bedingt wiederherstellbar ist. Von Interesse kann daher durchaus sein, ob die Stabilität, welche in England sichtbar ist und welche die USA im Untersuchungszeitraum erlebte, so aufrechtzuerhalten ist. Denn hier ist durch UKIP, wie in ganz Europa, eine parteiliche Polarisierung und sogar Extremisierung sichtbar, welche die bisherigen Regierungsmuster durchbrechen kann. In der Zwei-Parteienwelt Englands könnte eine sich entwickelnde Partei wie die UKIP dazu führen, dass sich die „Conservative Party“ nach rechts bewegen muss, um Wertestabilität zu vermitteln und Wahlen zu sichern. Dies führt aber letztlich zu einer Instabilität und ggf. zu einem Bruch der Fraktionstreue. Auch kann hier der Erkenntnisgewinn eingebracht werden, dass möglicherweise sehr konservative Ideen einen besseren Nährboden für eine gesellschaftlich akzeptierte Parteiposition bilden können (siehe hier die Forderung der UKIP nach einem Austritt Englands aus der EU).

Eine solche Machtverschiebung erscheint vor allem in Bezug auf Institutionen von besonderem Interesse, welche für die Einschätzung, Analyse und Berechnungen von finanzpolitischen Maßnahmen und Vorhaben für Politiker und Wähler verantwortlich sind, denn daraus ergeben sich verschiedene Implikationen. So erschwert es letztlich der Politik und auch den Wählern, Kompromisse zu finden, da Zweifel über die Diskussionsgrundlage aufkommen können. Es vereinfacht aber auch die

¹³¹⁹ Vgl. Mayhew (1991).

Prognose von Vorhaben bzw. die Einschätzung über das Ergebnis innerhalb des legislativen Prozesses.

Außerhalb des Regierungssystems wird damit aber vor allem die Rolle von Medien und „think tanks“ bestärkt. Ersteren kommt als vierte Gewalt die Aufgabe zu, die Diskussionen und Maßnahmen zu hinterfragen und journalistisch objektiv zu beleuchten. Fraglich ist aber, ob die Medienlandschaft in den USA diese Aufgabe hinreichend übernehmen konnte. Denn selbst bei den großen Fernsehanstalten sind, anders als beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Bundesrepublik, klare parteiliche Orientierungen auszumachen. US-amerikanische Anstalten greifen sogar das polarisierte Politikverständnis der Bevölkerung bzw. der Politik auf und richten sich entsprechend aus. Somit wird theoretisch die Rolle von „neutralen“ Institutionen wichtiger, welche die gesetzlichen Maßnahmen beurteilen können. Doch sind zum einen aufgrund der privaten Finanzierungsnotwendigkeit auch hier parteiliche Färbungen auszumachen (abgesehen davon, dass von einer wissenschaftlich einheitlichen Bewertung und Perspektive sowieso nicht ausgegangen werden kann). Zum anderen fehlt es den relevanten Spielern an entsprechender Macht und an Einfluss, um den Erkenntnissen das notwendige Gewicht innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens zu geben.

Diese Argumentation führt letztlich zum Bürger, der im Sinne von Deweys die demokratische Staatsform durch seinen „way of life“ prägt und prägen muss. Ihm wird folglich eine aktive, tätige und lernende Partizipation abverlangt, welche es erlaubt, oben genannte Zustände zu verändern. In Hinblick auf die größer werdende Einkommensschere, wachsende Bildungsungerechtigkeiten sowie Chancenungleichheiten in den USA ist aber fraglich, ob diese Rolle vom Bürger eingenommen werden kann. Denn der philosophische Grundgedanke von Dewey basiert auf der Annahme von staatspolitischer Bildung, Interesse und Pragmatismus.¹³²⁰ Nichtsdestotrotz wird der Forderung nach einer stärkeren Bürgerbestimmung auch von den Institutionen selbst Ausdruck verliehen. So verlangt Senator Rudman (R, New Hampshire) eine Balance von Präsident, Kongress und Bürgerschaft.¹³²¹

¹³²⁰ Vgl. Wegmarshaus (2001), S. 147ff.

¹³²¹ Vgl. hierzu Figgie und Swanson (1992).

5. Zusammenfassung

Das Ziel dieser Arbeit bestand darin, im Sinne einer Politikfeldanalyse eine Antwort auf die Fragen „What governments do, why they do it, and what difference it makes“ zu finden. In Bezug auf das Untersuchungsobjekt wurde hierfür das Forschungsziel des interdisziplinären Forschungsvorhabens formuliert, die US-amerikanische Finanzpolitik der ersten Legislaturperiode von George W. Bush nach ökonomischen Wirkeffekten und hinsichtlich der politischen Entstehung bzw. des Zustandekommens im politischen Raum zu analysieren. Die Finanzpolitik sollte zudem mit republikanischen Finanzdogmen verglichen bzw. in allgemeine finanzpolitische Muster eingeordnet werden. Es galt hierzu Erklärungsansätze zu finden und die Ergebnisse diachron zu diskutieren. Hierfür wurde zunächst ein politikwissenschaftlicher Zugang geschaffen, indem ein politikwissenschaftlicher Betrachtungsrahmen entwickelt wurde. Mithilfe von theoretischen Erklärungsansätzen konnte sich dem Thema strukturiert und dezidiert genährt werden.

Im Sinne der Politikfeldanalyse wurde zunächst das Politikergebnis anhand der drei bedeutendsten Gesetze in der ersten Legislaturperiode von George W. Bush (EGTRRA, JCWAA und JGTRRA) herausgearbeitet. Dabei konnte festgestellt werden, dass deren jeweiliger Umfang historisch einmalig groß war. Auch hinsichtlich der qualitativen Dimension konnte aufgezeigt werden, dass die Gesetze primär angebotsorientiert ausgestaltet wurden und in der Nähe der Reagonomics anzusiedeln sind. Zudem lagen distributionale Besonderheiten vor. So waren die Nutznießer der Maßnahmen meist überproportional wohlhabend.

Betont werden muss, dass im Rahmen der Analyse nicht die vollständige Finanzpolitik hinterfragt werden konnte. Dies ist im Rahmen einer Dissertation kaum möglich. Vielmehr wurden bedeutendere Aspekte herausgestellt und beleuchtet. Dies muss hier hervorgehoben werden, da die Arbeit fokussiert ein Politikfeld bearbeitet hat und Verzahnungen zu anderen Gebieten durchaus wichtig sind. Diese „blinden Flecken“ müssen bei einer Zusammenfassung der Ergebnisse benannt werden, zum einen, um das Ergebnis zu relativieren, zum anderen, um weitere Forschungsfelder identifizieren zu können. Einen Aspekt stellen dabei die föderalen Abhängigkeiten der Finanzpolitik im institutionellen Gefüge der Vereinigten Staaten dar. Denn auch hier greifen Institutionen und Regeln, die Politikmaßnahmen beeinflussen oder hinsichtlich ihrer Wirksamkeit prägen.¹³²²

Die Ergebnisse der Politikfeldanalyse des Untersuchungsobjektes lassen darauf schließen, dass das institutionelle Gefüge der Exekutive und Legislative starke parteiliche Abhängigkeiten auf-

¹³²² Siehe hierzu bspw. Heinemann (2003) für die Bundesrepublik.

wies und diese für das Zustandekommen der Finanzpolitik unter George W. Bush verantwortlich waren. Daneben konnte beobachtet werden, dass es zwar eine Vielzahl an Vetospielern gab, deren Möglichkeiten aber letztlich die Zahl an gestaltenden Spielern reduzierte. Letztlich gab es einen kleinen Kreis von Strategen, Eliten und „decision makers“. ¹³²³ Begründet werden kann diese kleine Zahl mit einer notwendigen „Hingabe“ der Akteure an einen republikanischen „Glauben“. Daraus leitet Rudalevige einen „imperialen“ Charakter der Präsidentschaft von George W. Bush ab, wobei der Autor diesen „Imperialismus“ der gesamten Exekutive bzw. dem EOP zuschreibt. ¹³²⁴

Diese Ansicht wird aufgrund vorliegender Studienergebnisse geteilt, jedoch etwas anders begründet. So konnte gezeigt werden, dass das republikanische staatspolitische Dogma dazu genutzt werden konnte, eine finanzpolitische Geschlossenheit zu generieren. Somit besaß George W. Bush zwar „imperiale“ Macht, deren Ursprung und Kern lag aber nicht nur in seiner Person, sondern sowohl in der institutionellen, organisationellen und prozessualen Ausgestaltung des Systems als auch in der klaren Zuwendung zu und Abhängigkeit vom republikanischen Idealen fast aller Akteure.

¹³²³ Vgl. hierzu auch die Auseinandersetzungen mit institutionellen Erklärungsansätzen der Steuerpolitik: Eccelston (2007), S. 13ff.

¹³²⁴ Rudalevige (2009), S. 243ff.

6. Literaturverzeichnis

6.1 Monografien und Aufsätze

- 108th Congress (2003): „Budget of United States Government – Analytical Perspectives and Historical Tables, Fiscal Year 2004“, in: House Documents, No. 3, Vols. 3–4.
- Aaron, Henry J., William G. Gale und Peter R. Orszag (2003): „Meeting the Revenue Challenge“, in: „Restoring Fiscal Sanity: How to Balance the Budget“, Rivlin, Alice und Isabel Sawhill (Hrsg.), Brookings, S. 83–94.
- Abromeit, Heidrun und Michael Stoiber (2006): „Demokratien im Vergleich – Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme“, Wiesbaden.
- Adam, Hermann (2007): „Bausteine der Politik: Eine Einführung“, Wiesbaden.
- Adam, Hermann (2013): „Steuerpolitik in 60 Minuten“, Wiesbaden.
- Adelman, Saul W. und Mark L. Cross (2005): „Traditional 401 (k)s versus the new Roth 401 (k)s“, in: Pensions, Vol. 11, 3, S. 185–191.
- Alesina, Alberto und Roberto Perotti (1999): „Budget Deficit and Budget Institutions“, in: „Fiscal Institutions and Fiscal Performance“, Poterba, James M. und Jürgen von Hagen (Hrsg.), Chicago, S. 13–36.
- Altig, David et al. (2001): „Simulating Fundamental Tax Reform in the United States“, in: The American Economic Review, Vol. 91, No. 3 (Jan. 2001), S. 574–595.
- Altman, Daniel (2005): „Neoeconomy: George Bush’s Revolutionary Gamble with America’s Future“, New York.
- Amm, Joachim (2004): „Der Präsident und Kongress der USA in der deutschen Politikwissenschaftlichen Rezeption“, in: „Amerikaforschung in Deutschland“, Dreyer, Michael; Kaim, Markus und Lang, Markus (Hrsg.), Wiesbaden, S. 71–82.
- Arnold, Lea (2010): „Unabhängige Wirtschaftspolitik : Wissenschaftliche Politikberatung seit 1968 am Beispiel der Fünf Wirtschaftsweisen“, Berlin.
- Atherton, Rosalind F. (2003): „Estates, Taxes and Professional Ethics“, Hague.
- Atkinson, Robert D. (2006): „Supply-Side Follies – Why conservative economics fail, liberal economic falters, and innovation economic is the answer“, Plymouth.
- Auerbach, Alan J. (2002): „Is There a Role for Discretionary Fiscal Policy?“, NBER Working Paper 9306, Cambridge.
- Auerbach, Alan J. (2003): „Fiscal Policy, Past and Present“, in NBER Working Paper, No. 10023, Cambridge.
- Auerbach, Alan J. et al. (2008): „Facing the Music: The Fiscal Outlook at the End of the Bush Administration“, Brookings Institute.

- Auerbach, Alan J. und Kevin A. Hassett (2008): „Dividend taxes, partial expensing and business fixed investment: The case of the Bush tax cuts“, Washington D.C.
- Auerbach, Alan J. und William G. Gale (2001): „Tax Cuts and the Budget“, in: Tax Notes, Vol. 90, No. 13.
- Auten, Gerald, Robert Carroll und Geoffrey Gee (2008): „The 2001 and 2003 Tax Rate Reductions: An Overview and Estimate of the Taxable Income Response“, in: National Tax Journal, Vol. LXI, No. 3, September 2009, Washington, S. 345–364.
- Avi-Yonah, Reuven S. (2004): „The Pitfalls of International Integration: A Comment on the Bush Proposal and Its Aftermath“, in: Michigan Law and Economics Research Paper No. 04-008.
- Axelrod, Robert (2000): „Die Evolution der Kooperation“, Wiesbaden.
- Barfuß, Karl M. (2005), in: Neubäumer, Renate und Brigitte Hewel (Hrsg.): „Volkswirtschaftslehre – Grundlagen der Volkswirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik“, Wiesbaden, S. 489-618.
- Bartels, Larry M. (2008): „Unequal Democracy – The political Economy of the New Gilded Age“, New York.
- Bartlett, Bruce (2004): „Explaining the Bush Tax Cuts“, in: Commentary, Juni 2004, New York, S. 23–29.
- Bartlett, Bruce (2006): „Imposter: How George W. Bush Bankrupted America and Betrayed the Reagan Legacy“, New York.
- Bankman, Joseph et al. (2008): „Federal Income Tax – Examples and Explanations“, Aspen.
- Bartsch, Kolja (2009): „Finanz- und wirtschaftspolitische Herausforderungen an US-Präsident Barack H. Obama“, in: Deutscher Bundestag, Info-Brief WD 1, 10/2009, Berlin.
- Beckert, Jens (2003): „Demokratische Umverteilung: Erbschaftsbesteuerung und meriokratisches Eigentumsverständnis in den USA“, in: Fluck, Winfried und Werner Welf (Hrsg.): „Wie viel Ungleichheit verträgt die Demokratie? Armut und Reichtum in den USA“, Frankfurt am Main.
- Behnke, Joachim et al. (2006): „Methoden der Politikwissenschaft – Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren“, Baden-Baden.
- Behrens, Maria (2003): „Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse“, in: Schubert, Klaus und Nils Bandelow (Hrsg.): „Lehrbuch der Politikfeldanalyse“, Oldenbourg, S. 203–231.
- Benz, Arthur (2001): „Der moderne Staat“, München.
- Benz, Arthur (2009): „Politik in Mehrebenensystem“, Wiesbaden.
- Berger, Helge und Anika Holler (2008): „What determines Fiscal Policy? Evidence from German States“, in: Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin, 2008/12, Berlin.
- Bergsten, C. Fred (2002): „Can the United States afford the tax cuts of 2001?“, in: Journal of Policy Modeling, Issue 24, S. 373–380.
- Berman, William C. (1998): „America’s Right Turn – From Nixon to Clinton“, Baltimore.

- Bieling, Stefan (2004): „Die US-Wirtschaft unter George W. Bush“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 45, Berlin, S. 33–39.
- Birkland, Thomas und Sarah Waterman (2008): „Is Federalism the Reason for Policy Failure in Hurricane Katrina?“, in: *Publius*, Volume 35, Issue 4, S. 692–714, Oxford.
- Blatter, Joachim, Frank Janning und Claudius Wagemann (2007): „Qualitative Politikanalyse – Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden“, Wiesbaden.
- Blum, Sonja und Klaus Schubert (2003): „Politikfeldanalyse“, Wiesbaden.
- Blum, Sonja und Klaus Schubert (2009): „Politikfeldanalyse“, Wiesbaden.
- Blum, Sonja und Klaus Schubert (2011): „Politikfeldanalyse“, Wiesbaden.
- Bleek, Wilhelm (2001): „Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland“, München.
- Bofinger, Peter (2011): „Grundzüge der Volkswirtschaftslehre – Eine Einführung in die Wissenschaft von Märkten“, München.
- Borchert, Jens (2003): „Die Professionalisierung der Politik – Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses“, Frankfurt am Main.
- Braun, Dietmar (1999): „Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft – Eine kritische Einführung“, Opladen.
- Brenner, Robert (2002): „Boom & Bubble – Die USA in der Weltwirtschaft“, Hamburg.
- Brownlee, W. Elliot (2004): „Federal Taxation in America – A Short History“, Cambridge.
- Brumbaugh, David L. und Don C. Richards (2003): „Tax Cut Bills in 2003: A Comparison“, in: Larson, James S. (Hrsg.): „Tax Cuts – Issues and Analyses“, New York, S. 2–19.
- Brumbaugh, David L. (2007): „System, Its Effects, and Options for Reform“, in: Yoshov, Brian L. (Hrsg.): „Taxation and Tax Policy Issues“, New York.
- Bryson, Phillip J. (1984): „Die USA: ein letzter Hort des Marktliberalismus?“, in: Cassel, Dieter (Hrsg.): „Wirtschaftspolitik im Systemvergleich: Konzeption und Praxis der Wirtschaftspolitik in kapitalistischen und sozialwirtschaftlichen Wirtschaftssystemen“, München.
- Burman, Leonard E. und William G. Gale (2001): „The Estate Tax is Down, But Not Out“, in: The Urban Institute, *Tax Policy Issues and Options*, No. 2, Washington D.C.
- Burman, Leonard E., Jeff Rohaly und Elaine Maag (2002a): „EGTRRA: Which Provisions Spell the Most Relief?“, in: Urban Institute, *Tax Policy Issues and Options*, No. 3, Washington D.C.
- Burman, Leonard E., Elaine Maag und Jeff Rohaly (2002b): „The Effect of the 2001 Tax Cut on Low- and Middle-Income Families and Children“, The Urban Institute, Washington D.C.
- Busch, Andreas (2013): „Die Vergleichende Staatstätigkeitsforschung vor neuen (alten) Herausforderungen“, in: Armingeon, Klaus (Hrsg.) (2013): „Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie – Festschrift für Manfred G. Schmidt“, Wiesbaden, S. 23–36.
- Butterwege, Christoph (2006): „Krise und Zukunft des Sozialstaates“, Wiesbaden.
- Calabresi, Massimo (2005): „The Tempting of John Roberts“, in: *Time Magazin* 9/2005.

- Campagna, Antony S. (1994): „The Economy in the Reagan Years – The Economic Consequences of the Reagan Administration“, Westport.
- Campbell, Colin und Bert A. Rockman (2004): „The George W. Bush Presidency: Appraisals and Prospects“, CQ Press.
- Cann, Damon M. (2008): „Sharing Wealth: Member Contributions and the Exchange Theory of Party – Influence in the U.S. House of Representatives“, New York.
- Carabedian, Cynthia E. (1998): „Tax Breaks for Higher Education: Tax Policy or Tax Pandering?“, in: Virginia Tax Review, 18. Va. Rev. 217.
- Carasso, Adam und C. Eugene Steuerle (2005): „The Hefty Penalty on Marriage Facing Many Households with Children“, in: The Future of Children, 2005, Vol. 15(2), S. 157–175.
- Carasso, Adam und C. Eugene Steuerle (2007): „Taxation and the Family“, in: Tax Policy Center, The Tax Policy – Briefing Book: „A Citizens‘ Guide for the 2008 Election and Beyond“, Washington D.C.
- Carroll, James D., A. Lee Fritschler und Bruce L. R. Smith (1985): „Supply-Side Management in the Reagan Administration“, in: Public Administration Review, Vol. 45, No. 6, S. 806–814.
- Cassel, Susanne (2010): „Institutionalisierte Politikberatung in den USA – Ein Vorbild für die wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland?“, in: Leschke, Martin und Ingo Pies (Hrsg.): „Wissenschaftliche Politikberatung – Theorie, Konzepte, Institutionen“, Stuttgart.
- Cassel, Susanne (2005): „Politik- und Politikberatung – welche Fortschritte bringt die Wissenschaft?“, in: Uwe, Jens und Hajo Romahn: „Glanz und Elend der Politikberatung“, Marburg, S. 175–195.
- Cassel, Susanne und Jörg Thieme (1999): „Stabilitätspolitik“, in: Dieter Bender (Hrsg.): „Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik“, München.
- Cataldo II, Antony J. und Arline A. Savage (2001): „U.S. Individual Federal Income Taxation: Historical, Contemporary, and Prospective Policy Issues“, in: Epstein, Marc J. (Hrsg.): „Studies in Managerial and Financial Accounting“, Amsterdam.
- CBO (1997): „For better or for worse: Marriage and the Federal Income Tax“, A CBO Study, June 1997, Washington D.C.
- CBO (2002a): „Economic Stimulus: Evaluating Proposed Changes in Tax Policy“, Washington.
- CBO (2004): „Effective Federal Tax Rates Under Current Law, 2001 to 2014“, Washington D.C.
- CBO (2008): „An Analysis of the President’s Budgetary Proposals for Fiscal Year 2008“, Washington D.C.
- CBO (2010): „Federal Debt and Interest Costs“, Washington D.C.
- CEA (2007): „The Economic Report of the President 2007“, Washington D.C.
- CEA (2009): „Economic Report of the President“, Washington D.C.
- Cezanne, Wolfgang (2005): „Allgemeine Volkswirtschaftslehre“, Oldenbourg.

- Chirinko, Robert S. (2008): „Discussion“, in: Diamond, John W. und George R. Zodrow (Hrsg.): „Fundamental Tax Reform – Issues, Choices, and Implications“, Massachusetts.
- Choi, James J., David Laibson und Brigitte C. Madrian (2004): „Plan Design and 401(k) Savings Outcomes“, in: National Tax Journal, Vol. LVII, No. 2, Part 1, June 2004, S. 275–298.
- Cioffi, John W. und Martin Höpner (2006): „Das parteipolitische Paradox des Finanzmarktkapitalismus. Aktionärsorientierte Reformen in Deutschland, Frankreich, Italien und den USA“, in: Politische Vierteljahresschrift, 47. Jg. (2006), Heft 3, S. 419–440.
- Clark, Rebecca L. et al. (2001): „Federal Expenditures on Children: 1960–1997“, in: The Urban Institute, Occasional Paper Number 45, Washington D.C.
- Clement, Reiner et al. (2001): „Praxis der Wirtschaftspolitik“, München.
- Cochran, Clarke E., Lawrence C. Mayer, T.R. Carr und N. Joseph Cayer (2006): „American Public Policy: An Introduction“, Boston.
- Cochran, Clarke E. et al. (2009): „American Public Policy: An Introduction“, Wadsworth.
- Cohan, Jeffrey E. (2000): „Politics and Economic Policy in the United States“, Boston.
- Coenenberg et al. (2009): „Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse“, Stuttgart.
- Collins, Robert M. (2000): „More: The Politics of Economic Growth in Postwar America“, Oxford.
- Conlan, Tim und John Dinan (2007): „Federalism, the Bush Administration, and the Transformation of American Conservatism“, in: Publius: The Journal of Federalism 37 (Summer 2007). S. 279–303.
- Conlan, Tim und Paul Posner (2012): „The Politics of Tax Reduction in the Bush Administration“, in: Martin A. Levin et al. (Hrsg.): „Building Coalitions, Making Policy – The Politics of the Clinton, Bush, and Obama Presidencies“, Baltimore, S. 181–214.
- Croissant, Aurel (2010): „Regierungssysteme und Demokratiesysteme“, in: Hans-Joachim Lauth (Hrsg.): „Vergleichende Regierungslehre“, Wiesbaden, S. 117–139.
- CRS (2003): „The Alternative Minimum Tax for Individuals“, in: Report for Congress, 30. Januar 2003, The Library of Congress, Washington.
- CRS (2004): „What Effects Have the Recent Tax Cuts Had on the Economy?“, Washington D.C.
- CRS (2007): „The Child Tax Credit“, Washington D.C.
- Csigó, Monika (2006): „Institutioneller Wandel durch Lernprozesse – Eine neo-institutionalistische Perspektive“, Wiesbaden.
- Curatola, Anthony P. (1998): „TRA '97: Education Tax Incentives – Part 3“, in: Managing Accounting, August 1998, S. 12–13.
- Czada, Roland (2010): „Demokratietypen, institutionelle Dynamik und Interessenvermittlung: Das Konzept der Verhandlungsdemokratie“, in: Hans-Joachim Lauth (Hrsg.): „Vergleichende Regierungslehre“, Wiesbaden, S. 265–305.

- Dharmapala, Dhammika (2008): „The Impact of Taxes on Dividends and Corporate Financial Policy: Lessons from the 2000s“, in: Alan D. Viard (Hrsg.): „Tax Policy Lessons from the 2000s“, AEI Press, New York.
- Davidson, Osha Gray et al. (2009): „The Bush Legacy, an Assault on Public Protections“, Washington.
- Dehling, Jochen (2011): „Die Policy-Stabilität von Koalitionen – Wie lassen sich Zweier- und Mehrakteurskoalitionen vergleichen?“, in: Beitrag zur Jahrestagung des Arbeitskreises „Handlungs- und Entscheidungstheorie“ der DVPW, 15.–16. Juli 2011, Kiel.
- Desei, Mihir A. und William M. Gentry (2003): „The Character and Determinants of Corporate Capital Gains“, in: NBER (Hrsg.), Tax Policy and the Economy, Volume 18.
- Detke, Dieter (2004): „Der Machtwechsel in den USA und die amerikanische Rolle in der Welt“, in: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hrsg.): „Jahrbuch internationale Politik 2001/2002“, München, S. 257–270.
- Detzer, Sandra (2010): „Reformen finanzföderaler Beziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten“, Heidelberg.
- Diamond, John W. (2005): „Dynamic Effects of Extending the 2001 and 2003 Income Tax Cuts“, in: International Tax and Public Finance, 12, S. 165–192.
- Diamond, John W. and George R. Zodrow (2008): „Fundamental Tax Reform – Issues, Choices, and Implications“, Massachusetts.
- Diekmann, Andreas und Thomas Voss (2004): „Die Theorie rationalen Handelns. Stand und Perspektiven – Anwendungen und Probleme“, in: Diekmann, Andreas und Thomas Voss (Hrsg.): „Rational-Choice-Theorie in den Sozialwissenschaften“, München.
- Diermann, Melanie (2011): „Regierungskommunikation in modernen Demokratien – Eine modellbasierte Analyse sozialpolitischer Diskurse im internationalen Vergleich“, Wiesbaden.
- Dittmar, Norbert (2004): „Transkription – Ein Leitfaden mit Aufgaben für Studenten, Forscher und Laien“, Wiesbaden.
- Doetsch, Peter A. (1986): „Die betriebliche Altersversorgung in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland“, in: „Reihe Steuer, Wirtschaft und Recht“, Band 29, Bergisch Gladbach.
- Dolan, Chris J. et al. (2008): „The Presidency and Economic Policy“, Rowman & Littlefield, Lanham.
- Dregger, Sebastian (2012): „Die Signing Statements als Machtressource der US-Präsidenten: Zwischen institutionellem Machtpotential und tatsächlicher Wirkung“, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, December 2012, Volume 6, Issue 2, S. 303–334.
- Droms, William G. und Jay O. Wright (2010): „Finance and Accounting for Nonfinancial Managers“, Philadelphia.
- Dunn, W. N. (2004): „Public Policy Analysis: an introduction“, Prentice-Hall.
- Dwyer, Paul E. (2003): „Salaries of Members of Congress, 1789–2003“, New York.

- Dye, Thomas R. (1978): „Policy Analysis. What governments do, why they do it, and what difference it makes“, Alabama.
- Dylla, Daria W. (2007): „Eine ökonomische Analyse der Mediendemokratie: der Rational-Choice-Ansatz und die Stimmenmaximierung“, Wiesbaden.
- Easton, David (1965): „A Framework für Political Analysis“, Englewood Cliffs.
- Eccelston, Richard (2007): „Taxing Reforms – The Politics of the Consumption Tax in Japan, the United States, Canada and Australia“, Cheltenham.
- Edling, Herbert (2001): „Der Staat in der Wirtschaft – Grundlagen der öffentlichen Finanzen im internationalen Kontext“, München.
- Edwards, Chris (2004): „Social Policy, Supply-Side, And Fundamental Perform: Republican Tax Policy, 1994–2004“, in: Tax Notes, November 1st, 2004, S. 687–697.
- Edwards, Chris und John Samples (2005): „The Republican revolution 10 years later: smaller government or business as usual?“, Washington D.C.
- Edwards, George und Stephen Wayne (2003): „Presidential Leadership – Politics and Policy Making“, Belmont.
- Eisenwein, Gregg A. (2003): „Marriage Tax Penalty Relief Provisions of the Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001“, CRS Report for Congress, Washington D.C.
- Ellwood, David T. und Jeffrey B. Liebman (2001): „The Middle-Class Parent Penalty: Child Benefits in the U.S. Tax Code“, in: Tax Policy and the Economy, Vol. 15, S. 1–40, Chicago.
- Elmendorf, Douglas W. et al. (2008): „Distributional Effects of the 2001 and 2003 Tax Cuts: How Do Financing and Behavioral Responses Matter?“, in: National Tax Journal, No 61/3, S. 365–380.
- Elmendorf, Douglas W., Jeffrey B. Liebman und David W. Wilcox (2002): „Fiscal Policy and Social Security Policy During the 1990s“, in: Frankel, Jeffrey und Peter Orszag (Hrsg.): „American Economic Policy in the 1990s“, Cambridge, S. 61–138.
- Entorf, Horst (2001): „Erscheinungsformen und Erklärung von Mismatch am Arbeitsmarkt: Ansatzpunkte für eine zielgerichtete Arbeitsmarktpolitik“, in: Steiner, Viktor und Heimfrid Wolff (Hrsg.): „Mismatch am Arbeitsmarkt – Was leistet die Arbeitsmarktpolitik?“, Berlin, S. 11–33.
- EOP (2004): „A Blueprint for New Beginnings, A Responsible Budget for America’s Priorities“, Washington.
- Evans, Michael K. (2003): „How Bush’s Tax Cut Will Really Work“, in: Industryweek, August 2003, S. 64.
- Evans, Trevor (2004): „The best recovery money can buy? Fiscal policy in the USA“, in: Hein, Eckhard et al. (Hrsg.): „Finanzpolitik in der Kontroverse“, Marburg.
- Everhardt, Holtmann und Sebastian Putz (2004): „Staatstheorie, Staatswissenschaft, Staatstätigkeit und Policyforschung“, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.): „Staatsentwicklung und Policyforschung: politikwissenschaftliche Analysen der Staatstätigkeit“, Wiesbaden, S. 9–21.

- Faust, Jörg und Thomas Vogt (2006): „Politikfeldanalyse und Internationale Kooperation“, Frankfurt am Main.
- Faust, Jörg (2009): „Entwicklungstheorien und Entwicklungspolitik“, in: Hans-Joachim Lauth und Christian Wagner (Hrsg.): „Politikwissenschaft eine Einführung“, Paderborn.
- Faust, Jörg und Thomas Vogt (2010): „Politikfeldanalyse und Internationale Kooperation“, in: Hans-Joachim Lauth (Hrsg.): „Vergleichende Regierungslehre – Eine Einführung“, Wiesbaden.
- Felderer, Bernhard und Stefan Homburg (2005): „Makroökonomik und neue Makroökonomik“, Berlin.
- Feldmann, Martin (1986): „Supply Side Economics: Old Truths and New Claims“, in: Working Paper No. 1792, Cambridge.
- Felzenberg, Avin S. (2010): „The Leaders We Deserved (and a Few We Didn't): Rethinking the Presidential Raging Game“, Basic Book, New York.
- FEMA (2007): „Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities“, FEMA 592, Juni 2007, Washington D.C.
- Fife, Gene (2002): „JCWAA relief for funding and PBGC variable rate premiums, plus technical corrections: the Job Creation and Worker Assistance Act of 2002 made changes affecting defined benefit plans with respect to funding PBGC premiums, valuation dates, and the effective date of the increases in the maximum benefit limitations. (Plan Actuary)“, in: Journal of Pension Benefits, Summer, 2002, Vol. 9(4), S. 72ff.
- Figgie Jr., Harry E. und Gerald J. Swanson (1992): „Bankrott '95 – Die Schuldenkatastrophe der USA und das Ende des ‚American Way of Life‘“, Frankfurt am Main.
- Filzmaier, Peter und Fritz Plasser (2001): „Wahlkampf um das Weiße Haus – Presidential Elections in den USA“, Opladen.
- Fisahn, Andreas (2002): „Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung“, Tübingen.
- Fischer, Benno A. (2001): „Betriebspensionen im internationalen Steuerrecht am Beispiel US-amerikanischer Versorgungszusagen“, in: Schmidt, O. (Hrsg.): „Steuerfragen der Wirtschaft“, Band 16, Köln.
- Fischer, Jens Henning (2009): „Steuerung in Organisationen“, Wiesbaden.
- Fisher, Jonas und Martin Eichenbaum (2004): „Fiscal Policy in the Aftermath of 09/11“, in: Federal Reserve Bank of Chicago, Working Paper 2005–06, Chicago.
- Frank, Arndt (2008): „Tausch in Verhandlungen – Ein dynamisches Modell von Tauschprozessen“, Wiesbaden.
- Friske, Karyn B. und Darlene Pulliam (2004): „The Marriage Penalty after the JGTRRA“, in: The Tax Advisor, May 2004, S. 284–288.
- Flaschel, Peter; Groh, Gangolf und Christian Proano (2008): „Keynesianische Makroökonomik: Unterbeschäftigung, Inflation und Wachstum“, Berlin.

- Fluck, Winfried und Werner Welf (2003): „Wie viel Ungleichheit verträgt die Demokratie? Armut und Reichtum in den USA“, Frankfurt am Main.
- Formisano, Ronald P. (2012): „The Tea Party – A brief History“, Baltimore.
- Fortier, John C. und Norma J. Ornstein (2003): „President Bush: Legislative Strategist“, in: Fred I. Greenstein (Hrsg.): „George W. Bush Presidency – An early Assessment“, Baltimore, S. 138–172.
- Fox, Klaus-Peter (2010): „Finanzpolitik als Auslaufmodell?“, in: Wirtschaftsdienst (2010), Vol. 90(8), S. 555–560.
- Frick, Andres et al. (2009): „Diskretionäre Fiskalpolitik: Pro und Kontra“, in: KOF Studien No 5, Zürich.
- Friedrich, Horst (1986): „Stabilisierungspolitik“, Berlin.
- Frumkin, Norman (2006): „Guide to economic indicators“, New York.
- Gabriel, Oscar W. und Everhard Holtmann (2005): „Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland“, Oldenbourg.
- Gale, William G. and Samara R. Potter (2002): „The Bush Tax Cut: One Year later“, in: Brookings Policy Brief Series, No. 101, Washington.
- Gale, William G., James R. Hines Jr. und Joel Slemrod (2001): „Rethinking Estate and Gift Taxation“, Washington D.C.
- Gale, William G. und Joel Slemrod (2001): „Rethinking the Estate and Gift Tax“, in: Brookings Conference Report, No. 5, Washington D.C.
- Gale, William G. und Peter R. Orszag (2003): „Whither Pensions? A Brief Analysis of Protman-Cardin III“, in: Tax Notes 2003, Washington, S. 573–578.
- Gale, William G. und Peter R. Orszag (2004a): „Bush Administration Tax Policy: Summary and Outlook“, in: Tax Notes 2004, Washington, S. 1279–1284.
- Gale, William G. und Peter R. Orszag (2004b): „Bush Administration Tax Policy: Short-Term Stimulus“, in: Tax Notes 2004, Washington, S. 747–755.
- Gale, William G. und Peter R. Orszag (2004c): „Bush Administration Tax Policy: Introduction and Background“, in: Tax Notes 2004, Washington, S. 1292–1300.
- Gale, William G. und Peter R. Orszag (2004d): „Bush Administration Tax Policy: Starving the Beast“, in: Tax Notes 2004, S. 999–1002.
- Gale, William G. und Peter R. Orszag (2004e): „Economic Effects of Making the 2001 and 2003 Tax Cuts Permanent“, in: Gale, William G. und Peter R. Orszag (2005a): „The Outlook for Fiscal Policy“, in: Tax Notes 2005, Washington, S. 841–854.
- Gale, William G. und Peter R. Orszag (2007): „Still Crazy After All These Years: Understanding the Budget Outlook“, Tax Notes 2007, S. 765–778.
- Gale, William und Joel Slemrod (2000): „Resurrecting the Estate Tax“, in: Brookings Policy Brief, No. 62, Washington D.C.

- Gamper, Anna (2010): „Staat und Verfassung“, facultas.wuv / maudrich.
- GAO (2003): „Overview of Federal Disaster Assistance to the New York City Area“, Washington D.C.
- Gast, Henrik (2010): „Politische Führung als politikwissenschaftliches Problem: zur Einführung in den Gegenstand“, in: Sebalt, Martin und Henrik Gast (Hrsg.): „Politische Führung in westlichen Regierungssystemen – Theorie und Praxis im internationalen Vergleich“, Wiesbaden.
- Gellner, Winand und Eva-Maria Hammer (2010): „Policyforschung“, Oldenbourg.
- Gellner, Winand und Martin Kleiber (2007): „Das Regierungssystem der USA“, Baden-Baden.
- Ganghof, Steffen, Christoph Hönnige und Christian Stecker: „Parlamente, Agendasetzung und Veto-spieler“, Wiesbaden.
- Gerste, Ronald D. (2008): „Duell ums Weisse Haus – Amerikanische Präsidentschaftswahlen von George Washington bis 2008“, Paderborn.
- Gerstone, Larry N. (2010): „Public Policy Making – Process and Principles“, Edmonds.
- Giertz, Seth H. (2009): „The Elasticity of Taxable Income: Influences on Economic Efficiency and Tax Revenues, and Implications for Tax Policy“, in: „Tax Policy – Lessons From the 2000s“, Alan D. Viard (Hrsg.), AEI Press, S. 101–144.
- Gläser, Joachim und Grit Laudel (2010): „Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse“, Wiesbaden.
- Godbout, Jean-François und Bei Yu (2009): „Speech and Legislative Extremism in the U.S. Senate“, in: Imbeau, Lous M. (Hrsg.): „Do They Walk Like They Talk?: Speech and Action in Policy Processes“, Heidelberg, S. 185–206.
- Gokhale, Jagadeesh und Laurence J. Kotlikoff (2003): „Who gets Paid to Save?“, in: Tax Policy and the Economy, Vol. 17, Chicago, S. 111–139.
- Goldberg, Fred T., Lily L. Batchelder und Peter R. Orszag (2006): „Reforming Tax Incentives into Uniform Refundable Tax Credits“, in: Brookings Institution, Policy Brief No. 156, Washington D.C.
- Goodwin, Craufurd D. (2003): „The internal Diffusion of Economic Thought“, in: Samuels, Warren J, Jeff E. Biddle und John B. Davis (Hrsg.): „A Companion to the History of Economic Thought“, Malden, S. 606–622.
- Graetz, Michael J. (2002): „100 Million Unnecessary Returns: A Fresh Start for the U.S. Tax System“, in: The Yale Law Journal, Vol. 112, No. 2 (Nov. 2002), S. 261–310.
- Graetz, Michael J. und Ian Shapiro (2004): „Death by a thousand cuts – The Fight over Taxing Inherited Wealth“, Princeton.
- Grande, Edgar und Thomas Risse (2000): „Bridging the Gap – Konzeptionelle Anforderungen an die politikwissenschaftliche Analyse von Globalisierungsprozessen“, In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Heft 2, S. 235–266.
- Grant, Tobin J. und Nathan J. Kelly (2008): „Legislative Productivity of the U.S. Congress, 1789–2004“, in: Political Analysis, Vol. 16, Nr. 3, S. 303–323.

- Green, Donald P. und Ian Shapiro (1999): „Rational Choice, Eine Kritik am Beispiel von Anwendungen in der Politischen Wissenschaft“, Oldenbourg.
- Greenberg, Ellen (1996): „The House and Senate Explained“, New York.
- Greenstein, Fred I. (2003): „The George W. Bush Presidency: An Early Assessment“, Baltimore.
- Greenstein, Fred I. (2009): „The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama“, Princeton.
- Grell, Britta (2008): „Workfare in den USA – Das Elend der US-amerikanischen Sozialpolitik“, Bielefeld.
- Lammert, Christian (2013): „Sozialpolitik in den USA – Eine Einführung“, Berlin
- Grömling, Michael (2005): „Fiskalpolitik kontrovers – Konjunkturpolitische Optionen für Deutschland“, in: IW-Positionen: „Beiträge zur Ordnung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft“, Köln.
- Grunden, Timo und Karl-Rudolf Korte (2013): „Handbuch Regierungsforschung“, Wiesbaden.
- Gwartney, James et al. (2008): „Economics: Private and Public Choice“, Cengage Learning.
- Hall, Peter A. und David Soskice (2001): „Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage“, New York.
- Hall, Robert E. und Alvin Rabushka (1995): „The Flat Tax“, Stanford.
- Hallacher, Paul M. (2005): „Why Policy Issue Networks Matter“, Naham.
- Hamersma, Sarah (2005): „The Work Opportunity and Welfare-to-Work Tax Credits“, in: Tax Policy Issues and Options, No. 15, Oct. 2005.
- Hartcher, Peter (2005): „Bubble Man: Alan Greenspan and the Missing Seven Trillion Dollars“, Melbourne.
- Hartmann, Jürgen (2003): „Vergleichende Regierungslehre und vergleichende Politikwissenschaft“, in: Berg-Schlosser, Dirk und Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.): „Vergleichende Politikwissenschaft“, Opladen.
- Hartmann, Jürgen (2005): „Westliche Regierungssysteme – Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem“, Wiesbaden.
- Hartmann, Jürgen (2007): „Persönlichkeit und Politik“, Wiesbaden.
- Hartmann, Michael (2009): „Politische Elite und Einkommensverteilung in den USA seit 1945“, in: Leviathan, June 2009, Volume 37, Issue 2, S. 281-304.
- Harvey, David (2010): „Enigma of Capital, and the Crisis of Capitalism“, London.
- Hein, Eckhard, Arne Heise und Achim Thunert (2004): „Finanzpolitik in der Kontroverse“, Marburg.
- Heine, Michael und Hansjörg Herr (2003): „Volkswirtschaftslehre“, Oldenbourg.
- Heineman, Andre W. (2003): „Die staatliche Aufgaben- und Einnahmenverteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Geltendes System und grundlegende Reformmöglichkeiten zur Neuordnung“, Frankfurt am Main.

- Helms, Ludger (2003): „Regieren unter den Bedingungen des institutionellen Pluralismus: ein deutsch-amerikanischer Vergleich“, in: Politische Vierteljahresschrift, 2003, Vol. 44, No. 1, Seiten 66–85.
- Helms, Ludger (2005): „Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland“, Wiesbaden.
- Hermens, Ferdinand (1964): „Verfassungslehre“, Frankfurt am Main.
- Henninger, Annette und Angelika von Wahl (2010): „Das Umspielen von Veto-Spielern. Wie eine konservative Familienministerin den Familialismus des deutschen Wohlfahrtsstaates unterminiert“, in: Christoph Egle und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): „Die zweite große Koalition – Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009“, S. 361–379.
- Hibbs, Douglas A. (1977): „Political Parties and Macroeconomic Policy“, in: American Political Science Review 71, Washington, S. 1467–1487.
- Hildebrandt, Achim (2009): „Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesländer – Determinanten, institutionelle Defizite und Reformoptionen“, Stuttgart.
- Hill, Kenneth L. (2012): „An Essential Guide To American Politics And The American Political System“, Bloomington.
- Hillebrand, Konrad (1983): „Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik“, in: Wirtschafts- und Gesellschaftspolitische Grundinformationen Nr. 53 (3/1983), Köln.
- Hönnige, Christoph (2007): „Die mittlere Sprosse der Leiter: Fallauswahl in Forschungsdesigns mit kleiner Fallzahl“, in: Gschwend, Thomas und Frank Schimmelfennig (Hrsg.): „Forschungsdesign in der Politikwissenschaft“, Frankfurt am Main, S. 223–253.
- Hofmann, Wilhelm, Nicolai Dose und Dieter Wolf (2007): „Politikwissenschaft“, Konstanz.
- Holtfrerich, Carl-Ludwig (1991): „Wirtschaft USA – Strukturen, Institutionen und Prozesse“, München.
- Hoston, George Ryan (2007): „The Impacts of recent Tax Legislation on Dividend Policy and Investment“, Texas.
- House, Christopher und Matthew D. Shapiro (2006): „Temporary Investment Tax Incentives: Theory with Evidence from Bonus Depreciation“, in: NBER Working Paper, No. 12514, Cambridge.
- Hubbard, Glenn und Peter Navarro (2010): „Seeds of Destruction: Why the Path to Economic Ruin Runs Through Washington, and How to Reclaim American Prosperity“, FT Press.
- Hübner, Emil (2007): „Das politische System der USA – Eine Einführung“, München.
- Ippolito (2012): „Deficits, Debt, and the New Politics of Tax Policy“, Cambridge.
- IRS (2002a): „2002 Tax Legislation – Internal Revenue cumulative bulletin 2002–3“, Washington D.C.
- IRS (2002b): „Highlights of the Job Creation and Worker Assistance Act of 2002“, Publication 3991, May 2002, Washington D.C.
- Jäger, Wolfgang (2007): „Der Präsident“, in: „Regierungssystem der USA“, Jäger, Wolfgang; Christoph Haas und Wolfgang Wlez (Hrsg.), München.

- Jahn, Detlef (2004): „Fälle, Fallstricke und die komparative Methode in der vergleichenden Politikwissenschaft“, in: Kopp, Sabine und Michael Minkenberg (Hrsg.): „Vergleichen in der Politikwissenschaft“, Wiesbaden, S. 55–76.
- Jahn, Detlef (2006): „Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft“, Wiesbaden.
- Jahn, Detlef (2011): „Vergleichende Politikwissenschaft“, Wiesbaden.
- Jahn, Detlef (2012): „Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft“, Wiesbaden.
- Jahn, Detlef (2013): „Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft“, Wiesbaden.
- Jann, Werner (1981): „Kategorien der Policy-Forschung“, in: Speyerer Arbeitshefte 37, Speyer.
- Jann, Werner (1983): „Policy-Forschung – Ein sinnvoller Schwerpunkt der Politikwissenschaft?“, in: Beilage zu Wochenzeitung „das Parlament“, B47/83, S. 26–38.
- Jann, Werner und Kai Wegrich (2003): „Phasenmodell und Politikprozesse“, in: Schubert und Bandelow (Hrsg.): „Lehrbuch Politikfeldanalyse 2.0“, München.
- Janning, Frank und Katrin Toens (2008): „Die Zukunft der Policy-Forschung – Theorien, Methoden, Anwendungen“, Wiesbaden.
- JCT (2002): „Technical Explanation of the „Job Creation and Worker Assistance Act of 2002“, Washington D.C.
- JCT (2003): „General Explanation of Tax Legislation enacted in the 107th Congress“, Washington D.C.
- JCT (2003b): „Summary of Conference Agreement on H.R. 2, the „Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003“, Washington D.C.
- Johnson, Barry W, Jacob M. Mikow und Martha Britton Eller (2001): „Elements of Federal Estate Taxation“, in: Gale, William G, James R. Hines Jr. und Joel Slemrod (Hrsg.): „Rethinking Estate and Gift Taxation“, Washington D.C.
- Jones, Bryan D. und Walter Williams (2008): „The Politics of Bad Ideas – The Great Tax Cut Delusion and the Decline of Good Government in America“, New York.
- Jones, George G. und Mark A. Luscombe (2002): „How the 2002 JCWAA impacts the 2001 returns. (Tax Strategy)“, in: Accounting Today, 8. Apr. 2002, New York.
- Jones, George G. und Mark A. Luscombe (2003): „Expensing and depreciation offer super-sized benefits“, in: Accounting Today, 16. July 2003, New York, S. 11.
- Jones, Gordon und John Marini (1988): „The Imperial Congress: Crisis in the Separation of Powers“, Washington D.C..
- Joyce, Philip G. (2011): „The Congressional Budget Office – Honest Numbers, Power, and Policy-making“, Georgetown University Press.
- Kane, Thomas J. (1998): „Savings Incentives for Higher Education“ in: National Tax Journal, September 1998, Vol. 51, Issue 3.

- Keilitz, Steffen (2006): „Die Regierungsform und die politische Leistung auf den Feldern Wohlfahrt, Sicherheit und Freiheit“, in: Gert Pickel und Susanne Pickel (Hrsg.): „Demokratisierung im internationalen Vergleich – Neue Erkenntnisse und Perspektiven“, Wiesbaden, S. 195–210.
- Kelle, Udo (2008): „Mixed Methods“, in: Baur, Nina und Jörg Blasius (Hrsg.): „Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung“, Wiesbaden.
- Kevenhörster, Paul (2006): „Politikwissenschaft – Band 2: Ergebnisse und Wirkungen der Politik“, Wiesbaden.
- Kiefer, Donald et al. (2002): „The Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001: Overview and Assessment of Effects on Taxpayers“ in: National Tax Journal, Washington, S. 89–117.
- Klages, Wolfgang (1998): „Staat auf Sparkurs: die erfolgreiche Sanierung des US-Haushalts (1981–1997)“, Frankfurt am Main.
- Klages, Wolfgang (2009): „Staat auf Sparkurs – Die erfolgreiche Sanierung des US-Haushalts (1981–1997)“, Frankfurt am Main.
- Kleemann, Frank; Krähnke, Uwe und Ingo Matuschek (2013): „Interpretative Sozialforschung“, Wiesbaden.
- Kletzer, Lori G. und Howard Rosen (2006): „Reforming Unemployment Insurance for the Twenty-First Century Workforce“, in: The Hamilton Projects, Discussion Paper 2006–06, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Kogan, Richard und Aviva Aron-Dine (2006): „Claim that Tax Cuts ‘Pay for Themselves’ is too Good to be True, Data show No ‘Free Lunch’ Here“, Center on Budget and Policy Priorities.
- Kraay, Aart (2005): „The Dot-Com Bubble, the Bush Deficits, and the U.S. Current Account“, in: World Bank Policy Research Working Paper 3672.
- Krause, Caroline (2006): „Lobbying in der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik einer erweiterten EU“, Göttingen.
- Krengel, Ronald (2005): „Mindestbesteuerung und Effizienz, Eine ökonomische Analyse der Mindestbesteuerung im deutschen und US-amerikanischen Körperschaftsteuerrecht“, in: Hallesche Schriften zur Betriebswirtschaft, Band 18, Wiesbaden.
- Krugman, Paul (2001): „Fuzzy Math – The Essential Guide to the Bush Tax Plan“, New York.
- Krugman, Paul (2003): „The Great Unravelling. Losing our way in the new century“, New York.
- Krugman, Paul (2007a): „The Conscience of a Liberal“, New York.
- Krugman, Paul (2007b): „Nach Bush: Das Ende der Neokonservativen und die Stunde der Demokraten“, Frankfurt am Main.
- Labonte, Marc und Hanna Andrew (2010): „The Impact of Major Legislation on Budget Deficits: 2001 to 2009“, CTS, Washington D.C.
- Lachmann, Werner (2006): „Volkswirtschaft 1 – Grundlagen“, Berlin.

- Lamnek, Siegfried (1995): „Qualitative Sozialforschung, Band 2 – Methoden und Techniken“, Weinheim.
- Lang, Achim und Philip Leifeld (2008): „Die Netzwerkanalyse in der Policy-Forschung: Eine theoretische und methodische Bestandsaufnahme“, in: Janning, Frank und Katrin Toens (Hrsg.): „Die Zukunft der Policy-Forschung – Theorien, Methoden, Anwendungen“, Wiesbaden, S. 223–242.
- Lang, Markus (2004): „Politikwissenschaft als ‚amerikanisierte‘ Staatswissenschaft. Zur politischen Intention der Amerikastudien von Karl Loewenstein“, in: Dreyer, Michael et al. (Hrsg.): „Amerikaforschung in Deutschland – Themen und Institutionen der Politikwissenschaft nach 1945“, Stuttgart.
- Lang, Peter (1995): „Haushaltspolitik und Regierungspraxis in den USA und der Bundesrepublik Deutschland“, in: Beiträge zur Politikwissenschaft, Band 61, Frankfurt am Main.
- Lauth, Hans-Joachim und Peter Thiery (2009): „Politikfeldanalyse“, in: Politikwissenschaft: Eine Einführung“, Wien, S. 263–289.
- Lauth, Hans-Joachim; Pickel, Gert und Susanne Pickel (2009): „Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft: eine Einführung“, Wiesbaden.
- Lauth, Hans-Joachim; Pickel, Gerd und Susanne Pickel (2015): „Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft – Eine Einführung“, Wiesbaden.
- Lauth, Hans-Joachim und Jürgen Winkler (2010): „Methoden der vergleichenden Regierungslehre“, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): „Vergleichende Regierungslehre – Eine Einführung“, Wiesbaden, S. 39–73.
- Lerner, David und Harold D. Lasswell (1951): „The Policies Sciences – Recent Developments in Scope and Method“, Berkeley.
- Levine, Linda (1998): „The Work Opportunity Tax Credit: A Fact Sheet“, in: CRS, Report 96-356 E.
- Lietzmann, Hans J. (1999): „Integration und Verfassung. Oder: Gibt es eine Heidelberger Schule der Politikwissenschaft?“, in: Bleek, Wilhelm (1999): „Schulen der deutschen Politikwissenschaft“, Opladen, S. 245–268.
- Lijphart, Arend (1975): „The Comparable Cases Strategy in comparative Research“, in: Comparative Political Studies, S. 157–175.
- Lind, Nancy S. und Bernard Ivan Tamas (2007): „Controversies of the George W. Bush presidency: pro and con documents“, Westport.
- Loeffelholz, Hans Dietrich von (2004): „Wirtschaft und Finanzen“, in: Loeffelholz, Hans Dietrich von (Hrsg.): „Länderbericht USA“, Frankfurt am Main, S. 508–586.
- Lupia, Arthur et al. (2007): „Were Bush Tax Cut Supporters ‚Simply Ignorant‘? A Second Look at Conservatives and Liberals in ‚Homer Gets a Tax Cut‘“, in: Perspectives on Politics, Vol. 5, No. 4 (Dec., 2007), S. 773–784.

- MacKenzie, G. Calvin (2002): „The Real Invisible Hand: Presidential Appointees in the Administration of George W. Bush“, in: *Political Science and Politics*, Vol. 35, No. 1 (Mar., 2002), S. 27–30.
- Maggs, John (2004): „Winners and Losers In the Bush Economy“, in: *National Journal*, 15. Mai 2004, New York, S. 1494–1501.
- Mankiw, N. Gregory (2008): „Principles of Economics“, Mason.
- Mann, Thomas E. und Ornstein, Norman (2006): „The Broken Branch – How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track“, Oxford.
- March, James und Michael Cohen (1972): „Garbage Can Model of Organizational Choice“, in: *Administrative Science Quarterly*, Band 17, 1972, S. 1–25.
- Marini, John (1992): „The Politics of Budget Control: Congress, The Presidency and the Growth of the Administrative State“, Washington D.C.
- Massaro, John (1990): „Appointments with History Supremely Political: The Role of Ideology and Presidential Management in Unsuccessful Supreme Court Nominations“, *104 Harvard Law Review* 651.
- Mayhew, David R. (2004): „Congress: the Electoral Connection“, New Haven.
- McCaffery, Edward J. (2005): „A New Understanding of Tax“, in: *Michigan Law Review*, Vol. 103, S. 807–938.
- McCaffery, Edward J. (2003): „Marriage Penalty – Relief in the New Tax Law“, National Center for Policy Analysis, Brief Analysis No. 445, Dallas.
- McCaffery, Edward J. (2002): „Fair not Flat – How to make the Tax System Better and Simpler“, Chicago.
- McCaffery, Edward J. (1997): „Taxing Women – How the Marriage Penalty Affects Your Taxes“, Chicago.
- Menzine, Chinn D. und Jeffrey A. Frieden (2011): „Lost Decades: The Making of America's Debt Crisis and the Long Recovery“, W.W. Norton & Company, New York City.
- Merkel, Wolfgang (2010): „Systemtransformation – Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung“, Wiesbaden.
- Merriam, Charles E. 1925: „New Aspects of Politics“, Chicago.
- Mewes, Horst (1986): „Einführung in das politische System der USA“, Stuttgart.
- Mildner, Stormy-Annika und Edna Dretzka (2010): „Gespart wird später“, in: *SWP-Aktuell* 28.
- Moore, Stephen und Phil Kerpen (2004): „Show Me the Money! Dividend Payouts after the Bush Tax Cuts“, CATO Institute, Briefing Paper No. 88, Washington D.C.
- Morgan, Iwan und John Philip Davies (2010): „Assessing George W. Bush's Legacy – The Right Man?“, Washington.
- Muno, Wolfgang (2005): „Reformpolitik in jungen Demokratien – Vetospieler, Politikblockaden und Reformen in Argentinien, Uruguay und Thailand“, Wiesbaden.

- Murswiek, Axel (1988): „Sozialpolitik in den USA – Eine Einführung“, Opladen.
- Murswiek, Axel (2004): „Gesellschaft“, in: Lösche, Peter und Hans Dietrich von Loeffelholz (Hrsg.): „Länderbericht USA – Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur“, Frankfurt am Main, S. 594–697.
- Musgrave, Richard A. (1988): „U.S. Fiscal Policy, Keynes, and Keynesian Economics“, in: Journal of Post Keynesian Economics, Vol. 10, No. 2, S. 171–182.
- Mussel, Gerhard und Jürgen Pätzold (2003): „Grundfragen der Wirtschaftspolitik“, München.
- Naßmacher, Hiltrud (2004): „Politikwissenschaft“, Oldenbourg.
- Naßmacher, Karl-Heinz und Hiltrud Naßmacher (2009): „Nachhaltige Wirtschaftspolitik in der parlamentarischen Demokratie: Das britische Beispiel“, Wiesbaden.
- Neal, Tommy (1996): „Lawmaking and the Legislative Process – Committees, Connections, and Compromise“, Phoenix.
- Niskanen, William A. und Stephen Moore (1996): „Supply-Side Tax Cuts and the Truth about the Reagan Economic Record“, in: Cato Institute Policy Analysis No. 261, Washington D.C.
- North, David (2005): „Amerikas Demokratie in der Krise: die Präsidentenwahlen 2000 und 2004“, Essen.
- Noto, Nonna A. (2001): „Estate and Gift Tax Law: Changes Under the Economic Growth and Tax Reconciliation Act of 2001“, CRS Report for Congress, Washington D.C.
- Nützenadel, Alexander (2005): „Stunde der Ökonomen: Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949–1974“, Göttingen.
- OECD (2004a): „Recent Tax Policy, Trends and Reforms in OECD Countries“, Tax Policy Studies, No. 9, Paris.
- OECD (2004b): „Economic Survey – United States“, Volume 2004/7, Paris.
- Oldopp, Birgit (2005): „Das politische System der USA – Eine Einführung“, Berlin.
- Oldopp, Birgit (2007): „Auf dem Weg ins Parlament: Auswahl und Wahlkampffinanzierung der Kandidaten in Deutschland, Kanada und den USA“, Hamburg.
- Ott, Attiat F. und Sheila B. Vegari (2003): „Tax Reform: Chasing the Elusive Dream“, in: Atlantic Economic Journal, September 2003, Volume 31, Nr. 3, S. 266–282, St. Louis.
- Pállinger, Zoltán (2004): „Problemlöser oder Problemerzeuger – Über die Leistungsfähigkeit politischer Systeme“, in: Beiträge Lichtenstein-Institut, 26/2005, BERN.
- Pätzold, Jürgen (1993): „Stabilisierungspolitik“, Berlin
- Pätzold, Jürgen (2001): „Grundfragen der Wirtschaftspolitik“, Berlin
- Pätzold, Jürgen und Daniel Baade (2008): „Stabilisierungspolitik: Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik“, München.
- Patterson, Bradley H. (2008): „To Serve the President – Continuity and Innovation in the White House“, Washington D.C.

- Patterson, James T. (2010): „Transformative Economic Policies: Tax Cutting, Stimuli, and Bailouts“, Princeton.
- Paulus, Stefan (2010): „Vorbild USA? Amerikanisierung von Universität und Wissenschaft in Westdeutschland“, München.
- Peacock, Alan und Jack Wiseman (1967): „The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom“, London.
- Perrucci, Robert und Earl Wysong (2008): „The New Class Society – Goodbye American Dream?“, Lanham.
- Petring, Alexander (2010): „Reformen in Wohlfahrtsstaaten: Akteure, Institutionen, Konstellationen“, Wiesbaden.
- Pickel, Susanne (2009): „Methoden der Regierungssystemanalyse und des Regierungssystemvergleichs“, in: Lauth, Hans-Joachim; Pickel, Gert und Susanne Pickel (Hrsg.): „Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft: eine Einführung“, Wiesbaden.
- Pickel, Susanne (2010): „Methoden der Regierungssystemanalyse und des Regierungssystemvergleichs“, in: Schrenk, Klemens H. und Markus Soldner (Hrsg.): „Analyse demokratischer Regierungssysteme“, Wiesbaden, S. 31–47.
- Piketty, Thomas und Emmanuel Saez (2007): „How Progressive Is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective“, in: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 21, No. 1, S. 3–24.
- Pilz, Frank und Heike Ortwein (2008): „Das politische System Deutschlands: Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem“, München.
- Poole, Keith T. (2007): „Changing Minds? Not in Congress!“, in: Public Choice, Vol. 131, Nr. 3/4, S. 435–451.
- Porter et al. (2005): „A network analysis of committees in the U.S. House of Representatives“, in: Proceedings of the National Academy of Sciences, Vol. 102, No. 20, S. 7057–7062.
- Porter et al. (2007): „Community structure in the United States House of Representatives“, in: Physica A, 386, S. 414–438.
- Poterba, James M., Steven F. Venti und David A. Wise (1992): „401(k) Plans and Tax-Deferred Savings“, in: NBER Working Paper 4181, Cambridge.
- Poterba, James M. und Joel Slemrod (2012): „The Effects of Dividends on Consumption. Comments and Discussion“, in: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 2007, No. 1 (2007), S. 277–291. Washington D.C.
- Poterba, James M. und Jürgen von Hagen (2008): „Fiscal Institutions and Fiscal Performance“, University of Chicago Press.
- Prätorius, Rainer (2004): „US-amerikanische Prägungen der Policy-Forschung“, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.): „Staatsentwicklung und Policyforschung: politikwissenschaftliche Analysen der Staatstätigkeit“, Wiesbaden, S. 75–87.

- Prittwitz, Volker von (1994): „Politikanalyse“, Opladen.
- Prinzler, Petra und Günther Wessel (2001): „George W. Bush – Wende in Amerika“, Reinbek.
- Pujol, Francesc (2009): „Measuring US Presidents’ Political Commitment for Fiscal Discipline Between 1920 and 2008“, in: Imbeau, Lous M. (Hrsg.): „Do They Walk Like They Talk?: Speech and Action in Policy Processes“, Heidelberg, S. 83–108.
- Raithel, Jürgen (2008): „Quantitative Forschung – Ein Praxiskurs“, Wiesbaden.
- Raschke, Joachim und Ralf Tils (2007): „Politische Strategie – Eine Grundlegung“, Wiesbaden.
- Rebelein, Robert und Jerry Tempalski (2000): „Who Pays The Individual AMT?“, in: OTA Paper 87, Washington D.C.
- Reiners, Markus (2008): „Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern – Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz“, Wiesbaden.
- Richter, Rudolf und Eirik G. Furubotn (1999): „Neue Institutionenökonomik“, Tübingen.
- Riescher, Gisela und Sabine Ruß (2010): „Zur Funktion von Zweiten Kammern in modernen Demokratien“, in: „Zweite Kammern“, Riescher, Gisela; Ruß, Sabine und Christoph M. Haas (Hrsg.), München, S. 507–533.
- Ramano, Mitzi (1997): „The „Taxpayer Relief Act of 1997“ Brings More Changes to Qualified Plans and IRAs“, Newark.
- Rauh, Joshua D. (2006): „Investment and Financing Constraints: Evidence from the Funding of Corporate Pension Plans“, in: The Journal of Finance, Vol. 61, No. 1, Febr. 2006, S. 33–71.
- Rohde, David W. (2005): „Committees and Policy Formulation“, in: Quirk, Paul J. und Sarah A. Binder (Hrsg.): „The Legislative Branch“, Oxford.
- Rosenbloom, Jerry S. (2005): „The Handbook of Employee Benefits“, New York.
- Roth, Markus (2009): „Private Altersvorsorge: Betriebsrentenrecht und individuelle Vorsorge“, Siebeck.
- Rozell, Mark und Gleaves Whitney (2009): „Testing the Limits: George W. Bush and the Imperial Presidency“, New York.
- Rsm McGladrey Inc. (2008): „2008 Compliance Guide – Mandated Benefits“, Aspen.
- Rubin, Robert E. und Jacob Weisberg (2007): „In einer unsicheren Welt: Überleben an der Wall Street und in Washington“, Augsburg.
- Rudalevige, Andrew (2009): „George W. Bush and the Imperial Presidency“, in: „Rozell, Mark J. und Gleaves Whitney (Hrsg.): „Testing the Limits“, Lanham.
- Samuelson, Paul A. und William D. Nordhaus (1998): „Economics – Volkswirtschaftslehre“, New York.
- Schaal, Peter (1977): „Stabilität und Konjunktur“, Berlin.
- Schäfer, Hans-Bernd und Claus Ott (2005): „Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts“, Berlin.

- Scharpf, Fritz W. (2000): „Institutions in Comparative Policy Research“, in: *Comparative Political Studies*, Nr. 33, S. 762–790.
- Scharpf, Fritz W. (2006): „Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung“, Wiesbaden.
- Scherpenberg, Jens von (2003a): „Wirtschaftliche Entwicklung und Wirtschaftspolitik“, in: Rudolph, Peter et al.: „Zwei Jahre Präsident Bush“, SWP-Aktuell Nr. 3, Berlin, S. 40–45.
- Scherpenberg, Jens von (2003b): „Bushs 674-Milliarden-Programm, Stimulans für die Wiederwahl oder Baustein einer radikalen Steuerreform?“, in: SWP-Aktuell Nr. 3, Berlin, S. 1–8.
- Scherpenberg, Jens von (2004a): „Wirtschaft und Soziales, Rückzug des Staates?“, in: „Die Wahlen in den USA: Innenpolitische Bedeutung und außenpolitische Konsequenzen“, SWP Diskussionspapier vom 17.11.2004, Berlin, S. 7–9.
- Scherpenberg, Jens von (2004b): „Der geborgte Aufschwung – Die wirtschaftspolitische Bilanz der Regierung Bush 2001–2004“, in: SWP-Studie Nr. S-40, Berlin.
- Schick, Allen (2002): „The Deficit That Didn't Just Happen: A Sober Perspective on the Budget“, Washington.
- Schickler, Eric und Frances E. Lee (2011): „The Oxford Handbook of The American Congress“, Washington D.C..
- Schlesinger, Arthur (2005): „The Imperial Presidency“, New York.
- Schmidt, Manfred G. (2010): „Demokratietheorien – Eine Einführung“, Opladen.
- Schmidt, Manfred G. und Tobias Ostheim (2007a): „Politisch-institutionalistische Theorien“, in: Schmidt, Manfred G. et al. (Hrsg.): „Der Wohlfahrtsstaat, Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich“, Wiesbaden, S. 63–61.
- Schmidt, Manfred G. und Tobias Ostheim (2007b): „Die Lehre von der Parteiendifferenz“, in: Schmidt, Manfred G. et al. (Hrsg.): „Der Wohlfahrtsstaat, Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich“, Wiesbaden, S. 51–61.
- Smith, Steven S. et al. (2013): „The American Congress“, Cambridge University Press.
- Schnell, Rainer; Hill, Paul B. und Elke Esser (2008): „Methoden der empirischen Sozialforschung“, München.
- Schneider, Sandra K. (1992): „Governmental Response to Disasters: The Conflict between Bureaucratic Procedures and Emergent Norms“, in: *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 2, S. 135–145.
- Schneider, Volker und Frank Janning (2006): „Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik“, Wiesbaden.
- Schneider, Volker; Janning, Frank; Leifeld, Philip und Thomas Malang (2009): „Politiknetzwerk - Modelle, Anwendungen und Visualisierungen“, Wiesbaden.
- Schnepper, Jeff A. (2007): „How to Pay Zero Taxes“, New York.

- Schniewind, Aline (2008): „Regierungen“, in: „Die Demokratien der deutschen Bundesländer“, Freitag Markus und Vatter, Adrian (Hrsg.), Opladen, S. 63–111.
- Schubert, Klaus (1991): „Politikfeldanalyse“, Opladen.
- Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow (2003): „Lehrbuch der Politikfeldanalyse“, Oldenbourg.
- Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow (2008): „Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0“, Oldenbourg.
- Schui, Herbert (2009): „Bastard-Keynesianismus“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 3/2009, S. 9–12.
- Schultze, Rainer-Olaf und Dieter Nohlen (2004): „Lexikon der Politikwissenschaft – Band 2“, München.
- Schwarz, Sandra (2003): „Altersvorsorgebesteuerung in Deutschland, USA und Europa – Eine ökonomische und steuerrechtliche Analyse“, Wiesbaden.
- Sebalt, Martin (2009): „Die Macht der Parlamente – Funktionen und Leistungsprofile nationaler Volksvertretungen in den alten Demokratien der Welt“, Wiesbaden.
- Seelieb-Kaiser, Martin (2001): „Globalisierung und Sozialpolitik – Ein Vergleich der Diskurse und Wohlfahrtssysteme in Deutschland, Japan und USA“, Frankfurt am Main.
- Semmler, Jörg (2002): „Das Amt des Speaker of the House of Representatives im amerikanischen Regierungssystem“, Berlin.
- Shaikh, Anwar, Darrick Hamilton und Jeff Madrick (2005): „The Bush Agenda, A Panel Discussion“, in: Challenge, Vol. 48, No. 1, New York, S. 52–76.
- Shapiro, Isaac und Joel Frieman (2004): „Tax Return – A comprehensive Assessment of the Bush Administration Tax Cuts“, in: Center on Budget and Policy Priorities, Washington D.C.
- Shell, Kurt L. (2004): „Kongress und Präsident“, in: Lösche, Peter und Hans Dietrich von Loeffelholz (Hrsg.): „Länderbericht USA“, Frankfurt am Main, S. 202–260.
- Shughart, William F. (2004): „George W. Bush and the return to deficit finance“, in: Public Choice, No. 118, S. 223–234.
- Silver-Malyska (2003): „The More Things Change, the More They Stay the Same-Or Do They? 401(k) Cash of Deferred Arrangements and 401(m) Matching or Employee Contributions“, in: Benefits Law Journal, Vol. 16, No. 4, Winter 2003, S. 27–45.
- Sinclair, Barbara (2004): „Context, Strategy, and Change – George W. Bush and the 107th Congress“, in: Campbell, Colin und Ber A. Rockman (2004): „The George W. Bush Presidency – Appraisals and Prospects“, Washington D.C., S. 105–132.
- Singh, Robert (2009): „George W. Bush and the US Congress“, in: Wroe, Andrew und Jon Herbert (Hrsg.): „Assessing the George W. Bush Presidency – A Tale of two Terms“, Edinburgh.
- Skidelsky, Robert (2009): „Keynes: The Return of the Master“, Public Affairs.
- Slivinski, Stephen (2005): „Bush Beats Johnson: Comparing the Presidents“, in: Cato, Tax & Budget Bulletin, No. 26, October 2005, Washington D.C.

- Slivinski, Stephen (2005): „The Grand Old Spending Party: How Republicans Became Big Spenders“, in: Cato Institute (Hrsg.): POLICY ANALYSIS NO. 543, Washington D.C..
- Smith, Steven S.; Roberts, Jason M. und Wielen, Ryan J. Vander (2007): „The American Congress“, Cambridge.
- Söllner, Fritz (2001): „Die Geschichte des ökonomischen Denkens“, Berlin.
- Spörer, Doreen (2006): „Regierungssysteme und Reformen – Politökonomische Analysen der exekutiv-legislativen Beziehungen im postkommunistischen Raum“, Wiesbaden.
- Steffani, Winfried (1995): „Die Staatsorgane: Kompetenzen und Funktionen“, in: „Regierungssystem der USA“, Jäger, Wolfgang und Welz, Wolfgang (Hrsg.), München.
- Stehr, Steven D. (2006): „The Political Economy of Urban Disaster Assistance“, in: Urban Affairs Review, Vol. 41, S. 492–500.
- Steuerle, Eugene C. (2001): „The 2001 Tax Legislation from a Long-Term Perspective“, in: National Tax Journal, No. 44, S. 427–432.
- Steuerle, Eugene C. (2004): „Contemporary U.S. tax Policy“, Washington D.C.
- Steuerle, Eugene C. (2008): „Contemporary U.S. tax policy“ – new Edition, Washington D.C.
- Stevens, Michael G. (2002): „New Law: An economic stimulus bill uses a number of tax breaks to boost business and helps those adversely impacted by the recession“, in: Practical Accountant, May 2002, S. 36–38.
- Stewart III, Charles (2012): „Congressional Committees in a Partisan Era: The End of Institutionalization as We Know It?“, in: Jamie L. Carson (Hrsg.): „New Directions in Congressional Politics“, Washington D.C.
- Stinson, John (2006): „The Rise of the Right Wing 1964–2006“, Washington D.C..
- Stoiber, Michael (2008): „Politische Führung und Vetospieler: Einschränkungen exekutiver Regierungsmacht“, in: Everhard Holtmann und Werner J. Patzelt (Hrsg.): „Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns“, Wiesbaden, S. 35–58.
- Strahan, Randall (1990): „New Ways and Means – Reform and Change in a Congressional Committee“, London.
- Streeck, Wolfgang und Daniel Mertens (2010): „Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime“, in: dms – der moderne Staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management Heft, 1/2010, S. 7–29.
- Strohmeier, Gerd Andreas (2003): „Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land?“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B51, S. 17–22.
- Strübing, Jörg (2013): „Qualitative Sozialforschung - Eine komprimierte Einführung für Studenten“, München.
- Strünck, Christoph (2006): „Wie viel Wert ist eine Stimme? Wettbewerb und Wettbewerbsverzerrung im Wahlsystem der USA“, in: Derichs, Claudia und Thomas Heberer (Hrsg.): „Wahlssysteme und Wahltypen: politische Systeme und regionale Kontexte im Vergleich“, Wiesbaden.

- Stüwe, Klaus (2008): „Das politische System der USA“, in: Stüwe, Klaus und Stefan Rinke (Hrsg.): Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika“, Wiesbaden, S. 540–582.
- Sturm, Roland (2004): „Staatstätigkeit im europäischen Mehrebenensystem – Der Betrag der Policy Forschung zur Analyse von EU-governance-Prozessen“, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.): „Staatsentwicklung und Policyforschung: politikwissenschaftliche Analysen der Staatstätigkeit“, Wiesbaden, S. 117–133.
- Stykwow, Petra (2007): „Vergleich politischer Systeme“, Paderborn.
- Tanner, Michael D. (2007): „Leviathan on the Right – How Big Government Conservatism Brought Down the Republican Revolution“, Washington D.C..
- Tempalski, Jerry (2006): „Revenue Effects of Major Tax Bills“, in: OTA Working Paper 81, Department of Treasury, Washington D.C..
- The U.S. Government Publishing Office (2000), „U.S. Government Manual“, Washington D.C..
- Thiery, Peter (2009): „Moderne politikwissenschaftliche Theorie“, in: Hans-Joachim Lauth und Christian Wagner (Hrsg.): „Politikwissenschaft eine Einführung“, Paderborn.
- Thunert, Martin (2000): „Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik in den USA unter der Clinton-Administration“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 44, Berlin, S. 23–30.
- Thunert, Martin (2004): „It was the Economy, Stupid“: Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik in den USA von Bill Clinton zu George W. Bush Jr.“, in: Puhle, Hans-Jürgen, Söhnke Schreyer und Jürgen Wilzewski (Hrsg.): „Supermacht im Wandel – Die USA von Clinton zu Bush“, Frankfurt am Main.
- Tinsley, David J. (2001): „The Senate of the United States – Committee and Subcommittee Assignments for the One Hundred Seventh Congress“, Washington D.C.
- Tinsley, David J. (2003): „The Senate of the United States – Committee and Subcommittee Assignments for the One Hundred Eighth Congress“, Washington D.C.
- Tobin, James (2001): „Fiscal Policy: Its Macroeconomics in Perspective“, Cowles Foundation Discussion Paper No. 1301, New Haven.
- Tomann, Horst (1999): „Stabilitätspolitik: Theorie, Strategie und europäische Perspektive“, Berlin.
- Tomkin, Shelley Lynne (1998): „Inside OMB – Politics and Process in the President’s Budget Office“, New York.
- Tong, Lorraine H. (2003): „Senate Committee Party Ratios: 98th–108th Congresses“, Washington D.C.
- Trepper, Jürgen (2003): „Die drei Säulen der Altersvorsorge – Konzepte auf dem Prüfstand“, Wiesbaden.
- Turgeon, Lynn (1997): „Bastard Keynesianism – the Evolution of Economic Thinking and Policy-Making Since World War II“, Westport.
- United States of America Congressional Record (2002): „Proceedings and Debates of the 107th Congress – second session“, Vol. 148 – Part 2.

- Van Horne, James C. und John M. Vachowicz (2005): „Fundamentals of Financial Management“, London.
- Vietor, Richard H. K. (2007): „How Countries Compete: Strategy, Structure, and Government in the Global Economy“, Harvard Business Press.
- Vogelmann, Jörg (2011): „Die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Volksrepublik China seit dem 11. September“, in: Jäger, Thomas (Hrsg.): „Die Welt nach 9/11 – Auswirkungen des Terrorismus auf Staatenwelt und Gesellschaft“, S. 385–408, Köln.
- von Beyme, Klaus (2010): „Parlamente“, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): „Vergleichende Regierungslehre“, Wiesbaden, S. 264–282.
- von Beyme, Klaus (2009): „Geschichte der politischen Theorien in Deutschland 1300–2000“, Wiesbaden.
- von Beyme, Klaus (2006): „Die politischen Theorien der Gegenwart – Eine Einführung“, Wiesbaden.
- Wagner, Jochen W. (2005): „Deutsche Wahlwerbekampagnen made in USA? Amerikanisierung oder Modernisierung bundesrepublikanischer Wahlkampagnen“, Wiesbaden.
- Wagschal, Uwe (2003): „Sieg des Marktparadigmas in der Steuerpolitik? Konzepte und Determinanten der Steuererhebung im internationalen Vergleich“, in: Czada, Roland und Reinhard Zintl (Hrsg.): „Politik und Macht“, Sonderheft 34/2003, S. 325–350.
- Wagschal, Uwe (2005): „Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich, Eine Analyse der Ursachen und Blockaden“, Münster.
- Wagschal, Uwe (2007): „Bestimmungsfaktoren der Steuerpolitik: Befunde des internationalen Vergleichs“, in: Schmidt, Manfred G. et al. (Hrsg.): „Der Wohlfahrtsstaat, Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich“, Wiesbaden, S. 326–352.
- Wagschal, Uwe (2009): „Kompetitive und konsensuale Vetospieler in der Steuerpolitik“, in: Ganghof, Steffen, Christoph Hönnige und Christian Stecker: „Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler“, Wiesbaden, S. 117–136.
- Wagschal, Uwe und Georg Wenzelburger (2008): „Haushaltskonsolidierung“, Wiesbaden.
- Wahlen, Charles J. (2008): „John R. Commons and John Maynard Keynes on Economic History and Policy: The 1920s and Today“, in: Journal of Economics, Vol. XLII, No. 1, March 2008, S. 225–242.
- Walcott, Charles E. und Karen M. Hult (2009): „The Bush Staff and Cabinet System“, in: Rozell, Mark J. und Gleaves Whitney (Hrsg.): „Testing the Limits“, Lanham.
- Walker, Lewis J. (2002): „The Ghost of Keynes“, in: onwallstreet, Januar 2002, S. 97.
- Warshaw, Shirley Anne (2009): „The Co-Presidency of Bush and Cheney“, Stanford.
- Weiland, Sabine (2007): „Politik der Ideen – Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Großbritannien und den USA“, Wiesbaden.
- Weiner, David (1999): „Alternative Minimum Tax, Personal“, in: „The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy“, Washington, S. 16–17.

- Wegmarshaus, Gert-Rüdiger (2001): „Politik und amerikanischer Pragmatismus: John Dewey“, in: Hans J. Lietzmann (Hrsg.): „Moderne Politik – Politikverständnis im 20. Jahrhundert“, Berlin.
- Welch, Susan et al. (2014): „Understanding American Government“, Boston.
- Welz, Wolfgang (2007): „Die bundesstaatliche Struktur“, in: Jäger, Wolfgang et al. (Hrsg.): „Regierungssystem der USA“, S. 69–98.
- Weyer, Johannes (2014): „Soziale Netzwerke - Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung“, München.
- White, John Kennedy und John J. Zogby (2004): „The Likeable Partisan: George W. Bush and the Transformation of the American Presidency“, in: Steven Schier (Hrsg.): „High Risk and Big Ambition“, S. 79-96.
- Wiesner, Herbert von; Leibniger, Bodo und Reinhard Müller (2008): „Öffentliche Finanzen“, Heidelberg.
- Wiggin, Addison und Kate Incontrera (2009): „I.O.U.S.A. – ... vergib uns unsere Schuld(en)“, New York.
- Wildavsky, Aaron (1973): „Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or Why it's amazing that Federal Programs Work at all...“, Berkley.
- Wildavsky, Aaron (1966): „The Two Presidencies“, in: Trans-Action, IV, 7.
- Willke, Gerhard (2012): „John Maynard Keynes“, Frankfurt am Main.
- Wilson, Graham (2009): „President Bush and the Economy“, in: Wroe, Andrew und Jon Herber (Hrsg.): „Assessing the George W. Bush Presidency – A Tale of Two Terms“, Edinburgh.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): „Policy-Analyse: Eine Einführung“, Frankfurt am Main.
- Wohltmann, Hans-Werner (2005): „Grundzüge der makroökonomischen Theorie“, München.
- Wroe, Andrew und Jon Herbert (2009): „Assessing the George W. Bush Presidency – A Tale of two Terms“, Edinburgh.
- Wyposz, Charles (2005): „Fiscal Policy versus Rules“, in: National Institute Economics Review, No. 191, January 2005, S. 70–84.
- Zeitler, Benjamin (2010): „Politische Führung im klassischen Präsidentialismus: die USA“, in: Sebaldt, Martin und Henrik Gast (Hrsg.): „Politische Führung in westlichen Regierungssystemen – Theorie und Praxis im internationalen Vergleich“, Heidelberg, S. 173–195.
- Zohlhöfer, Reimut (2005): „Globalisierung der Wirtschaft und nationalstaatliche Anpassungsreaktionen. Theoretische Überlegungen“, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 12 (1), Baden-Baden, S. 41–75.
- Zohlhöfer, Raimut (2008): „Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung“, Baden-Baden.
- Zohlhöfer, Reimut (2009): „Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa“, in: Internationale Politische Ökonomie, Nr. 8, Baden-Baden.

6.2 Onlinequellen

- Auerbach, Alan J. et al. (2002): „The Budget Outlook and Options for Fiscal Policy“, in:
<http://elsa.berkeley.edu/~auerbach/budoutlook.pdf> (Stand 01.02.1012).
- Bartlett, Bruce (2011): „How the GOP Became the Party of the Rich“, in:
<http://www.rollingstone.com/politics/news/how-the-gop-became-the-party-of-the-rich-20111109> (Stand 01.02.2013).
- Brookings (2003): „Tax Reform for Families: An Earned Income Child Credit“, in:
http://www.brookings.edu/papers/2003/07childrenfamilies_carasso.aspx (Stand 01.02.2012).
- Bureau of Economic Analysis (2002): „Gross Domestic Product“, in:
<http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/2002/gdp401p.htm> (Stand 01.02.2012).
- Bundeszentrale für politische Bildung (2011): „Das Politiklexikon“, in:
http://www.bpb.de/suche/?all_search_action=search&all_search_text=regierungssystem&OK.x=0&OK.y=0 (Stand 02.04.2011).
- Burke, Karen und Grayson McCouch (2005): „Lipstick, Light Beer, and Backloaded Savings Account“, in: SSRN, <http://ssrn.com/abstract=851507> (Stand: 01.12.2006).
- Bush, George W. (2001): „The President’s Agenda for Tax Relief“, in:
<http://www.ustreas.gov/press/releases/report3065.htm> (Stand: 08.04.2010).
- Carasso, Adam; Steuerle, C. Eugene und Jeffrey Rohaly (2003): „Tax Reform for Families: An Earned Income Child Credit“, in:
http://www.brookings.edu/papers/2003/07childrenfamilies_carasso.aspx (Stand 01.02.2012).
- CBO (2002b): „H.R. 3090 – Job Creation and Worker Assistance Act of 2002“, in:
<http://www.cbo.gov/doc.cfm?index=3416&type=0> (Stand 01.11.2011).
- CBO (2007): „The Budgetary Costs of EGTRRA and JGTRRA Compared with Projected Deficits“, in: http://www.cbo.gov/ftpdocs/83xx/doc8337/07-20-EGTRRA-JGTRRA_and_Deficits.pdf (Stand: 15.03.2010).
- CBO (2009): „JCWAA and Unemployment“, in: <http://www.cbo.gov/doc.cfm?index=3416&type=0> (Stand 03.02.2012).
- CBO (2010): „Legislative History of IRAs“, in: http://www.cbo.gov/OnlineTaxGuide/Page_2A.htm (Stand 01.06.2010).
- Campell, David und Michael Parisi (2001): „Individual Income Tax Rates and Shares, 2001“, in:
<http://www.irs.gov/pub/irs-soi/01taxsh.pdf> (Stand 01.05.2010).
- Carasso, Adam und C. Eugene Steuerle (2002): „How Marriage Penalties change under the 2001 Tax Bill“, in: <http://www.urban.org/publications/410491.html> (Stand 30.05.2002).
- Cato Institute (2012): „Gingrich Grandiosity And Supply-Side Economics“,
<http://www.cato.org/publications/commentary/gingrich-grandiosity-supplyside-economics> (Stand 13.02.2013).

- Center on Budget and Policy Priorities (2011): „Economic Downturn and Bush Policies Continue to Drive Large Projected Deficits“, in: <http://www.cbpp.org/cms/?fa=view&id=3490> (Stand 01.02.2012).
- Chasanov, Amy (2004): „Reed Act distributions won't provide unemployment insurance benefit extensions to workers“, in: http://www.epi.org/publication/webfeatures_viewpoints_reed_act/ (Stand 02.02.2012).
- CNN (2006a): „White House chief of staff resigns“, in: <http://edition.cnn.com/2006/POLITICS/03/28/card.resigns/index.html> (Stand 11.07.2009).
- CNN (2006b): „The Situation Room“, in: transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0603/28/sitroom.03.html (Stand 11.07.2009).
- CNN (2011): „How a Capital-Gains Cut will change the Way you invest“, in: http://money.cnn.com/magazines/moneymag/moneymag_archive/1997/08/01/229754/index.htm (Stand 02.11.2011).
- Committee on Ways and Means (2013): „Legacy“, in: <http://waysandmeans.house.gov/legacy/fullcomm.htm> (Stand 01.03.2013).
- Congress.Gov (2014): „Current Legislative Activities“, in: <http://beta.congress.gov> (Stand 01.02.2014).
- CRS (2014): „The Budget Control Act and Trends in Discretionary Spending“, in: http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid='0E,*QLK9%23P++%0A (Stand 01.10.2013).
- CRS (2008): „The Executive Office of the President: An Historical Overview“, Washington D.C., in: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/98-606.pdf> (Stand 01.10.2013)
- CRS (2004): „Membership of the 108th Congress: A Profile“, in: <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RS21379.pdf> (Stand 01.10.2013).
- Czada, Roland (1997): „Neuere Entwicklung der Politikfeldanalyse“, Vortrag auf dem Schweizer Politologentag, in: <http://www.politik.uni-osnabrueck.de/POLSYS/Archive/balsthal.pdf> (01.10.2013).
- DeHave, Tad und Veronique de Rugy (2003a): „What Fiscal Discipline?“, 14. Juni 2003, in: http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=3127 (Stand 13.04.2010).
- DeHave, Tad und Veronique de Rugy (2003b): „The Mother of All Big Spender: Bush spends like Carter and panders like Clinton“, 28. Juli 2003, in: http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=5649 (Stand 13.04.2010).
- Econbrowser (2010): „Letting the EGTRRA and JGTRRA Provisions Expire“, in: http://www.econbrowser.com/archives/2010/02/letting_the_egt.html (Stand 01.02.2012).
- Economic Policy Institute (2003): „Economists' Statement opposing the Bush Tax Cuts“, in: http://www.epi.org/files/page/-/old/stmt/2003/statement_signed.pdf (Stand 01.02.2013).

Executive Office of the President (2014): „Fiscal Year 2014 – Congressional Budget Submission“, in: (http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2014-eop-budget1_0.pdf) (Stand 01.03.2014).

Federation of Tax Administrators (2011): „Breaking Up is Hard To Do – States Respond to Federal Bonus Depreciation“, in: http://www.taxadmin.org/fta/rate/decoupling/tan_art.html (Stand 02.11.2011).

Foertsch, Tracy und Ralph Rector (2007): „The 2001 and 2003 Bush Tax Cuts: Economic Effects of Permanent Extension“, in: <http://www.heritage.org/Research/Reports/2007/02/The-2001-and-2003-Bush-Tax-Cuts-Economic-Effects-of-Permanent-Extension> (Stand 29.04.2010).

Gale, William G. (2003): „Short-Term Stimulus, Long-Term Growth and JGTRRA“, in: <http://www.brookings.edu/research/speeches/2003/06/09taxes-gale> (Stand 01.10.2013).

GovTRACK (2014a): „H.R. 3090 (107th): Job Creation and Worker Assistance Act of 2002“, in: <https://www.govtrack.us/congress/bills/107/hr3090> (Stand 01.10.2014).

GovTRACK (2014b): „Rep. William „Bill“ Thomas“, in: https://www.govtrack.us/congress/members/william_thomas/400401 (Stand 01.10.2014).

GPO (2002): „Fiscal Year 2002 – A Citizen’s Guide to The Budget“, in: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2002-CITIZENSGUIDE/pdf/BUDGET-2002-CITIZENSGUIDE.pdf> (Stand 01.02.2012).

GPO (2011): „U.S. Government Manual: Browse the 2000–2001 Edition“, in: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=2000_government_manual&docid=186873tx_xxx-3.pdf (Stand 01.03.2011).

Hederman, Rea Jr. (2004): „One Cheer for the Tax Extender Package“, Heritage Foundation, in: <http://www.heritage.org/Research/Reports/2004/09/One-Cheer-for-the-Tax-Extender-Package> (Stand 05.05.2010).

Heniff Jr., Bill (2012): „Budget Reconciliation Legislation: Development and Consideration“, in: CRS (Hrsg.): http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid=%26*2%3C4RL_%3F%0A (Stand 01.03.2013).

Hermann, Jared A. (2007): „Tax Incentives: A Solution to Economic Uncertainty“, ExpressO, in: http://works.bepress.com/jared_hermann/1 (Stand 01.02.2012).

Hubbard, Glenn (2013): „Biography“, in: <http://glennhubbard.net/biography> (Stand 01.03.2013).

Hudson Institute (2008): „Mission Statement“, in: http://web.archive.org/web/20021017081310/http://www.hudson.org/learn/index.cfm?fuseaction=mission_statement (Stand: 27.02.2009).

Huffington Post (2011): „Bush Tax Cuts“, in: <http://www.huffingtonpost.com/news/bush-tax-cuts> (Stand 05.11.2011).

IBO (2003): „Impact of 2002 Stimulus Act on New York City Tax Revenues: Background and Estimation“, in: <http://www.ibo.nyc.ny.us/iboreports/Stimacttechnotes.pdf> (Stand 01.02.2012).

ICBA (2004): „House Ways and Means Committee 108th Congress“, in: <http://www.icba.org/advocacy/index.cfm?ItemNumber=1398&sn.itemnumber=1710> (Stand 01.10.2013).

IN.GOV (2006): „Commitment“, in: <http://www.in.gov/gov/2635.htm> (Stand: 27.02.2009).

IRS (2001): „Publication 2991“, in: <http://www.unclefed.com/IRS-Forms/2001/HTML/p3991in.html> (Stand 04.01.2012).

IRS (2010): „Individual Income Tax Returns, 2008“, in: <http://www.irs.gov/pub/irs-soi/10fallbul.pdf> (Stand 02.02.2013).

IRS (2012): „Determinations – Summary of EGTRRA Changes for Retirement Plans“, in: <http://www.irs.gov/Retirement-Plans/Determinations---Summary-of-EGTRRA-Changes-for-Retirement-Plans> (Stand 01.10.2012).

IRS (2013): „Net Operating Losses (NOLs) for Individuals, Estates, and Trusts“, in: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p536.pdf> (Stand 01.11.2014).

JCT (2002a): „Summary of P. L. 107-147, The „Job Creation and Worker Assistance Act of 2002“, in: <http://jct.gov/x-22-02.pdf>, S. 4 (Stand 02.01.2012).

JCT (2002b): „Estimated Effects of the „Job Creation and Workers Assistance Act of 2002“, in: <http://www.jct.gov/x-13-02.pdf> (Stand 01.02.2012).

JCT (2003c): „Estimated Budget Effects of the Conference Agreement for H.R. the „Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003“, in: <http://www.jct.gov/x-55-03.pdf> (Stand 01.10.2013).

JCT (2011): „Testimony of the Staff of the Joint Committee on Taxation before the Joint Select Committee on Deficit Reduction“, in: <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=4363> (Stand 01.02.2013).

JEC (2004): „New CBO Analysis Confirms That The Bush Tax Cuts Are Skewed Toward The Rich“, 13. August 2004, in: <http://jec.senate.gov/archive/Documents/Reports/CBOtaxcuts13aug2004.pdf> (Stand 08.04.2010).

Klages, Wolfgang (2000): „Das Wirtschaftswunder in den USA. Was lehrt die Ära Clinton?“, in: <http://www.respolitica.de/Clinton.htm> (Stand: 15.03.2010).

Wolters Kluwer Tax & Accounting US (2003): „CORPORATE INCOME TAX AND ‘BONUS’ DEPRECIATION“, in: <http://tax.cchgroup.com/Tax-Briefings/2003-Corporate-Tax-Bonus-Depreciation.pdf> (Stand 04.01.2012)

K&L Gates LLP (2012): <http://www.klgates.com/files/Publication/adbac725-2f6d-4ddb-968d-b922e1612cfa/Presentation/PublicationAttachment/1a489c01-e3fe-4114-b20d-c0d81d456226/ta2002may.pdf> (Stand 01.02.21012).

Legal Information Institute (2014): „26 U.S. Code § 1361 - S corporation defined“, in:
<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/1361> (Stand 01.012.2013).

Legal Reform Now! (2009): „Lawyer Reform“, in: http://www.legalreform-now.org/menu1_5.htm
 (Stand 01.05.2011).

Leiserson, Greg und Jeffrey Rohaly (2008): „The Individual Alternative Minimum Tax: Historical
 Data and Projections, Updated June 2008“, Tax Policy Center (2008), in:
http://www.taxpolicycenter.org/UploadedPDF/411703_individual_amt.pdf
 (Stand 01.02.2013).

Library of Congress (2002): „United States 107th Congress“, in:
<http://lcweb2.loc.gov/diglib/lcwa/html/107th/107th-over.html> (Stand 01.10.2012).

Library of Congress (2009): „Daschle, Thomas Andrew“, in:
<http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=D000064> (Stand 01.10.2013).

Macroeconomic Advisors (2010): „The impact of sunset of tax cuts on GDP, employment, inflation &
 interest rates“, in: <http://macroadvisers.blogspot.com/2010/08/impact-of-sunset-of-tax-cuts-on-gdp.html> (Stand 03.11.2011).

Micheli, Chris (2002): „California Tax Law After the Federal ‚Job Creation and Worker Assistance
 Act of 2002““, in: <http://www.caltax.org/member/digest/apr2002/4.2002.Micheli-CaliforniaJobCreation.01.htm> (Stand 04.02.2012).

Microsoft (2013): „Dividends and Stock History“, in:
<http://www.microsoft.com/investor/Stock/StockSplit/default.aspx> (Stand 01.02.2012).

National Governors Association (2005): „Govenors“, in:
<http://www.nga.org/portal/site/nga/menuitem.29fab9fb4add37305ddcbeeb501010a0/?vgnextoid=ac6e224971c81010VgnVCM1000001a01010aRCRD> (Stand: 27.02.2009).

NBER (2001): „The Business-Cycle Peak of March 2001“, in:
<http://www.nber.org/cycles/november2001/> (Stand 01.12.2013).

Office of the Clerk (2010): „Election Statistics“, in:
http://clerk.house.gov/member_info/electionInfo/index.html (Stand: 02.03.2009).

Office of the Federal Register (2000): „The United States Government Manual 2000–2001“, Washing-
 ton, D.C.

Office of the Federal Register (2001): „The United States Government Manual 2001–2002“, Washing-
 ton, D.C.

Office of the Federal Register (2002): „The United States Government Manual 2002–2003“, Washing-
 ton, D.C.

Office of the Federal Register (2003): „The United States Government Manual 2003–2004“, Washing-
 ton, D.C.

OECD (2004): „Comparision of household saving rations: Euro area/United States/Japan“, in:
<http://www.oecd.org/std/nationalaccounts/32023442.pdf> (Stand 01.10.2012).

- OECD (2012): „Fiscal Decentralisation Database“, in:
http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_35929024_47467040_1_1_1_1,00.html#section_a (Stand 01.02.2012).
- OECD (2103): „Fiscal Policy“, in: <http://www.oecd.org/std/nationalaccounts/32023442.pdf> (Stand 01.10.2013).
- Orlando Sentinel (2003): „Bush Must Win Over GOP Senators“, in:
http://articles.orlandosentinel.com/2003-01-11/news/0301110340_1_dividend-tax-tax-legislation-gop-senators (10.10.2014).
- Orszag, Peter R. und William G. Gale (2005b): „The Great Tax Shift“, in:
http://www.brookings.edu/articles/2005/0504taxes_gale.aspx (Stand: 08.04.2010).
- o.V. (2010): „Republican National Convention“, in:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/print.php?pid=25954> (Stand: 02.01.2009).
- o.V. (2004): „Congress and House“, in:
http://go.galegroup.com/ps/retrieve.do?sgHitCountType=None&sort=DA-SORT&inPS=true&prodId=AONE&userGroupName=fub&tabID=T004&searchId=R1&resultListType=RESULT_LIST&contentSegment=&searchType=AdvancedSearchForm¤tPosition=5&contentSet=GALE%7CA96441382&&docId=GALE|A96441382&docType=GALE&role= (Stand 01.10.2013).
- Petring, Alexander (2007): „Die Reformfähigkeit von Wohlfahrtsstaaten – Theorie und Empirie am Beispiel der Rentenreformen in 18 OECD-Ländern“, in: http://poloek-dvpw.mpifg.de/e_documents/SektionstagungUmverteilung/petring_reform_des_ws.pdf (Stand 01.10.2013).
- Policy Almanac (2000): „Unemployment Compensation“, in:
http://www.policyalmanac.org/social_welfare/archive/unemployment_compensation.shtml (Stand 01.12.2012).
- Prudential (1997): „The „Taxpayer Relief Act of 1997“ Brings More Changes to Qualified Plans and IRAs“, in: <http://www.retire.prudential.com/media/managed/PruPA-TRA-8-97.pdf> (Stand 01.02.2013).
- Ryu, Jay Eungha (2009): „Budget Reforms or Budgetary Politics: Revisiting Congressional Macro-Budgeting“, in:
<http://spa.asu.edu/abfm2009/papers/Budget%20Reforms%20or%20Budgetary%20Politics.pdf> (Stand 01.05.2010).
- Saez, Emmanuel (2009): „Striking the Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States (Update with 2007 estimates)“, in: <http://elsa.berkeley.edu/~saez/saez-USStopincomes-2007.pdf> (Stand 05.07.2010).

- Schneider, Stefan (2005): „Reform des US-Rentensystems: Politik ignoriert demografische und finanzielle Wirklichkeit“, in: dbresearch, Nr. 330, in: http://www.db-research.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000190605.pdf, (Stand 01.06.2010).
- Süddeutsche Zeitung (2010): „Der Herr der Defizite“, in: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/295/343136/text/> (Stand 27.02.2009).
- Tax Administrators News (2002): „Breaking Up is Hard To Do States Respond to Federal Bonus Depreciation“, in: http://www.taxadmin.org/fta/rate/decoupling/tan_art.html (Stand 04.01.2012).
- Tax Foundation (2004): „Fiscal Fact No. 15“, in: <http://www.taxfoundation.org/files/ff15.pdf> (Stand 02.01.2012).
- Tax Foundation (2012): „Comparing the Kennedy, Reagan and Bush Tax Cuts“, in: <http://www.taxfoundation.org/files/ff15.pdf> (Stand 02.01.2012).
- Tax Foundation (2013): „U.S. Federal Individual Income Tax Rates History, 1862-2013 (Nominal and Inflation-Adjusted Brackets)“, in: <http://www.taxfoundation.org/publications/show/151.html> (Stand 01.02.2012).
- Tax Policy Center (2005): „Child tax credit“, in: <http://taxpolicycenter.org/taxtopics/encyclopedia/Child-Tax-Credit.cfm> (Stand 01.02.2012).
- Tax Policy Center (2010a): „Tax Stimulus Report Card: Conference Bill“, in: http://www.taxpolicycenter.org/taxtopics/conference_net_operating_losses.cfm%20 (Stand 01.02.2012).
- Tax Policy Center (2010b): „Tax Incentives for Economic Development: What tax incentives were created in response to 9/11?“, in: <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/key-elements/economic-development/911-response.cfm> (05.01.2012).
- The Atlantic (2011): „Occupy Wall Street’s Top Priority Should Be to Kill the Bush Tax Cuts“, in: <http://www.theatlantic.com/business/archive/2011/10/occupy-wall-streets-top-priority-should-be-to-kill-the-bush-tax-cuts/246817/> (Stand 01.02.2012).
- The Green Papers (2000): „Election 2000“, in: <http://www.thegreenpapers.com/PCC/R.html> (Stand 01.06.2009).
- The Guardian (2010): „The party of the rich, by the rich, for the rich“, in: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2010/dec/02/taxandspending-us-politics> (Stand 02.01.2012).
- The New Yorker (2007): „Rovian Ways“, in: http://www.newyorker.com/talk/comment/2007/08/27/070827taco_talk_lemann (Stand 01.07.2009).
- The New York Times (2001): „The 107th Congress“, in: <http://www.nytimes.com/2001/01/03/opinion/the-107th-congress.html> (Stand 01.10.2013).

The New York Times (2001b): „2 Moderate Republicans Oppose Bush Tax Plan as Democrats Offer Their Own“, <http://www.nytimes.com/2001/02/16/us/2-moderate-republicans-oppose-bush-tax-plan-as-democrats-offer-their-own.html> (Stand 01.10.2015).

The New York Times (2002): „ENRON'S Many Strands: The Company Unravels; Enron Buffed Image to a Shine Even as It Rotted From Within“, in: <http://www.nytimes.com/2002/02/10/business/enron-s-many-strands-company-unravels-enron-buffed-image-shine-even-it-rotted.html> (Stand 01.10.2013).

The New York Times (2003): „Bush Lowers Goal of Tax Cut Plan in a Concession“, in: <http://www.nytimes.com/2003/04/16/politics/16BUSH.html> (Stand 01.10.2015).

The New York Times (2005): „At the Fed, an Unknown Became a Safe Choice“, in: <http://www.nytimes.com/2005/10/26/business/26fed.html?pagewanted=print> (Stand 13.02.2013).

The New York Times (2010): „Justices, 5-4, Reject Corporate Spending Limit“, in: <http://www.nytimes.com/2010/01/22/us/politics/22scotus.html?pagewanted=all> (Stand 02.01.2012).

The New York Times (2011): „Presidential Candidates Warn About Dept Deal“, in: <http://www.nytimes.com/2011/07/10/us/politics/10repubs.html> (Stand 03.01.2012).

The Tax Advisor (2011): „EGTRRA and JGTRRA Tax Rates Extended for Two Years in Lame Duck Session“, in: http://www.aicpa.org/Publications/TaxAdviser/2011/February/Pages/TaxTrends_Feb2011-story-01.aspx?action=print (Stand 01.02.2012).

The Urban Institute (2002): „The 2001 Tax Cut: One Year Later“, in: <http://www.urban.org/publications/900531.html> (Stand 02.05.2010).

The White House (2014): „Former Directors of OMB and BOB“, in: http://www.whitehouse.gov/omb/organization/former_directors.aspx (Stand: 27.02.2009).

The White House (2010): “News Release”, in: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/20010208.html> (Stand 01.01.2014).

The Washington Times (2008): “Big government gets bigger”, in: <http://www.washingtontimes.com/news/2008/oct/19/big-government-gets-bigger/?page=all> (Stand 01.12.2015).

TheCapito.Net (2010): „Congressional Salaries and Allowances“, in: <http://www.thecapitol.net/FAQ/images/RL30064.pdf> (Stand 01.04.2011).

TheCapitol.Net (2005): „Pay and Perquisites of Members of Congress, Including A History of House and Senate Salaries“, in: <http://www.thecapitol.net/FAQ/payandperqs.htm> (Stand 01.04.2011).

Thinkprogress (2011): „The Average Bush Tax Cut For The 1 Percent This Year Will Be Greater Than The Average Income Of The Other 99 Percent“, in:

- <http://thinkprogress.org/economy/2011/11/23/375654/bush-tax-cut-one-percent/?mobile=nc>
(Stand 02.01.2012).
- Toder, Eric (2000): „Tax Cuts or Spending – Does it Make a Difference?“, in:
<http://www.urban.org/publications/410261.html> (Stand 01.02.2012).
- TREAS (2001): „The Jobs & Growth Tax Relief Reconciliation Act and the Increase in Dividends“,
30. July 2003, in: <http://www.treas.gov/offices/economic-policy/dividends.pdf>
(Stand: 08.04.2010).
- Treasury Office of Economic Policy (2003): „The Jobs & Growth Tax Relief Reconciliation Act and
the Increase in Dividends“, in: <http://www.treasury.gov/resource-center/economic-policy/Documents/dividends.pdf> (Stand 02.01.2012).
- United States Census Bureau (2000): „Your Gateway to Census 2000“, in:
<http://www.census.gov/main/www/cen2000.html> (Stand 01.04.2011).
- U.S. Department of Housing and Urban Development (2003): „Tax Incentives“, in:
<http://www.hud.gov/offices/cpd/economicdevelopment/news/taxincentives051701.pdf>
(Stand 02.01.2012).
- United States Department of Labor (2002): „Training and Employment Guidance Letter“, in:
<http://wdr.doleta.gov/directives/attach/TEGL18-01.pdf> (Stand 01.02.2012).
- U.S. Department of State (2007): „Outline of the US Economy“, in: state.gov/products/pubs/oecon/chap7.htm (Stand: 19.05.2009).
- U.S. Department of State (2004): „New Lineup in 108th Congress as Republicans Regain Control of
Senate“, in:
<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2003/01/20030106163154larocque@pd.state.gov0.3441126.html#ixzz3ucqm7SEf> sowie
<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2003/01/20030106163154larocque@pd.state.gov0.3441126.html#axzz2xCwZH0IX> (Stand 01.10.2013).
- United States Department of Treasury: „Historical Treasury Rate“, in:
<http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/interest-rates/Pages/Historical-LongTerm-Rate-Data-Visualization.aspx> (Stand: 01.10.2013).
- U.S. Government Printing Office (2000): „Legislative Branch“, in:
http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=2000_government_manual&docid=186873tx_xxx-3.pdf
(Stand: 01.04.2011).
- U.S. House of Representatives (2014): „Press Release“, in: <http://www.house.gov/jct/x-41-03.pdf>
(Stand 01.10.2014).
- U.S. House of Representatives (2011): „Summary of the Byrd Rule“, in:
http://archives democrats.rules.house.gov/archives/byrd_rule.htm (Stand 01.10.2013).

- United States Senate (2013): „Vote“, in:
http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=108&session=1&vote=00196 (Stand 31.10.2013).
- Universität Kassel (2004): „Rede des US-Präsidenten Bush nach seinem Wahlsieg“, in:
<http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/USA/wahl2004.html> (Stand 03.07.2009).
- Washington Monthly (2001): „Dick Cheney’s Dick Cheney“, in:
<http://www.washingtonmonthly.com/features/2001/0107.thompson.html> (Stand 27.02.2009).
- Washington Post (2005): „Who's Who in the White House“, in: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/administration/whbriefing/whoswho.html> (Stand 11.07.2009).
- Washington Post (2011): „Supercommittee failure one reason Occupy protesters are marching“, in:
http://www.washingtonpost.com/blogs/blogpost/post/supercommittee-failure-blamed-on-bush-tax-cuts--the-focus-of-occupy-protesters-march/2011/11/21/gIQAG0h4hN_blog.html
(Stand 04.11.2011).
- We Are The 99 Percent (2011): „Tax Inequality“, in:
http://www.wearethe99percent.us/main/page_facts_tax_inequality.html (Stand 01.02.2012).
- Wikipedia (2013a): „107th United States Congress“, in:
http://en.wikipedia.org/wiki/107th_United_States_Congress (Stand 01.10.2013).
- Wikipedia (2013b): „Politisches System der Vereinigten Staaten“, in:
http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Politisches_System_der_Vereinigten_Staaten.svg
(Stand 01.10.2013).
- Wikipedia (2013c): „108th United States Congress“, in:
http://en.wikipedia.org/wiki/108th_United_States_Congress (Stand 01.10.2013).
- Wikipedia (2014): „107th Congress and Senate“, in:
http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/ea/107th_Congress-Senate.PNG
(Stand 01.10.2013).
- Wolters Kluwer, CCH (2003): „CCH Tax Briefing: Corporate Income Tax and „Bonus“ Depreciation“, in: <http://tax.cchgroup.com/Tax-Briefings/2003-Corporate-Tax-Bonus-Depreciation.pdf>
(Stand 04.01.2012).

7. Anhang

7.1 Erläuterungen zu den Interviews

Im Rahmen dieser Dissertation wurden eigenständig empirische Primärdaten erhoben. In Form von neun leitfadengestützten Experteninterviews konnten wesentliche wissenschaftliche Erkenntnisse gesammelt werden. Die Interviews wurden zwischen September und Dezember 2015 durchgeführt. Hierbei wurden relevante Zeitzeugen, Politikfeldakteure, Wissenschaftler und Journalisten befragt. Die Gewinnung von Experten erwies sich als äußerst schwierig. Angesprochen wurden alle Senatoren, Repräsentanten und Mitglieder relevanter Komitees aus dem Untersuchungszeitraum, Repräsentanten von Institutionen innerhalb und außerhalb der Regierung bzw. des politischen Betriebes, welche in Bezug zur Finanzpolitik von George W. Bush standen, sowie Wissenschaftler und Journalisten mit entsprechendem Interessenschwerpunkt.

Trotz der geringen Anzahl der Befragten, und der damit fehlenden Repräsentativität der Stichprobe, ermöglichen die Antworten der Experten einen substanziellen Beitrag zum Forschungsergebnis dieser Arbeit. Denn durch die vielschichtigen Hintergründe, Perspektiven und spezifischen Kenntnisse der Interviewpartner kann ein ebensolches Bild über das Untersuchungsobjekt gezeichnet werden. Auch erlaubt es übergreifende Muster bzw. Trends zu identifizieren, welche durch die verschiedenen Standpunkte der Experten stärker untermauert werden.

Die durchgeführten Interviews sind in der folgenden Liste den Akteuren zugeordnet. Um dem Wunsch der Anonymisierung gerecht zu werden, können hier keine Rückschlüsse auf die jeweiligen Personen oder das Geschlecht gezogen werden:

Interview A	National Tax Association
Interview B	Member of: Committee on the Budget of the U.S. House of Representatives und OMB
Interview C	Wissenschaftler
Interview D	Wissenschaftler
Interview E	Member of: Ways and Means Committee of U.S. House of Representatives, Council of Economic Advisors und U.S. Senate Joint Economic Committee
Interview F	Heritage Foundation und Cato Institute sowie Member of Senate Finance Committee
Interview G	American Enterprise Institute
Interview H	Wissenschaftler

7.2 Interviewleitfaden

Die Befragungen dienten dazu, mit Hilfe der gewonnenen Daten, weitere Erkenntnisse zum Untersuchungsobjekt zu sammeln. Diese ermöglichten Lücken zu schließen, welche beim Literaturstudium sichtbar wurden. Des Weiteren eröffnete sich die Möglichkeit Ergebnisse der eigenen Quellen-Analyse zu validieren und um weitere Perspektiven zu bereichern.

Die Gestaltung des Interviewleitfadens orientierte sich am Aufbau der Arbeit. So zielten die Fragen im ersten Teil, „Policy“, des Interviews darauf ab, die Erkenntnisse aus der Quellen-Analyse bzgl. der Policy-Dimension validieren zu können bzw. weitere Facetten sichtbar zu machen. Denn im Rahmen der Betrachtung der finanzpolitischen Periode, „Kapitel 3.2 Erarbeitung und Analyse der Maßnahmen“, konnte herausgearbeitet werden, dass sowohl Qualität und Quantität der Maßnahmen besondere Spezifika besaßen. Deren Bewertung sollte mittels der Antworten aus den ersten drei Fragen untermauert werden.

Innerhalb des zweiten Teils des Fragebogens, „Polity“, sollten Einschätzungen zu den systemischen institutionellen Rahmenbedingungen (die polity-Dimension) gesammelt werden. Damit konnten Bezüge zum Kapitel, „4.2 Regierungssystem der USA“, hergestellt werden und grundlegende Interpretationen um das institutionelle Machtgefüge der drei Gewalten und deren Beziehungen zur Finanzpolitik gestützt werden.

Die letzten beiden Teile des Interviews, „Politics (specific)“ und „Outcome“, konzentrierten sich auf die politics-Dimension. Hier galt es mittels der Daten aus der Primärforschung eine größere Transparenz des legislativen Prozesses innerhalb des Untersuchungszeitraums gewährleisten zu können, die konkreten Einflussnahmen der Akteure, mögliche Netzwerke und Filter identifizieren zu können und letztlich Einschätzungen zur diachronen Bewertung des Untersuchungsobjektes geben zu können.

Nachfolgend ist der Fragebogen abgebildet:

Policy:

- What significance has the fiscal policy of George W. Bush had from your and from today's perspective?
- What have been the influencing factors of the fiscal policy or presidency?
- How "Republican" was the fiscal policy?

Polity (in general):

- How do you assess the institutional Power of the Executive, Legislative and Judicial Branch regarding Fiscal Policy?
- Which institutions have a particular influence on fiscal policy?

Politics (specific):

- Try to assess the influence of the President with respect to Fiscal Policy or the laws EGTRRA, JGTRRA and JCWAA.
- How do you estimate the influence of the Congress regarding fiscal policy.
- How do you evaluate the political and legislative process in that period?

Outcome:

- How would you assess the fiscal policy with respect to other presidencies?
- What is your professional/personal impression about this fiscal period?

8. Transkriptionen

8.1 Interview A (National Tax Association, Urban Institute und National Tax Association)

C. Eugene Steuerle: Institute Fellow at the Urban Institute in Washington, D.C., President of the National Tax Association, columnist for the Financial Times.

How would you see the significance of that fiscal policy in this period from a today's perspective?

...From a fiscal standpoint, there has been no president in history who operated so much on what I call “the-give-away-side of the budget” – speaking of spending increases on tax cuts. Actually on the back of “Dead Man Ruling” – I don’t know if you heard of the book – but I ranked all the presidents, partly by who presided over the largest increases in domestic spending during their tenure and it gets complicated in George W.’s case because the recession at the end. It’s a (5:50)... mix because all the United States are wiser than the Republicans which is also surprising to a lot of people. George W. Bush decided over a significant increase in discretionary domestic spending – you can question who’s responsibility that is, if it’s of the Congress or, but Bush presided over it. He presided over a significant increase in entitlement spending – in fact the first major entitlement increase which was a drug benefit for the ... which had no financing recognition associated with that at all. He presided over a big increase in defence – mainly because of 09/11 and he preside in Iraq war, that he chose to pursue, and he presided over significant tax cuts.

So when you ask about fiscal policy, what most people concentrate on and most of my fellow economist/columnist (?), is they focus on legislation. But there’s another gigantic piece to this puzzle, which is by the way pursued in western putonologies – in Japan, as well as in the US. But that is, that the changes in policy that are taking place in many cases, and actually especially today, but also significantly under W are those automatic changes that take place without necessarily any vote by the legislature. There have been technically here in the United States its without a vote by the legislature, in parliamentary systems it’s a little more complex because at some level they sort of claim they do zero base budgeting every year, because they pass the whole budget under the administration. That’s really not true, because in point of fact is a whole bunch of stuff that’s really obligated from the past, so what you agree is health care system and you agree its gonna die, the new ... services that become available, your box has been a great deal once you decided you are going to provide retirement benefits and you have an aging population. Some cut back in the real level benefit is just back on to occur.

In a point of fact I can refer you to a book, but this wasn’t the book I created, something called like “Fiscal Democracy and ... measured” – the extent to which spending is committed. Its neutral, its not liberal or conservative. Its basically the revenues that have been committed before what happened to legislation. US that’s easy to measure, because our congressional budget office measures something

that's called "man to toy spending". Man to toy means its due to an aquence of the past. So I measured extent to which man to toy spending occupies the revenues in US – 2009, for the first time in US history every Dollar of the revenue had been committed before the new Congress walk in the door.

There is some researches in Germany – the Max Plank Institute- they actually did a fiscal democracy index for Germany as well. So there's only two countries so far I've gotten to do this, and they did not use exactly the same measure, so I am less concerned which whether we have international comparisons that are measuring exactly the same thing. The interesting thing about any Index along these lands is they essentially come up with a standart – to see how much it has changed over time. So in the US from the 70s to 2010 or whatever, you still see that huge downward trend in flexibility that legislatures have.

I am telling you because you asking me about the fiscal policy of George W. Bush – for current presidents, including even Obama, most of the changes are taking place automatically. So our huge spending growth is (10:01)... help in the... side. So when you ask whats the discretionary policy versus the legislative policy it really mixes things up, because in substance we often don't hold legislators accountable for the stuff that they will continue to grow. So in maybe the par electric system you would measure it the same way.

D. Mirko proposed something to the legislation to do something new. They supposed to how much would just build them from the past that she allowed to continue. It doesn't give the headlines – I think the economic historians by the way totally blow it, they don't measure it either because they just trapped into what's in the press – and people were sort of stirred by what they consider a change in something entitled to... anyway in "Dead Man Ruling" I lay out very clearly that we hit this point and it really sort of peeks already by the time of G. W. Bush's presidency where so much is committed from the past that there's almost no flexibility for a president. What makes that really unique – I also lay out in detail – is that historically when you're in discretionary budget, discretionary spending doesn't grow automatically over time. In fact usually it declines, once you dropped the post office its bill. That exaggerates a little because you know, once you build the battleship you are probably gonna staff it. But you don't have automatic growth in the system. Typically in some discretionary spending declines so actually discretionary budget is, as you look forward in the future, under a current law to a current set of policies or a current set of expectations by the public. The spending will decline under that current set of expectations. But revenues would grow because of income tax. So you have this big huge surplus(? 11:55) build into the future.

So what that means is some politicians in the post-war-period were quicker than others to spend that money – to spend it on tax cuts and spending increases. But in the end of the day the ... from budget was another balance and the danger was they just kept doing it – year after year in a ... manner, which is the traditional fiscal issue. But its not the current one - that most people don't under-

stand – the current one is also that this longterm budget remains totally out of the wack. So basically President Bush, I can even say President Obama as well, have really failed to deal with this issue. Neither one was wearing the techwood to make method even more complex.

I also try to lay out in a lot of places that traditional deficit cutting doesn't really saw that either even though in the 90s the US moved from a deficit to surplus - European nations mainly had their deficits under 3% GDP – but they didn't have the longterm budget in balance, so its sort of always a matter having to come back to do deficit reduction to make sure the short term fiscal policy was okay. And as you know, once you have an emergency like the great recession all of a sudden things just blow up.

What really hurts is not so much that there was a fiscal reaction when the great recession hit, but – Europe would be a great example except Germany – they had no flexibility to engage in the fiscal policy. Some of that was because they was economically constrained, the debt level just got so high, in some cases you could add political constrain..., eitherway that reduction in flexibility has been taking place for some time back to this year ... under W it really got excessorbated, he really wanted any president. In my history by my measures he operated on the skip away side of the budget.

Now you may say the initial part, there was a recession, there was a surplus you could split the money, you could say some of it to the Iraque war... but he hardly detailed any bills, so lot of the discretionary spending increase... capture the utterly vote. He did the drug benefit without paying for it. So to me he did not defail to deal with the long-term budget. As had most recent presidents – Clinton and H. W. did have their budget agreement, which did give us to pray sort of move towards the temporary rebrief... extend to which their debt reduction agreements did something as excessorated a bit – they were both 500 billion over 5 years which was fairly modest. But they did an act, starting under H.W. and then with Clinton, the did an act something in this country called “pace you go” (15:21) which the divided government that they both faced required congress to do if they were doing anything new to pay for it, anything major on ... or taxes. So we really had stair made for 12 years that really was more important in terms of what congress didn't do than what it did do. And then you had this little... you had something that were unusual at the end of the 90s in the US helped costs stop growing for about 4 years while the prefered provider organisations had the headache for a view years... you had a big huge market bubble called the tech bubble...

What have been the influencing factors in this period?

Well again, I really invite you to read “Dead Man Ruling”, pretty easy to find. ... You know every period has some unique aspects but what you see is often some continuing aspect of the past. It's a little bit like a chaos fairy...you know... there is some extend to which you can predict the future from what happened in the past but then things really start turning in different ways. This build up automat-

ic growth and these entitlement programs they are mainly half in retirement. This growth in those programs plus the extend programs in all our countries encourage people to retire earlier. And never at least for a while deal with the decline in the birth wait which is a big demographic issue when we started facing in 2008 when the baby boomers first started retiring... Those things were sort of built into the system and they were on a cash flow basis – they were hidden a bit because women came into the workforce. They really bumbled up, in the US the employment rates actually went up. They went almost the entire post-war-period up until the early 2000s. Also, when the baby boomers were entering the workforce we were reaching the most productive years. So these are very long term trends, you know the baby boom starts about 65, but it doesn't play any effect on retirement systems till the 2000s – in point of fact it reduces educational costs. You got things like this working to the system that are really important - the demographic shift, it doesn't hit the budget until the coin pay (?19:35) ,but started 50 years before. Then you have this entitlement growth that goes all the way back into the 30s but its mainly in the 60s and beyond when it really starts taking of partly because... health care... and it just keeps getting bigger and bigger and they say it keeps producing flexibility and you have politicians who basically wanna keep doing what they could do before not realising why it is, they really cant do...

When you have a long term surplus in the system because revenues rise and discretion spending doesn't automatically... you basically put politicians in the role they wanna play which is to operate on the give-away-side of the budget because there is always another way of these revenues to be spend. And by spend I mean tax cuts and ... But they have to give them (revenues) away because when I – I am old enough, you're not – we used to study something called fiscal drag. There was all this concern about, you know, if we didn't have another tax cut or spending increase we gonna have all this fiscal drag on the economy. Because government would probably have had huge massive surpluses.

Politicians – that's nice, because they want to operate on the give-away-side of the budget. We have this debate in this country about the fact that politicians can not cooperate, but they can see the difference. I think about, if you are in a family, or you have a spouse and you are debating what to do with all the money you have – it's usually a different debate then if you signed all these contracts, you cant even fulfil to friends or family or whatever and then you gotta go out to them and tell them: "Oops I cant keep this promise to you, coz I don't have enough money." It's the to cooperate- Politicians who get elected on what they gonna give us, their job today is to remake(?) on promises, remake on promises for low taxes, ... for all this growth... but I should end. Its also the tax subsidies

So all these promises to those things that will continue growing faster than the economy which they can. And promises they had to collect many taxes to pay our bills. And their job is to enik/renik (?) and then I classify this situation in politics as well as in economics... a classic prisoners a they got themselves into, because now, we, the voters will kill them if they do what they are supposed to do – if

they lead, otherway it depends... the pre.dilemma for them is: If you lead you loose. There's a lot of evidence that's true, so they actually develop means to cooperate...

How do you evaluate the influence of the president/the congress about the fiscal policy in this period?

The big tax cuts take place early in that presidency – so 2001,2,3. 2001 I would say any president who gets elected for the first time in the first year, also gets a significant agenda item: George W. got his first tax cut, I think the biggest of all of them, Ragon got his tax cut, Obama got his finance reform what we call Obama-Care, Clinton actually got his- his advicers pushed for a budget agreement which he got. So if you look at these vice presidents, they often got what they want. Johnson also got a tax cut as a fiscal stimulous and ...succeeded Kennedy. So its very common, in the first year, the get what they want and Congress if they have the absolute party in the US. They typically will go along with this one thing, we fight like the Dickons.

Its also very hard for Congress – if the president really comes out big on what I call the give-away-side of the budget. If it is a republican president, its very hard for the democrats to give up their turn, they'll be like “wait a second, we wanna be signed up too”. In fact they often go into a competition for “we are gonna do more than you”. I would say there's so much with despects all the tax cuts, but that certainly was true, like with the drug benefits – they wanted to proof they are the party of... its also in my book... there was a wallstreet ... writer Jude Wadinsky- have you heard the name? ...So the deduction is

Its hard for the other party not to go along, particularly if the significant part of the tax cuts and the spending increases are ... (26:45)

Legislative process - influence of initial ideas Bush's - extreme measures that you were talking about...

I don't think the tax cuts did George W. Bush enacted...I think they excesstorvated the longterm in the US... shortrun I could record some case that ...given the recession they really went bad, short (? 27:35) on fiscal policy. And in the end of the day they were really not as large as a lot of people claim. They were bigger than a lot of tax cuts we had... I just think they came at a time when they exces-sorvated this long term policy – I would not by historical measures claim they were that big, although a lot of the press-people say that. If you did a desertation I would a joined committee on taxation estimates the cost and a divide into GDP, ... I doubt there were more than, that even one of them was more than 1 % of GDP – you can argue that's big, you know for government that's been relatively stable in terms of...ah you probably have done this. Do you have a number?

2,5 GDP, okay that's consistent. If you are conservative and you are trying to move government to be smaller, I mean to go from 18 to...,well again due to legislation is a 2,5 from peak to trough

counting what's happening in the economy. So you are counting what's happening in the economy as well, right?

So he comes in right before the recession hits, I don't know where, it could be where the peak and the trough is – I don't wanna claim, the tax cuts themselves are there. Anyway whatever they are... It would have been sustainable in another period, but it was not in that period. I would be very careful about, I mean, how you define "big". You should do it relatively...

No I think they are very big, no doubt. But I think also the uniqueness come from the time-period - so we come out of a big time, go into a recession and then we spend that much money - I think this is the problem...

This was over a very long period of time, I think government could have helped Castle(?), although government wasn't really to help care the big way... you have to gather the tax subsidies – medicare, medicaid - you have to gather all the health stuff..

If you add that to everything else, government is close to ten percentage point to GDP spending on health, going from close to zero. Now we're talking about nine percentage point over 50 years, but that's very big. And when most people look at fiscal policy, they don't even look at that... really see the extent to which that issue... Its one of the things that I'd love to would have done, but I had not do. In my book, I would love to go back and see the extent to which anybody identified this distinction I am making between long term budget issues and short term. There's probably some obscure academics somewhere who did do it, but never got credifed for it. But I don't remember ever seeing somebody reading in the literature shop, I've never seen anybody talk about help going from 1-10 percentage point to GDP or nine or whatever they want. Maybe they count the tax cuts six or something...I never heard them talk about this part of fiscal policy because most fiscal analysis I have seen has been all focused on the short term, doing something that affect the revenue in the next couple of years...

8.2 Interview B (Member of: Committee on the Budget of the U.S. House of Representatives und OMB)

Richard Kogan: Senior Fellow at Center on Budget and Policy Priorities - Expertise: Federal Budget, Senior Adviser at the Office of Management and Budget.

Anmerkung: Auf Wunsch des Interviewpartners dürfte das Gespräch nicht aufgezeichnet werden und musste daher auf Grundlage eines Protokolls verschriftlicht werden.

What significance has the fiscal policy of George W. Bush had from your and from today's perspective?

By taking advantage of a fortuitous and ultimately very unrealistic projection of long-term surpluses to propose very expensive and permanent tax cuts, Bush cemented the Republican instinct to place large tax cuts at the forefront of policy. Fortunately, although Bush proposed permanent tax cuts, the ones enacted were temporary, which made it slightly easier to scale them back before making the rest permanent. Even so, the Bush tax cuts probably increased the long-run fiscal gap by almost 2 percent of GDP – a very significant amount.

What have been the influencing factors of the fiscal policy or presidency?

I cannot tell in any serious way, because I don't really understand how mainstream Republicans such as Bush actually think about budgets and taxes. I don't know if they really believe that tax cuts largely pay for themselves, or whether they know better and understand they will create big deficits but really believe that deficits and debt don't matter much over very wide ranges, or really believe that the reality of large and growing deficits and debt will induce Democrats and/or the public to scale back social programs – and that such cuts are desirable.

How "Republican" was the fiscal policy?

When it comes to the tax cuts; very. Re the proposal to privatize Social Security, very as well, though there is now a strain of anti-government Republicans who nonetheless totally support Social Security. When it comes to the regular functioning of government, which Bush more or less supported, I have no idea what the Republican party really believes, though they certainly talk as though the US government is the enemy of its citizens.

How do you assess the institutional Power of the Executive, Legislative and Judicial Branch regarding Fiscal Policy?

In my view, the Judicial Branch should have no role in fiscal policy. (I worry some about the current supreme court, which seems especially immodest in its ambitions.) And of course the US constitu-

tional system has raised gridlock to an art form a) by creating a fully coequal House and Senate with different election cycles (so that they are often controlled by different parties); and b) by giving the President a veto over all legislation.

As a result, although a political scientist might say that the President and Congress are coequal branches when it comes to fiscal policy, the real answer is that the Status Quo is where the institutional power over fiscal policy resides, with the executive and legislative branches occasionally able to band together to nudge the Status Quo one way or the other.

Which institutions have a particular influence on fiscal policy?

See above

Try to assess the influence of the President with respect to Fiscal Policy or the laws EGTRRA, JGTRRA and JCWAA.

I'm not as expert as some, but to my mind the design of these three pieces of legislation was 80% from the Bush Administration and 20% from Congress. In the case of EGTRAA, congressional Democrats had some influence in the design of the refundable tax credits.

How do you estimate the influence of the Congress regarding fiscal policy.

Through 2006, the Bush Administration was able to get its way on about 70% of whatever policy changes were made, the Congress the other 30%. After Congress went Democratic, it was a zero-zero tie; neither side could get its way.

How do you evaluate the political and legislative process in that period?

Normal – this is much the way the process has worked in the US over most of the last two centuries, except during calamities.

How would you assess the fiscal policy with respect to other presidencies?

Pretty bad – presidents have not advocated and achieved tax cuts of those sizes in a long time; Reagan was the worst, but he was an historical outlier – the only president in US history to run a sustained increase in the debt ratio during a time of peace and prosperity. The fact that Bush moved partially in Reagan's direction was undesirable.

What is your professional/personal impression about this fiscal period?

See above re fiscal policy; but Bush was a lot worse re foreign policy – the Iraq war was totally unnecessary and surely played a non-trivial role in making that entire part of the world an even worse

place than it was before. And he was a complete zero when it came to the threat of global warming. And the combination of regulatory “relief” for the financial industry and his deliberate failure to enforce what regulations remained is what led to the Great Recession. So perhaps his poor fiscal policy was the least of his major sins.

8.3 Interview C (Wissenschaftler)

George C. Edwards III.: editor of Presidential Studies Quarterly and Oxford Handbook of American Politics, Author and University Distinguished Professor of Political Science and Jordan Chair in Presidential Studies at Texas A&M University and Distinguished Fellow at the Rothermere American Institute at the University of Oxford.

How would you see the significance of that fiscal policy in this period from a today's perspective?

Well, I wouldn't say that it was a particularly successful fiscal policy. A fiscal policy is designed to stimulate the economy and that's one component of fiscal policy. Another component of fiscal policy is to rein in the deposit. It didn't either.

So we didn't have a particularly... I mean, the core of Bush's fiscal policy, the core was tax cuts. And those tax cuts were made under unique circumstances. Meaning that we actually ran, right before the 2001-tax-cuts, we ran several years of balanced budgets. And administration.

The republicans ideologically wanted tax cuts for the sake of tax cuts and any excuse will do: At first they said, we've got a surplus, so let's give it back to the people. And then what it looked like, there was that tech bubble, so there was a little downturn in the economy and they said well, now we need to use the tax cuts to stimulate the economy.

So in either case, that was their thinking, that was their action. But really, it was ideologically driven to take this warrant to have tax-cuts. They also thought government will be happy about that, too. Anyway, we did not have remarkable growth, we didn't have particularly good economy in the Bush-Years. But what we did have was basically almost all real stake, which was a huge barko. And we ran subsidential deficits, which the president then did not do anything to carry off so that we ran into huge bills and fighting a war in Iraq. So wiser or not - and I don't think that actually people learn much – politicians are ideologically driven these days, so they don't see any lesson there apparently, but that would be my evaluation.

When you look at this period, what do you think about the influencing factors, for example economics or faith based factors or other influencing factors, how do you see them?

What they are driven by is ideology. You could say its faith based analysis. Ideology drove. They wanted tax cuts, because the wanted tax cuts. They didn't like taxes and as a secondary factor they thought, that you might star government and it would repressure and decreasing the size of government. Which of course did not happen.

When you say that, do you think the fiscal policy has a very straight republican nature? Or would you say it is a mixture of keynesian or neoclassical?

At various times the president tried to do some stimulus and as I said there was an argument, that was made in a tech bubble – a period to hit, early in 2001. That we might need to use the tax cuts as stimulus. But that was just for show. They wanted the tax cuts because they wanted the tax cuts. So they said at first, we want the tax cuts because we are running a surplus and then they wanted the tax cuts as a stimulus. They just wanted tax cuts. It's just a cover for tax cuts.

Now later - because after 09/11 there was an economic downturn - and there were various efforts to stimulate economy, there was a call cracking (7:27) selling people back some money. And they might ... d.(?) on holiday or security taxes or partial holiday – I can't remember the exact details. You probably remember about that. But I do recall that they sent everybody 100-200 Dollars. So that's Keynesian. But I don't think that they thought about that one more the other, they were just trying to do what they could do under a circumstance which is anticipated, unique: you know, people stop traveling, they stop spending money, they stop taking vacation – they natural dust (?) the economy. Till they are doing some little stimulus – there are further tax cuts in 2003. But they didn't do anything to try to... we had no expenditures, because we made an addition of drugs, covering drugs, prescription drugs for nsawl security, choosing medicare, a new party of Medicare. Medicare is quite one of our biggest and most regressive policies. And they made no effort to try to take in new revenues to cover the costs of these policies.

Let me go a bit more into detail. We talked a bit about the policies and you tried to access the policies. Tell me your opinion about the institutional branches, how do you access the different branches – legislative, executive, judicial – regarding policy making in that time?

Policy making at fiscal policy?

Yes.

The judicial was irrelevant – so we don't need to talk about that, it had nothing to do with that. The president was (9:55)... But republicans in Congress were the ones enthusiastic about tax cuts – I mean, that was the one thing they agreed on the most. Its been most unity for the pouring of tax cuts.

So when they had a majority - which they did for much of the time - in both Houses of Congress, they were pretty much able to do what they wanted to do. No whether or not they made a good analysis. I mean, I think they didn't. People have different opinions. I don't know if I am answering your question.

No, that's totally fine (...) its my opinion as well. Looking at this, do you think other institutions made a particular influence on fiscal policy? Do you think there were other influences, because the President and the Congress were all Republicans, was there some more input, lets say factors from other institutions?

You mean private institutions?

Yes, and also for example OMB.

OMB works for the president. They would do some analysis for the president about budgeting – the OMB is the president's agent.

The only other institution, and of course it's an important institution, is the Federal Reserve. And the Federal Reserve generally doesn't do fiscal policy, it does monetary policy. But it does of course try to stimulate the economy, and it certainly in 2007. And particularly 2008 of course! It was massively important, it was driving everything in 2008 because there was a disaster apparently and we were all aslooming and they went into action.

The republicans had such a strong ideological view. They didn't really need to be pressured by various organisations, banks, business groups or whatever, who supported them and agreed with them... The explanation is there.

When you look at the legislative process within the Congress – how would you evaluate this process? Has it been, in your opinion, very fast, uninfluencing or do you think this is business as usual?

The legislative process or the tax cuts was pretty efficient, if that's a criteria.

And there's always a certain way of negotiations between the president and the Congress, but they are in the same team, so they were largely in agreement. So it's not like Congress was forcing the president to accept something fundamentally he didn't want. If that's what you mean. And Congress was pretty much, excuse me, the majority in Congress, was pretty much responsive to the president.

Because of tax policies?

Yes.

When you look at this fiscal policy period, how would you evaluate this in respect to other presidencies? Regardless if its Republican or Democratic

Well, I think that, Ronald Reagan had big tax cuts but then raised taxes a number of times because they were running big deficits. George H. W. Bush agreed to a tax spending. Brian, the same as in 1990, which made the biggest contribution to deficit reduction - perhaps the biggest of all time or in certainly in the 20th century.

Bill Clinton – he did two things – at first he raised taxes in 1993 just on the upper of 1–1,5 % and then there was a budget agreement in 1997, which was very important, in dealing with the deficit: reducing the deficit in fact brought us a surplus.

So those are president over the last 35 years and I think that they were all more responsible than Bush was.

In my opinion, the Bush period had such big tax cuts, ..., that I would say, it might stick out of the other presidencies. ... That fiscal period had such impact, it was so designed, that it might differentiate from other presidencies.

Well, ...he didn't try to do anything to deal with the budget. I mean, with the deficit. It did differentiate it. And I think also another significance of it is, that it did place the government in a very difficult position. And it really reduced the revenues coming in the government which has in certain ways constrained government. This was constraint the transgressionary budget of government.

They have been very constrained through the ... administration despite the dygenic stimulous in the first year.

That would be my last question, but I think you answered already - How do you think does the Bush-period affect us now? Do you think there is still some flashback or influencing our policy today?

You have it in administration that at the end hadic (17:49) experienced a terrible financial crisis and the White House apparently never saw it coming. And that seems to me to raise some question about economic stewardship.

Yes. So, I mean, it seems to that if you're worried about fiscal policy and you don't know that we are on the brink, and you haven't looked at the basis of the economy, and don't now it's a real estate bubble. The president just seems to be totally divorced from all that. And same as we ask, the late summer of 2008, did he ask his secretary how could this happen. Anyway, that would be my view.

8.4 Interview D (Wissenschaftler)

Dennis S. Ippolito: Eugene McElvaney Professor of Political Science and chairman of the Department of Political Science at SMU.

How would you see the significance of that fiscal policy in this period of George W. Bush from a today's perspective?

Well, that's obviously a really broad question, but I would say that, especially with respect to the first term and especially with respect to the budget policy changes in 2001/2003 on the tax side, that the long term effects of the fiscal policy that they pursued was to make a federal budget policy much less stable. And to provide some of the difficulty in bringing budgets into at least some reasonable balance that was excess-abated by the great recession that took hold during his second term. So my assessment of the policies that they pursued was, in the short term destabilizing, but then in the long term turned out to be even more negative in terms of the general problem that we had in United States for most of the passed 50 years in keeping budgets within reasonable balance.

When you look at this period, what do you think about the influencing factors, for example economic factors or faith based factors or other influencing factors, how do you see them?

I think that the explanation for much of what they pursued in that first term was party and electorally related. In other words, when they came into office, there was no particular reason for them to be pursuing tax cuts of the magnitude that they did, in terms of what did occur with budget policy over the preceding decade. So the reason that the party, republicans in Congress and the Bush administration collaborated on tax cuts of that magnitude. One of the important things to recognize is that the tax cut that they agreed on in 2001 was smaller than the administration had originally intended. But, when you add the additional tax cuts in 2003/2004 - despite the fact that budgets have gone into deficit over that period- the tax cuts that they achieved were actually larger than the ones that they had initially tried to pursue.

And its also important, I think, to point out that when the administration first submitted its budget program in January of 2001, the program that they set out made the tax cuts of 4, 4 – 5th priority, after maintaining surpluses, using surpluses to reduce debt, providing contingency funds for domestic purposes of those became necessary but in fact tax cuts were their first priority. That really is the only part of the budget program that they submitted in the first place that they were able to capitalize on. So budget policy and tax cuts for the Republican party became very, very linked during the 1980s and 1990s to electoral purposes. That's one of the reasons why tax cuts have become such a compelling type of issue for Republicans all the way across the spectrum in United States.

That would have been my third question – the tax cuts were purely republican?

Yes. I think, as you look into how they passed it in 2001 – you already talked about unified government – they only had unified government for about six months at the beginning of 2001, because they lost the senate after one of the senators switched parties. But they were able to get through with only a bare majority, because the senate, when he took off this was split fifty-fifty. The reason why they were able to get these tax cuts through was because of a procedure called reconciliation. That allowed the senate to move without Democrats be able to block the tax cuts. That's why they've been able to pull off in 2001. Then in 2003 they did have the House and the Senate, so they were unified in control and able to push through another series of tax cuts.

How do you access the institutional power of the executive, and legislative or the Congress in this period? As you already mentioned, this was the most dominant factor, these have been in one hand.

Yes, I think, when you had the Republican party essentially united on the idea that Nr. 1: tax cuts were good somehow for the economy, but more important than that, probably, is that even if tax cuts were only marginally effective in terms of economic growth, the tax cuts served their electoral purposes: Nr.1, the electoral purpose of keeping control of the House and the Senate, and then the electoral purpose, obviously in 2004 of reelecting Bush.

Do you think other institutions made a particular influence on fiscal policy like NGOs or other institutions in Washington?

No, I don't think so, not during that period. I don't think they were paying attention to anybody else. This was a very focused political strategy and whatever other institutions, for example the Federal Reserve, had to say about this, was for their purposes irrelevant.

When you look at this a little more detailed, how would you access the influence of the president himself on these particular legislations?

Put it this way, the administration, the major emphasis of the administration was on lowering marginal rates for individuals. And the lower marginal rates for individuals are obviously a very important part of the 2001/2003-tax-bills. Much of the rest, that's in there which has to do with things like the estate tax, various tax credits, the what they call "married-tax-penalty-relief" and so on, most of that came from Congress and within Congress a good portion of that came from the House. So this would be a good way to look at the 2001-tax-cut, is that the president wanted 1,6 Drillion ten-year-cut. The house was willing to give him that plus more. The senate (republicans) were not willing to go that far.

So in fact, the senate republicans won on the size of that tax cut – they cut it down to 1,35 Trillion. The administration won on the tax rate part of it, the House or Representative was the greater influence on the other non-tax-rate-provisions that were in there. Then, in 2003, most of that came

from the administration, because the really important part of the 2003-tax-cut had to do with capital games and dividend rates – that was preliminary the administration’s doing.

When you look at the administration itself, would you say that some particular aspects stood out or should be more in focus?

I am not sure how to answer that, because, honestly, this administration is a bit unusual in terms of how it handled budget policy. And what I am getting at here, is the fact, that after the tax cut in 2001 which was passed in the spring – later that year the United States went to war in Afghanistan and two years later went to war in Iraq. Almost always, well not almost always, every single war that we ever had going back to the very beginning, we always had tax increases that helped to fund those wars. This is the first time that administration did not pursue any tax increases while the war was being fought.

But, what makes it unique is that they actually pursued additional tax cuts after the war had begun and so what that really suggests is a focus on tax cuts apart from the every other element of budget policy and that’s kind of unusual in terms of at least the federal budget policy history that I’m familiar with.

That might be the core of Republicans, or what unites all Republicans are tax cuts.

Right...

When you look at the legislative process within the Congress – how would you evaluate this process? Has it been, in your opinion, very fast, very clean, big or small?

The processes were on both sides exhilarated and what that meant was that Congress – both in 2001 and 2003 – a premium was placed on getting agreement between the House and the Senate and because of that, what you had, was a lot of training back and forth between the House and Senators. Especially in 2003 to less extended in 2001 on the sides of the cuts and the composition of the cuts. So the legislative process in both those cases was dominated by one party and the only real issue was the extend towards the house would prevail on issues or the senate would prevail on issues. And in general I’d have to say that the house prevailed on most of the important details. All the senate was able to do really was to scale down the size of the cuts that the house wanted to put in place.

How would you assess or evaluate this period in respect to other presidencies? Would you say it was special in a certain way or business as usual?

This was an unusual administration and it stood out from virtually every administration from the new deal on, which in the United States is essentially the period of modern budget policy. And it stood out in a sense that it was the least attentive to what might be called fiscal responsibility concerned with

deficits and debt that the inattention to those kinds of problems especially during the first term was – I think – highly unusual. I can't think of another administration that placed so little premium on those kinds of budget policy issues. So even in the only administration that is close – the Reagan admin in the 1980s: after the big tax cut in 1981 and the large deficits that followed that tax cut, they increased taxes in 1982, 1983 and 1984 in attempt to deal with those deficit problems. So that during the Reagan administration there was an attention to deficits and to debt. Even though their success, by the way, in dealing with those deficits and debt, was not that great but at least there were attempts, initiatives, in particular on the tax side.

So this was an administration that quite honestly was in concern with deficits or debt throughout its tenure. And I think the important thing to bring in here is one of the reasons they were able to be so inattentive was the fact that in the 1990s, when the budget was brought back into surplus, the level of public debt in US, the level of GDP-Debt in US dropped very, very significant. So that level in the early 1990s was about 50% of GDP by the end of the 1990s, by the time that Bush took office and it dropped down to 32 or 33%, which meant that they had a much lower debt-level than the preceding administrations and therefore could really ignore this. By the time they came close to completing their tenure in office that level had started to creep up, so by 2007, when the great recession hit that levels climbed up to about 40% - but then, when recession hit, you got those big deficits in the US in 2009,10,11 and 12, that's when our debt-levels were about 70% which is where they are now.

What they effectively did was they inherited a very fragile debt-situation. That debt-situation allowed them to pursue deficits without great consequence immediately. But then, when the great recession hit, those consequences all of a sudden came back with avenges. And that is essentially what makes the budget policy problem in the US a lot bigger, than it otherwise would have been. Both, the response to the recession in terms of fiscal policy was affected by the fact, that they had pursued tax cuts and allowed large deficits prior to the recession and then second, the inflated debt-levels that we had as a consequence.

You already answered my last question (influence today):

No, I think the long term effect is two fold – Nr. One is the debt-problem that we just talked about, second problem is really a policy problem, a fiscal problem, and that is the fact that these large tax cuts were put in 2001 and 2003, but they were not put in permanently, they were supposed to expire after 10 years. What happened was, once the tax cuts were put in place, neither party was willing to eliminate all of it, so that for example by 2004 the Democrats who had argued against the tax cuts in 2001 and 2003, the Democrats are in fact recognizing political reality. They are stating, that they will support the extension of the Bush tax cuts except for very high income tax payers.

So, in 2010 – despite the fact that Democrats had the presidency house and the senate – they extended the tax cuts for two years and then in the end of 2012 as you know they passed the American-tax-payer-relief-act, which make eventually all of the Bush tax cuts permanent. So what the Bush administration effectively did, was they took the tax increases that had been adopted in the 1990s a great political course by the first Bush administration and then by Democrats in 1993 with the Clinton administration. They took those tax cuts and they effectively reversed them. And they made it politically very difficult for subsequent administrations to be able to get to revenue levels that the US is going to need to keep its budgets in reasonable balance over the couple of decades. This long term fiscal damage I think is pretty serious.

8.5 Interview E (Member of: Ways and Means Committee of U.S. House of Representatives, Council of Economic Advisors und U.S. Senate Joint Economic Committee)

Diane Lim: Chief Economist at House Budget Committee, U.S. House of Representatives - Ways & Means Committee, U.S. Senate - Joint Economic Committee, Member of Executive Office of the President.

So, the 1st question would be, from your sort of perspective and from today's perspective: What significance has your opinion the fiscal policy of George W. Bush?

I think the biggest fact of the fiscal policy was to reverse the fiscal outlook from when George W. Bush started we had projected 10 year budget surplus of about 5.6 trillion dollars.

We were projected to pay off the entirety of the US federal debt within 10 years. Within just a few years, I think within the 1st part of, the 1st 4 year term I believe we had slipped not just gone back to deficit outlook but we had deficit of several trillion dollars over the next 10 years. Within the 1st 4 years of the Bush administration. So, I think the biggest even economic effect, so that is a big budgetary carrying fact. I think the biggest effect on the economy from George W. Bush tax policy actually worked through its budgetary effect in bringing back large deficits.

Diane how do you think had been the influencing factors for this fiscal policy?

I think that what drove the decision to proposal such a large tax cut was simply because we had built up. We have paid down deficits during the Clinton administration and actually built up surpluses. I think among conservatives the presence of a budget surplus is evidence that either government is getting too big or government is taxing too much relative to its size. So, I think there was sentiments among especially among the Republican Party, that the presence of budget surpluses meant that large tax cuts were justified and in fact called for.

So, I think that the impetus that they are proposing such a large costly tax cut was because we were running surpluses. I think if we had not be running surpluses at the time, if we had chosen an in deficit situation I don't think the case there are proposing such a big tax cut would have looked reasonable.

How do you explain the following: you told me there had been a change from a surpluses to a deficit, but Bush still got further with the tax cuts and administered even more tax cuts. How would you explain this?

Well because the Bush administration and the Republican Party more generally believe in the incentive effect of tax policy and the supply side effects of marginal tax cuts. So, even though the original

justification for proposing a tax cut that was about almost 2 trillion dollars over 10 years in terms of revenue loss.

While the initial justification for that may have been because we were running surpluses and clearly needed to cut taxes. I think it later changed into, you know once it was clear that we were not going to be running surpluses going out for the foreseeable future.

I think the justification turned to we need to pass this tax cut in order to promote economic activity and keep the economy afloat during what happen to be, what turned to be a very mild recession. Then it became a prolonged long term growth strategy of the administration and of Republican policy makers.

They held on to this, the assertion that cutting marginal tax rate was important to not just make sure that the level of economic activity wouldn't deteriorate in terms or recessionary effect but also in terms of promoting longer terms economic growth. So, that kind of went back to the kind of wisdom or the popular perception from the 1980s. I would say for this appeal and surprise side economics. Had a lot to do with it.

When you look at this fiscal period, how Republican would you say the period has been?

The period was clearly driven by Republican thoughts on tax policy sure. Because the Bush administration was in charge of the executive branch and then for the most part during the Bush administration congress was controlled by the Republicans as well. Although not the entirety of the time. It was interesting because I think by the time the Democrats took over the house.

So, the Democrats were in charge of the Senate for a brief period then it went back to the Republicans and then the Democrats took over the house. So, there was a lot of shift of power during the George W. Bush administration in terms of congress. A very interesting thing happen and that was that the Democrats essentially were always on the defense in terms of the Bush tax cut.

There were always complaining about their fiscal irresponsibility but really when it came down to it, they were able to sort of blame the Bush tax cut when the Democrats were not in charge in Congress. When they were in the majority it became clear that it was difficult for the Democrats to call for a tax increase. It was one thing to complain about a tax cut of the other party.

It was another thing to say, "Okay, we are in charge now. So, we are going to call for a tax increase" They honestly became intimidated because I was working on the hill at the time. They were intimidated by the Republican tactic of just making it very, making discussions of tax policy very political. Republicans came out with a phrase for Democrats that were calling for letting the Bush tax cut were expired. The Republican argued that it would be the largest tax increase in American history.

So, that was a phrase repeated over and over again on a daily basis on the hill, on the house floor, on the senate floor. It will be the largest tax increase in American history if we were to allow the Bush tax cuts to expire. As was scheduled to happen at the end of the 2010 under current law. So, it became a political impossibility to let them expire. Even when the Democrats became in charge because it turned out the Democrats were afraid. Afraid to let them expire. Even though it wasn't their idea.

To pass them in the 1st place. So, I think that the Republicans were definitely calling the shots through the entirety of the Bush, George W. Bush administration. In terms of tax policy. I would argue further that they were still in charge when president Obama took office.

When you look at the institutional power, powers of the executive and legislative branch, how would you assess the power of these branches?

I think when it comes to tax policy I think the president, the White House is very important in taking the lead and kind of setting the stage, and just you know once you start down a path where you had a pretty major piece of tax legislation, it is really hard to change it. So, the Bush tax cut was sort of doomed to be pretty permanent no matter what the law actually said about them.

Right because it was a pretty major tax cut even if it is not a major, even not qualifying as fundamental tax reform, it was still a major tax cut, and I think one set was in place. I think it's just impossible, and one set is in place at the initiative of the White House, of the president. Once it's put into law it's very hard for a future president even to change it without really taking a strong stance and without really having rallying and the party base, his or her party base as well as the members of the opposite partying congress that he would have to get to behind his vision for tax policy.

I just think Obama has never felt very strongly about tax policy and so it was impossible for him to come into office and just kind of rewrite the tax code and say, "No."

You know all of these tax cuts during the Bush administration that I call fiscal irresponsible, I'm going to reverse all of that. I'm going to go back to Clinton era tax policy. I'm going to put in all of these low income tax credits, because that's the way I want to do tax policy. It was really, I think there just wasn't enough energy there and support to change things.

When you look at the congress, the House and the Senate, how much influence had these two institutions on fiscal policy or this area?

No, historically for whoever who is in charge the chairman and the ranking member of House Ways and Means and Senate Finance, historically those players have had major roles in tax reform when it

happened, because like the last major what would be called fundamental tax reform was really the 1986 Tax Reform Act.

If you look at how that happened, it was a very bipartisan effort, and there was a lot of bipartisan compromise. There were players both democratic and republican that got involved in that effort and major leaders of the tax-writing committee were committed to that, as was the White House, the Reagan administration.

So, I think there is no way that you can actually change your tax policy in a major way without having the support of the congressional tax-writing committee. So, it's not that the White House can just ram their ideas through congress, but it is said the White House typically takes the lead and we sometimes call it takes and uses the bully pulpit to really compel congressional leaders about the case for tax reform, and the need to do it a certain way like in a fiscally responsible way in a progressive way. Like those are goals of tax reforms.

They really have to be asserted by the president first and then they have to have the buy-in of the leaders of the tax-writing committees. So, it's not that they don't matter, congress doesn't matter. They do matter but the leaders still I believe the leader is clearly the president. The president is initiated and then he has to work well to get bipartisan consensus on Capitol Hill.

Only in this period or in general speaking?

In general and I think that the reason why we fail to really do anything despite the fact that lots of people tend to complain about our tax, the U.S. tax code and how inefficient it is and how unfair it is. Despite all those complaints no one seems to have had the energy and the drive to really push through a major fundamental tax reform.

They sort of are going to the motions. They are sort of hand waving and saying, "Yes, we think the tax reform, the tax system could be much better." But without a president who is really saying, "Hey, we have got to work on this." I just think that this president has had other things ahead on in his list, ahead of tax reform on the list and he hasn't been that committed to reversing the Bush tax cut.

When you have to evaluate the legislative process in that period, how would you do that or how would you assess this process? Would you say it has been faster than usual or regular?

You mean because there is representation of both parties? Is that what you mean?

Yes.

I would say that it's been a bit more failure. I mean it should have been with power divided you mean like you know there is that it's clear. You know 1 party in charge.

Yes

We should have been able to do better in terms of coming up with bipartisan solution, and one big disappointment during the Bush administration and then into the Obama administration throughout both administrations actually is whenever it came to matters of tax policy and there was a need to come up with our goal, a stated goal of coming up with a bipartisan compromise decision.

The compromise is too often relied on everyone getting what they wanted and not having to pay for it. So, typically whenever there was like a debate and a disagreement in congress about a budget package or a tax package. Typically the disagreement comes when congress is told, "Look, you can only spend X amount of money. So, you guys have got to fight it out. You democrats can only get some things. You republicans can only get some things because we have a budget constraint that we have to honor."

Too often in both during the Bush administration and during the Obama administration, what breaks the deadlock in terms of that being able to agree on legislation, what usually breaks that is that someone brings up the possibility of violating the budget constraint.

So, as soon as someone says, "Hey, maybe we don't have pay for it." Then suddenly, "Oh, everything is great now. Yes, we'll agree." We democrats say, "Okay, republicans, go ahead with those tax cuts that we said we didn't like and as long as we the democrats get to spend a little bit more the way we like, and if you all agree to let us spend more money the way we want to, we'll agree to let you cut the taxes the way you want to." Because no one has to pay for it.

Turns out we can just deficit finance it. So, that has been the go to strategy and then the leaders of congress come out and hold a press conference and say, "Look, we were able to do it. We achieved bipartisan compromise. We agreed to pass this legislation." Almost always what led them to an agreement was a mutual understanding that they would not have to pay for it.

Yeah, so, if there is no budget constraint then you don't have to fight. You know like if the pie can just keep getting bigger and we can keep adding to the debt, then we don't have to fight over slices of the pie anymore. We can just eat more pie together.

So, I think that that, and I'm not a political expert, but I'm just saying what I saw from my perspective working on the Hill and working in the administration as well. I've sort of seen it from both angles and I've seen the way members of congress have maulled over these situations and these

hard choices, and I see how it has turned out time and time again which is, “Oh, thank goodness we don’t have to make the hard choice.”

No one complained. Politically there is no cost to the politicians of breaking a dead box by deficit financing something instead of having to come up with a tax increase or spending cut to pay for something that they want. It is so much easier politically to just say let’s just deficit finance it, let’s just lift the debt ceiling, let’s just violate the budget cap or whatever. Because nobody in the general public seems to pay attention or have a problem with an increasing deficit.

The way they have a very large problem with a visible tax increase of benefit cut right? So the easiest way out for politicians and this is a thing that drives me crazy because I care about the fiscal outlook. So what drives me crazy is that there is no political will to do the right thing in terms of being fiscally responsible about tax and spending policy and there is not push from general public for politician to do the right thing. Because frankly the general public probably lacks a lot of understanding of why they should matter to them the deficit

So, as a result that’s why the deficit keeps growing, that’s why we have it really figured out how to make our fiscal outlook sustainable and you know nobody is really, nobody really cares right now.

When you assess the fiscal policy of George W. Bush in respect to other presidencies would you say there has been something special or it was a game changer or was it just like usual?

I think what was unique about it like I said earlier was that ironically the fact that the Clinton administration had accomplished so much of a turnaround in the outlook that we were in surpluses. It took it off the table as the issue that seemed to be of great concern for the health of our, the US economy. It just took it off the table so that that no longer was a prominent issue when it came it what should we do that would be good for the US economy.

Then as soon as that became much less of what seemed to be an economic issue then it became more of a politicized issue a political issue and a battle between, republican position that they favored tax cuts and smaller government and democratic positions that they favor more government investments and bigger government right more progressivity in the overall tax and transit system.

So it became a much more ideological site instead of a debate over what will be best for the economy. And that led to more and polarized views and more and more of a gap between democrats and republicans, and less and less popularity of centers democrats or republicans that might have seldom saying during the George. W. Bush administration gee, can’t we come up with more balance packages and spending proposals.

Can't we do something about the deficit? What happened during the George W. Bush administration is a lot of the more conservative democrats that were known as Blue Dog democrats in the house. They were democrats that were fiscally conservative right for they believed in an active role of government and progressive tax policy but they also believed that the deficit was the problem and need to be reduced.

They all got elected booted out of office because you know what they were saying wasn't resonating with the general public. What was resonating with the general public were things like people of the Tea party movement saying that government is too big you know government should get out of our lives like you leading the public to misunderstand about who pays for health care? Like who paid for Medicare.

You know people saying, government get your hands off my Medicare. You know not recognizing that government provides Medicare. So, I think that it was a turning point that ironically you know made things worse because things have gotten so good, in terms of fiscal outlook. Like things had gotten so good fiscal outlook and nobody took it seriously as a concern as an ongoing concern for the future.

Just because we were running annual surpluses didn't mean of course that we were all set permanently out in the future which was far from the truth because we still had the retirement of the baby boomers coming we still had unsustainability in terms of the level of spending we knew we were going to do on retirement age program is relative to the revenues we were scheduled to collect. So, we have known for a long time that the US was on unsustainable fiscal path.

But just because we happen to turn things around a bit during the Clinton administration go into enough annual surpluses such that the tenure outlook looked like we were raising too much money we were going to pay down the debt entirely. I think that ironically that caused us to fall back into fiscal irresponsibility. More than if we hadn't turned things around during the Clinton administration.

When you look at President Obama, how would you say has Obama been influenced by Bush' fiscal policy.

He was influenced mostly by the basically supported keeping the vast majority of the George W. Bush tax cut. You know they, he essentially did not want to roll back any of the tax cut that affected the so called middle class. Obama defined early in his presidency that he did not want to raise taxes on anyone who earned less \$250,000 that was his very generous definition of middle class.

So, even though during the campaign before he became president he was saying that the Bush tax cuts were irresponsible. Once he became president, he found it hard to let most the Bush tax cuts go away. And the only ones that ended up expiring were the ones on the very highest income house-

holds just the top marginal rate. So, I think that he ended up I've said this before that the Bush tax cuts ended up becoming the Obama tax cuts.

Do you see any way or any option to increase the tax rates in the long term?

No I don't I mean, unless, Bernie Sanders becomes president. Where health he does want to raise tax blood but I know Hillary Clinton has already voiced the same idea that Obama has said which is she doesn't want to raise tax burden on most Americans.

So that means we are not really going to raise revenue. Relative to the you know the size of our economy and so it is not clear to me how we are going to be able to in the future even under a democratic president.

Even if Clinton becomes president I don't see how we are going to address the longer term fiscal outlook because you know economist all know you can't do it on the spending side alone. You know there is just, unless you're willing to literally cut the old people out. I don't think our society is willing to do that. Like to cut benefits on drastically cut benefits on in terms of Medicare and social security.

So, if you are not willing to do that we have already cut discretionary spending on about as much as we can possibly do. So the only way to address the remaining fiscal gap is to raise revenue of the share of GDP and I just don't know how that can get done given all the campaign promises both republican and democratic candidates are making.

8.6 Interview F (Heritage Foundation, Cato Institute sowie Member of Senate Finance Committee)

Daniel Mitchell: Heritage Foundation, Member of Senate Finance Committee (Senator Bob Packwood) und Cato Institute.

My first question would be: from yours and from today's perspective, what significance had or has the fiscal policy of George Bush?

Like say it again I want to make sure I understand correctly.

Okay, so what significance in your opinion and from your perspective has the fiscal policy of George W. Bush? Do you think it is still relevant from today's perspective because it has influence on today's policies or do you think it was just, you know like usual like in every presidency and the fiscal policy is not that special in your opinion?

Well I don't think the average, I'll just give it like a stream of consciousness what my thoughts are about the question. Well I think most people don't think that there was a Bush fiscal policy in any special sense. He is remembered mostly for things like 9/11 at the beginning of his tenure and he is remembered for the Iraq war. At the end of his tenure. There is probably a general and of course he is remembered for you know the park and the bail out of the financial crisis.

So I don't think that the average person will have a, will be able to say this was the Bush fiscal policy. Now I'm not the average person, I study these things and I think Bush should be remembered for being fiscally irresponsible because he left government spending grow so much and it was way before the bail out which of course is probably what most people will remember.

But from his very first year in office the so called no child left behind legislation which I call the no bureaucrat left behind legislation it basically just made the federal government bigger and more expensive.

In your opinion what had been influenced the fiscal policy? So for example, the economy or republican agenda or what kind of influencing factors do you see in this fiscal policy?

I think the biggest influence certainly in this first 4 years was just a perception that to get reelected he had to spend money and sort of buy support, appease the different interest groups and things like that.

So I think it was just driven by short run politics where I think a lot of people in the Bush administration not that I know this because I talk to them, a lot of people in the Bush administration thought they were doing the wrong thing but it was justified on the basis of this is how we get reelected.

Then once they were reelected you know the pattern was already there of okay we spend more, we make them bigger although obviously in his last 2 years with TARP and with the democrats and congress you know if anything it just became even worse. But I think it was just short term political calculations that led to a lot of the bad decisions.

I don't think there was any coherent fiscal policy. But they did talk about you know compassionate conservatism which of course became big government conservatism. But I don't even think they really, that wasn't a coherent philosophy. That was just the justification for surrendering to more spending.

How would you assess the fiscal policy in a republican way? How republican has this fiscal policy been?

Well it depends what you mean by republican. I mean it was a republican congress for the first 6 years and a republican president for the whole 8 years and government was getting bigger and bigger. Now that's contrary to the stereotype. The stereotype is that republicans believe in small governments.

Sometimes they do. But under Bush they obviously didn't.

So, do you think it has a republican character, this fiscal policy?

Republicans are a combination of 2 things. Most of them to some degree actually think government should be smaller. But given the public choice, you are familiar with public choice economics?

Given the public choice incentives that exist in Washington very often times they do things that they probably know are bad and wrong and we see that you know even today. Republicans today are being better than they were under Bush. But even today you know like Export-Import Bank, the most recent highway built.

The agreement that bust suspending caps. I mean even today they are doing things that are bad but they sort of rationalize that well if we don't do it Obama will criticize us and you know it's just like what you know the, that there are, just like when Bush was in power bad things were being done not because they actually believe in bad things but because they are doing these political calculations.

Well let's do these bad things so Obama can't criticize just and maybe there will be a republican president and then we'll do good things. Now whether they actually would do good things is of course a separate question.

When you look at this period, how would you assess the institutional power of the president and the congress?

Generally speaking when they are the same party they are, you know there is no conflict.

So, I just don't think that they'll during the first 6 years at least there was no conflict. Once the democrats took over there obviously was conflict with the democrats. Every time Bush said we'll spend X the democrats said well no let's spend X plus Y.

But because Bush had sort of a, was seeding the moral argument, you know that should government be bigger and Bush was saying yes it should be bigger but only this much bigger. Well democrats then just sort of said no, no if we all agree should be bigger then why not make it even bigger.

So, I think the democrats had a natural advantage.

What handwriting would you say had the fiscal policy. More the one of the president or of the congress?

Well the president I mean. Well 95% of it is just a fiscal policy is just on autopilot. It just happens they have been, you know all that happens at least normally. In the vast majority of cases all that happens is that the president proposes the policy a little bit in one direction and then congress either nudges it either in that direction or they may be try to nudge back in the other direction.

But the, you know the government is like a big giant oil tanker or cargo ship and the president and congress are like tugboats that try to push it one way or the other.

So there is really you know before fiscal year begins you can very easily say that at the end of the fiscal year once the process is done with the president proposing a budget and congress doing their spending bills. The safest assumption that it's going to be exactly where it was when it began but 4 to 5% bigger and for the most part that's a very safe assumption.

When I would ask a little bit more specific: So if you look at the laws (EGTRRA, JGTRRA and JCWAA) - so the 3 big tax cuts from the first period, how would you assess the influence on them of the president?

Well I think I've been talking about spending. Now you are asking about taxes and there probably is more volatility in taxes. In other words you know presidents can come in and especially if they are talking about tax cuts. You know there is a little more volatility in that instead of you know when I used the example of the giant that cargo ship and presidents just moving it a little bit.

Well on taxes they can move it a little bit more.

Not a huge amount but a little bit more. Now you know if you look at Bush's tax cuts, you know maybe they changed things by 10%.

Now still not huge but a lot more than the spending priority has changed. The spending priority is you know the simple thing as I said before is just you know whatever the government is spending this year the simplest thing is just to assume that it's going to be the same thing next year plus 5%.

On taxes you know instead of the same plus 5% well maybe it's the same but we are at a higher standard deviation where maybe it's minus 2%, maybe it's plus 10%. So you know Obama got some tax increases through Bush, got some tax cuts through, it's, they are not giant changes.

It's not like we are talking about you know adding a value at a tax. That would be a big change in the wrong direction or going to a flat tax that would be a big change in the right direction. For the most part it's fighting at the edges, it's fighting at the margins as you would say.

But there is more volatility I guess you would say a higher standard deviation for tax policy changes compared to spending changes.

Because in this period we have congress and president in republic hand, would you say the legislative process has been different in other periods?

Yes. If republicans, well if one party controls both the White House and congress the policy agenda almost always is set by the White House. In other words, you have but both parties will defer. I mean but democrats will defer to a democrat in the White House and republican will defer to a republican in the White House if one party controls both the executive and legislative branch.

Now that doesn't mean a president always gets what he wants but he'll certainly drive the agenda.

When you look at the fiscal policy from this period how would you assess it in respect to other presidencies. Would you say it has been special in any kind or would you say it is or do you see similarities like to Reagan or to Bush Senior.

I would say George W. Bush was more like his father and less like Reagan.

Okay because when you have sort of what we would call a moderate republican who basically goes along with the democrat government gets bigger and government got bigger under, towards George Bush, the government got bigger under George W. Bush, the government got bigger under Richard Nixon. So Reagan was sort of the exception.

When you look at the fiscal policy in respect to Obama would you say how much did Obama's policy have been influenced by the fiscal policy of Bush?

Almost none.

Okay.

I mean their policies are very similar in the sense that Bush made government bigger, then Obama came in and made government bigger. But of course Obama pretended he was changing things and maybe he actually thinks he changed things but government was sort of on this autopilot getting bigger and then Obama said we need government to be even bigger because Bush is just a politician you know that doesn't have any, you know I don't work with any strong ideological beliefs.

Obama is a genuine left winger. I mean he is like François Hollande. He actually ideologically believes in bigger government. Now what's funny is that because Obama was so recklessly big government when he first got elected, republicans then won the House of Representatives in 2010 and of course the senate in 2014.

But because republicans won power on Capitol Hill and basically we had all these fights about debt limit, government shut downs, sequesters and things like that. Government spending has actually grown much slower under Obama than it did under Bush.

So not because Obama wanted it grow slower but because we have the separation of power system of we actually wound up you know with Obama being you know again not Obama but with fiscal policy at least on government spending being relatively fiscally conservative. At least for the last 5 or 6 years.

When you look at the sunset rules that has been implicated in...

When we look at what?

The 10 years that has been set, do you think this had any influence or did this change anything in the game?

Not really. I mean the 10 year sunset rule on the Bush tax cuts obviously was relevant because it got extended for 2 years in 2010 but then Obama was able to get through some tax increase in 2012.

But on the spending side the sunset rules don't really make a difference because you know our budget is 2 types of spending as you probably know. There is the entitlement spending so like something like Obama Care. Well Obama Care creates a permanent commitment to spend money.

At least it's permanent until some law is passed to change it. Whereas the appropriation spending well that's done every year and sometimes it goes up, sometimes it doesn't go up and that's more volatile than the entitlement spending because it's more sub directed congressional control every single year.

Dr. Mitchel, my last question for you is a very broad one - so please feel free to interpret or specify it as much as you like. From your professional personal what's your personal or professional impression about this period?

It was an era of big government.

Or of expanding government, of government getting bigger. It was getting bigger not because of some ideological belief in big government but because of short term political calculations.

In other words, I think they did the wrong thing for a bad reason.

I mean Obama wants to make government bigger but he genuinely believes in big governments. So I think he is completely wrong but at least he is doing what he really believes.

Whereas during the Bush years the republicans in many cases knew they were doing things that were bad for the country but they did them anyhow. Because they thought that was the way to get reelected.

When you say, that there has been none, there was no belief structure or, so like a belief in tax reduction or the belief in certain ways of spending - republican beliefs?

I, yes I mean in general republicans believe at least they say they believe in less spending and lower taxes.

But I think what the Bush administration what mattered much more was political calculations. So, yeah we got a tax cut in 2001. We even got a tax cut in 2003 and but it was I think driven mostly by politics. Say I'll will actively cut taxes people will like us and vote for us.

Yeah so they did what I think was good but they did it probably more for political reasons than philosophical reasons. But for the same reason they did bad things in government spending. Let's go and make government bigger, we'll pass these corrupt farm bills, these port filled transportation bills.

Well centralize and expand the federal government's control over education. We'll do a new prescription drug entitlement for Medicare. They did all these things to try to just buy votes. So look you know people will think we are nice but because we are playing Santa Claus, we are giving away money from the government. Of course it's not the government's money to give away.

A lot of republicans knew and even in the White House they knew they were doing the wrong thing but they did the wrong thing because they thought that's how you get reelected.

8.7 Interview G (American Enterprise Institute)

Norman Ornstein: American Enterprise Institute, Journalist.

How would you see the significance of that fiscal policy in the period of George W. Bush from your's and today's perspective?

So, probably the biggest lasting legacy is the tax cuts that George W. Bush enacted in 2001/2003. Some of the ones that only applied to the wealthy are more subsequently repealed or allowed to expire in 2012, but the vast majority of the fiscal impacts of those tax cuts is still with us and that means that everybody is trying lower taxes than they were in previous years, including middle income. There is positive benefits to that.

But to quite a large degree actually did to the extent of the united states stay a thing long term fiscal challenges and there is no short term risk of a fiscal crisis – we are not like Greece or anything in our interest. Our annual budget deficits have come down quite a bit from where they were during the great recession.

But we saw these long term issues, but what's interesting is that as recently – it isn't actually a good source to go to this – as recently as 2012, all of the Bush tax cuts were scheduled to expire. When they were initially passed, they passed on a temporary basis, they were extended on a temporary basis. But in 2012 they were self scheduled to all expire. And the congressional budget office - which is at non part of an institution within the legislative branch of our government, that does fiscal analysis and it's widely respected by everyone – they published budged outlooks every year. And if you go back to the 2012 long term outlook - I can send this to you if you need some help finding it – you wouldn't know it is in the conversation at the time. But under what they call the “extended base line scenario”, which is assuming the current law is informant to this as to the most part, there actually was no long term budget problem in this country.

The debt as it showed at the economy was gonna go up a little bit in the next couple of years, but then it started to come down quite significantly over time. And the big big reason for that was an undercurrent law all the Bush tax cuts were scheduled to expire.

Now, the problem at the time was that no one expected that to happen and in fact both sides, republicans and democrats supported a lot of those tax cuts particularly they applied to income under \$ 250,000. So CBO also gave a good deal of prominence to what they call the “alternative fiscal scenario”, which instead of doing current law was saying, what if congress does something that we considered to look more like current policy. You know, to be extend that congress is kind of made a habit of changing the law in certain ways, even if the law says one thing congress consistently acts to do a different thing. The extended alternative fiscal scenario tries to look at that. Under that projection we

had a lot of that, that accumulated quite rapidly as a charity economy over a long term. Because I assume the Bush tax cuts will be continued in fall. Now, we alternately spoke the difference a little bit – we did a lot of some of the tax cuts to expire, but not all of them.

And for that another reason that fiscal outlooks look better today than it did before the alternative scenario and because now tax laws are mostly permanent - the current scenario, the base line scenario is most useful.

But even so, we do still have these longterm budget problems and I think that its really quite remarkable how visible those are in the 2012 outlook – the last outlook before the Bush tax cuts were resolved permanently. Where you can see that if they were allowed to expire in current law followed, there is no longterm debt problem. And I think that's quite surprising to American audiences where we've been hearing about this debt problem for some time. And it was reasonable..., because I can say both sides did want to extend some of the Bush tax cuts – I think that's something that's worth keeping in mind when we think about the legacy of George Bush. In can send you the 2012 outlook, its right on the cover.

What have been the influencing factors of the fiscal policy of George W. Bush?

So if you look back in 2000, when Bush was running, there was agreement on both sides that some level of tax reduction made sense, because we've been looking at quite large surpluses. Well the view from democrats led by Al Gore at the time when he was running was that there were some tax cuts that was prudent but that we should still be careful to make sure that programmes like social security in particular would be able to pay attention over the long term as the population aged. The term that I can remember in the 2000 campaign was Al Gore talking about a social security lockbox for he do some of the surplus to sure up social security putting a surplus funds in what he called a lockbox.

But at the time that Bush was running since there were such large surpluses, some level of tax reduction was probably seen as reasonable, I think when you go back and look at the coverage. Now that's changed. Now, when you look not only at democrats, but also at bipartisan debt reduction proposals, so things like the ... (4:44) commission, what you see is this growing sense that not only need to look for ways to reduce spending – in particular this is on health care program – but also that we need more revenue over the long term. And that need for more revenue has caused to quite a large degree by the very large tax cuts that were enacted and then the most symbol made permanent under Bush. Now you don't see this on the republican side and whats actually quite interesting is that way do republicans tend to sign a pledge squaring of any tax increase of any reason. But when you look at the campaigns that those tax tend to be the tax cuts that republican presidential candidates are advocating are quite a bit more extreme than what Bush was advocating. And keep in mind that those tax cuts are happening in evolve what most of Bushes tax cuts have already been made permanent, so they are

going quite a lot further. And its tellingcard to say, why republican tax policy has moved so dramatically to the right in an anti-tax direction since George Bush, I don't know.

But I think, because of Bush's tax cuts ... another reason: the surpluses became deficits. There is now among both democrats and bipartisan groups a recognition that we need more revenue over the long term.

So would you say this policy has been straight republican?

...on taxes certainly. You know, on taxes Bush definitely, I think, holds to the republican orthodoxy of large tax cuts, in particular tax cuts that delivered a disproportionate share of their benefits towards people on top of the income distribution.

I think on spending its more complicated – so Bush certainly spend a lot of money on the military which is in line with conservative ideology and the sense of national security. Although it should be noted, that its is a little bit complicated because then you have liberterians who are generally associated with the right also, people like ... who actually tend to advocate for lower defence spending.

And then in domestic spending I think that a lot of republicans were disappointed that Bush didn't cut spend, that the level of domestic spending under Bush. They thought it was too high and that Bush was insufficiently conservative when it came to cutting of spending. That's not to say that democrats were drilled what spending levels on a lot of domestic... in season, programs that help low modeling ... people really struggled under his administration. But it's not unfair, certainly there are a lot of conservatives that were disappointed by the high domestic spending levels – what they saw is the high domestic spending levels and wouldn't see budgets appear conservative.

The main example here is, under Bush we added a prescription drug benefit to Medicare, without any attempt to offset the cost of that benefit. You know, we just added to Medicare this prescription drug benefit and a lot of conservatives were not happy about that. And that was done under George Bush and the Republican Congress, with democratic support - the drive to expand Medicare and create a prescription drug benefit was animated by the Democrats and part of their reason was, they saw Republicans would do it in 2004 and it was taken off the table as an issue of the 2004 presidential election.

How would you assess the institutional power of the administration branch and the legislative branch in that period?

Good Question. I think the Bush administration was probably a period of strengthening the power of the president relative to Congress. This was particularly true on the national security side.

On the domestic budget, I think, it's a little bit more complicated. Under Bush we saw a growing amount of congressional earmarks for instance. Earmarks at the core congress just say.. specific how they want money to be spend. And if you don't have earmarks then generally it looks like Congress is giving a large part of money with a kind of broad guideline to the executive branch and then it's up to the executive branch, and same service within the executive branch to decide specifically how to allocate it.

So if you can look at the right of earmarks under Bush up to some degree as a larger exercise of congressional progress. And a lot of reason might be if you look again at the coverage of the time of their system, a lot of that increase of earmarking was something that congressional leaders did to ease the passage of their priorities which matched Bushes priorities. So to some degree earmarks - which were always a small share of the total budget - were carried to Congress to encourage them to support Bush and Republican leadership priorities.

And the Influence of other institutions?

Well, its outside of Congress but not outside the legislative branch, the nonpartisan score keepers I think are very important, the congressional budget office that I mentioned earlier that does the budget outlooks, and also the joint committee on taxation which scores tax policy. And these were very important in the Bush years because you had the administration pushing their estimates for how much their tax cuts were gonna cost or their spending was gonna cost. What's great about congressional budget office and joint committee on taxation is they give not the Congress but the American people a essentially a second opinion from a source that's not trying to advocate for the administrations policies or against the administrations policies. So they became particular important in making sure that we were getting to some degree an honest opinion of the Bush administration's fiscal policies.

I think also when one party is out of power - as democrats were completely out of power for six years, not controlling either the White house or either the House of Congress - the nongovernment sector becomes more important for progresses like Think Tanks for instance like the Centre for American progress - Centre for American Progress was starting during the Bush administration actually. And the reason why they become more important, I think, is that there is lost places in government for progressive leaders and policy experts and so the Think Tanks and Advocacy Organisations become a more important source for that kind of thinking. I think you saw a similar thing with the rise of conservative groups under Obama, but during the Bush administration we had a rise of progressive groups - so the creation of the Centre of American Progress and probably the expansion of a rising prominence of other progressive groups as a counter weight to the policies coming out of the Bush White House.

How would you assess the Influence of the president in respect of the tax cuts?

I think, you absolutely see those coming out of the White House. So the White House didn't get everything that they wanted from the tax cuts but that was absolutely a legislative push in 2001/2003 that was driven by the administration. The administration put out their proposals, then Congress modified them.

So the law that was alternately passed did not reflect exactly what the Bush administration wanted. But I think certainly it reflected a lot of what the Bush administration wanted and the decision to focus on very large tax cuts that particularly delivered benefits towards the top, was something that came from the administration.

One of the things that you see in political theory, when people think of what kind of power does this Congress have, what kind of power does the president have, officially and unofficially - one of the unofficial powers that keep a lot of attempts prescribe to the president is the role of setting the agenda. Congress can also do this to some degree, deciding what laws to focus on, but the president has the greatest ability to focus national attention and political attention on particular issues. And so you certainly saw the legislation using an agenda setting abilities to focus the agenda on tax cuts. And not just once, but over and over again.

And the Influence of the House of Congress and the Senate on the fiscal policy?

I don't know, it probably depends on a case-by-case basis. I am not sure that there was a particular trend, one way or the other... My guess would be that Congress, even the Republican Congress, probably exercised some degree of moderating influence on the administration, I think, because you needed to get Republican moder at least to some degree to support. And you know, also some Democrats supports the tax cuts – so the 2001 cuts that passed, you had quite a number of Democrats supporting them, not the majority, but quite a number. So even the 2003 cuts got a couple of Democrats and so to get some level of bipartisan support and moder republicans that – again I think stating that actually requires going back to the coverage of the bills and how the debates played out, but my overall sense is that that alternately would have come out of Congress and that the President was more moderate than the initial conservative proposals that would have come out of the White House. And then certainly I think the breaks get put on after 2006 when Democrats take over and really acted much more of a counter weight to the administration.

How would you see this fiscal policy in respect to other presidencies?

Its always a bit tough to separate a fiscal policy from other... , to policy more generally, because fiscal policy is the core of everything, you know, how much money and where does it go. But I think in terms of core is fiscal policy, you know when you compared it right to the previous administration – the Clinton administration - and before them the George H. W. Bush administration where there were very large deficits coming out of the Reagon years because of tax cuts and also spending in the de-

fence department. There are really hard choices made under George H. W. Bush and under Bill Clinton to reduce those deficits to increase taxes and cut spending which both of them were always paying for things to do. Getting to balanced budget or budget surpluses which is not always appropriate to run a balanced budget or a budget surplus – you know if the economy is in recession I think its not a good time to raise taxes or cut spending to force a balanced budget and economic paying when the economy is at its weakest point. But coming out of the strong economy of the 90s when policy makers really did use that opportunity to balance the budget and bring in surpluses and finally really kind of get us into a very strong place. I think its hard to look at Bush’s fiscal policy as anything but a quite dramatic failure: Bush inherits a very strong fiscal position with large surpluses... and turns that into very large deficits before Barack Obama takes office. The congressional budget office puts out a projection showing a Drillion Dollar budget deficit for that year, before Obama take office, so that not counting the stimulous back or anything.

Now, there was a great recession, so you would expect some deficit, but I think when you look at overall deterioration of the long term outlook under Bush and until the great recession it wasn’t a particularly strong period of economic expansion, but it was a period of expansion and so to be running deficits in that time and seeing deterior long term echo, what really matters is the long term outlook and that’s a particular point of failure given what a strong outlook Bush inherited. And you can’t explain that failure with the national security response to 9/11. Which I think is something what I hear conservatives say. But ... you know that this is by looking at the 2012 CBO Outlook where in a world where the tax cuts expire there is no long term debt problem. I think that’s a very surprising finding for American audiences.

And I think t shows the extent to which Bush really push very large and very responsible tax cuts that discarded the progress that was made to strengthen the nations fiscal health. And we didn’t see... the expectation from what we know the economy is gonna boom and the tax revenue is a boom for the economy or compensate for the tax cuts, and that didn’t happen. We got a trumendulously weak period of economic expansion where we were always running deficits – although small ones in some years – but always running budget deficit even during periods of economic expansion. And then we had the great recession – so you can bet economic expansion looks even worse in that respect. And you know, if you look at the phrase camp side rule – its when you go on camping, you don’t wanna leave the camp side without turning it into a better shape than you found it to the next person.

Bush incredibly failed at the camp side rule.

And again I think this is the standard by which Obama, even though there are still long term problems, succeeds. The long term fiscal picture looks quite a lot better than when Obama took Office. And I think that the campside rule gives you a sort of more way of judging how did it the president do

even... when things looked well when he came in. Bush's things looked good when he came in, and they looked bad when he left.

8.8 Interview H (Wissenschaftler)

Eric Otenyo: Professor Politic & International Affairs at Northern Arizona University.

How would you see the significance of that fiscal policy in this period of George W. Bush from your and today's perspective?

I think, in my view this is really the firing shot so to speak, the collapse of the great recession... in my view, the tax cuts that he started in 2001 with of course congressional approval. The idea was that he reduces the taxes and then gives money to the investors or the job creators or ... this economic approach, but in the end, in my view, the system was abused: Instead of the investors putting the money here, they doubled on their policies to sort of take out the money and do offshore and move industry into countries where labour was cheap. And then triggered this massive unemployment and debt probably as well. I think that was one of the catalysts for the recession in around 2006/2007.

Influencing factors of fiscal policy?

If you look at the overall make up – I like using psychoanalysis, like if you read Winston's work on the presidency – he looks at the makeup of this people who supported his presidency. Many of them believe in what Winston might call hardcore capitalism, and they build greed for power and money and they will take any opportunity that they see to exacerbate disparities in the economy and basically dominate people using the word that they have must. They believed in what they call an ownership society, and obviously an ownership society where people are not striving at the same level basically reinforces the sharp class division. So they were sort of warriors of this ideology of creating wealth and sharpening class divisions, peeling public institutions and looking for free markets. So they tied these things together in my view.

They were not really interested what is usually discarded here as well to distribution – they were about sustaining the class domination. And I think they feared also – they created this fear in culture that American society was declining, you know. And then they were able to use the wealth that part of which was really inherited wealth. And part of which, you know, they built from the fiscal relationships with the corporate wealth. I am not sure whether I am answering but that's what I think.

No that's fine, because you basically saying there has been no rational factors like economy or whatever, it has only been a certain motive or belief structure.

Exactly it is an ideological disease. It's not what some people will think it's rational – it's purely an ideological position

What would you say – I this pure Republican fiscal policy?

No, it's not only Republican. There are also elements of, you know what I might call Wallstreet-Democrats who carry the same inner position when it comes to fiscal policy.

How Republican was this fiscal policy in your opinion?

In extent the party identified itself with the so called job-creators. There is a new book that we, me and some people in Illinois, have - I am not trying to move away from what you say – but there is a new book, its actually two volumes, which we have contributed chapters that sort of distinguishes between economic policies of Democrats and also Republicans. So we come up with all those different aspects including taxes and so on – it's really light, two volumes – and it's pretty clear to me, that going through the difference, you know, the rhetoric that comes out of the Think Tanks, that in some policies we are dealing with two very different world views, you know, of these people who subscribe to these two parties.

So when you look at the tax policies, the rhetoric that comes out of the people who are elected on a party platform, basically the rhetoric from the very conservative republicans is meant to sustain an unequal society, you know? And some of them even say, that you are poor because you are lazy. But the same people who say the same things got free public education. You know what I am saying – they are turning against the system that actually gives them the money.

Do you have in mind how the book is called?

“The Democrats and Republicans...” I can't remember the title, I have to go back and check, but its something with “The Democrats and the Republicans...”, economic policies, and the editor is a guy called Erick – just like my name – E-R-I-C-K, and his last name is Rankin/RAKIN. But it's not out yet, it will probably be out like next year.

How would you assess the institutional power of the administration/executive branch and legislative branch regarding fiscal policy?

That's a good question – if you look at the presidency as an institution its very weak when it comes to domestic policy, but its not so weak, it got more privilege or more power when it comes to foreign policy. And I think you're familiar with Wildowski – he wrote an article that speaks about the two presidencies, like domestic is very different. So when it comes to economic policy, basically in my view, the president is just a spoils person, really. So the agenda was, you know, the people who are in wealth and it doesn't matter whether Democrats or Republicans.

He can or she can influence policy by basically providing the agenda, you know, the priorities, setting the priorities of an administration and therefore tight the economic effort by the power of using the budgetal process. Just the things that come out on top, you know the things that receive top priority

– that’s basically where the presidents power might end. Like providing the bullet ... (15:57) you know, like to rally, the members of the Congress and the public, to tell them that ‘okay, our number one priority is – like in Obama’s case – to lower healthcare costs’. Or like in L.B. Jays case, to rally people along the lines of declaring war and poverty and then in the case of George Bush, his public rhetoric was ‘let’s have an ownership society as he called it. And by this he probably meant people should have more homes or own things to stay good you know. Regardless of thinking about the mechanism of how do we achieve this ownership society... but the broad picture comes from the executive.

And then on the other hand up an institutional level the Congress, as you know, controls the power of the powers and so basically without Congress rubberstamping maybe the president’s agenda or tricking it a little bit, all this policies cannot stand – the Congress would give the enaples of this money. And so those constitutional arrangements sort of inpaper, on paper explain the amount of power the institutions have. But again we know that politics is dirty just having, in the Congress passed laws, inappropriate fans. There are all this powerbrokers behind the scenes – the lobbyists, that organise and push the agendas through various means, you know, ... at the senate and the House level. And usually these are people who have more money, who can write these laws, you know, basically, and then use their politics to buy out politicians. The buying out is not like the African style but it does exist, you know, in different forms. Because these guys sometimes leave Congress and then go and join these Think Tanks (laughing). They are pretty much like what is done in Japan as well... this revolving you know. So I would confine the institutional power at that level, what is there in the constitution and then what happens in real practise.

*When you look at this period – how would you access the influence of the president and the Congress?
...Have the tax cuts been more handwritten by the President or more earmarked by the Congress?*

They were done by lobbyists, really, that’s the short answer. A lot of these tax cuts were business driven because they wanted, they blamed the democratic party for having too many regulations and making America uncompetitive by having higher taxes than what is obtained elsewhere, high wages and so... Then they also believed that there was a lot of wastage in government like tax people and of raised sons, again you waste it. And for Republicans waste means giving money to social security or welfare, you know, those types of things. Or just having ... agencies and do regulations. The business interest saw these as a barrier to achieving more profits. So the wrote some of these Bush policies.

How would you access this presidency in respect to other presidencies?

Again if you look at the tax rates which were reduced during this period. If you look at the jobs and crop tax relief of 2003, you know they reduced the tax rates. They also reduced the capital games taxes. Then we got some money – I remember I got tax credits which Bush launched in this language,

that I mentioned in the e-mail, he was being compassionate... you know what I am saying, yeah? You know you tax people and then give them back money and then say, well, you know I am being sort of almost like a never... dictator. So that you can spend this money, you know, give it back to corporations. To me it's almost like a play, you know, I have children. I was given back in 2000, which I was very happy, but then you spend the entire money to pay for other things that, the debts you know - credits cards and all these things. It's basically a structure that pays you to pay back. People don't save in this country – not much, because there is nothing to save in the.... If you've lived outside then you know that it's very different. But it's not, the culture is to trap people in bed, you know, that's why you have a score like a credit card.. number, you know, if you don't have a certain number it's... This is a very controlled system really, extremely controlled. But then people don't have, people think, that this is normal, you know, that this is how you're supposed to live. While, if you are really in this thing, this is not normal, that this is just perpetuating the class structure. I am not sure if I answered your question.

Let me just ask one thing more. When you look at this specific period, would you see the affects of fiscal policy have been extraordinary?

...Remember that, this guy comes into office, basically in an election there is... he doesn't have the majority of the popular vote, okay. Like in 2000, a number of people who voted against him was more than that which took him to the White House, because of the electoral vote here he becomes president. And so in my mind, you start from the point of view that a lot of politics is about economics. There is a sort of sudden bk or a shrinking basically of the wealth, particularly among the majority of the poor people in this country and middle class.

So, but this is not something that starts from 2000, there has always been an attempt to – since the 1945s, since FBR started this massive attempt to sort of equalize the wealth in society. There has always been an attempt to unfold any rudimental of the mean deal. And so basically the election ... along those minds. When there is a long stretch of democratic leadership they tried to play that... you know, like, let's grow the middle class. And so they do grow the middle class – when you look at LB Jay or even Bill Clinton or even a little bit of Jimmy Carter. They tried to do that, they tried to fork up some domestic policies.

But on the other hand when the Republicans receive power, the agenda is usually to role back the lingering effects of the mean deal. ... But in the middle of all these fights that are domestic, there is always that foreign element, like the presidency here in sort of you get more points or prestige as you are consider as a war-president, you know. This is a bizarre way of measuring people, but the narrative is created out in the public, that you are a war-president, so you deserve certain points. So a lot of Republicans tend to channel their energies into sort of war-economies, that basically are actually lucrative, you know if you do the net-cost benefits in terms of money that corporations make tons of money

through war. It has nothing to do with business. So going back to your question, really – to me, because of this ping pong, back and forth, arguments around the foundations of the mean deal and attempts to role it back, you can this as incremental. W. (Bush) models his presidency along the “Reagonomics” as people call it here, but not along the lights of his father. But the arguments on making a... also he looked more towards his father, approached to the domestic policy. I mean he looked more to Reagon than to his own father. But again if you understand the inside/outside of the Reagon-presidency, you know very well that his father was Reagon’s vice-president. And in fact he knew more things about government than Reagon, really, he was basically an insider, you know. And a lot of guys that worked in his father’s administration, had also been with Ford and Nixon – they were the same gang basically, they only varied along how extreme they should turn. And so, from this perspective, Bush actually increased the bad elements of the Reagon administration, the “Reagonomics”, really. He made it worse.

So collectively, these were inconental policies, build on this back and forth contest between the lingering effects of the mean deal and then the attempt on the other side to unfold this. But everyone has been making a contribution towards what we are experiencing now. And I can tell you that, for example, when I was a student in Seracuse, when W. Father was president in 1991, my 100 Dollars if I sent it to my mother in Kenya that time, it was worth probably 400-500 Dollars of today. You know, it was money that meant something – it was really helpful. But today I can send 5000 Dollars and its probably 4000 Kenyan Shillings. Its nothing, so you can tell that progressively something has gone wrong in this country. Even if you look at immigration, there’s a lot of talk here, but other countries have a stronger middle class than the US.