



Obamas Reformen

3. Februar 2010

Gesundheit, Alter, Klima und Infrastruktur

Präsident Obama und der demokratisch geführte Kongress wollen große Bereiche der amerikanischen Gesellschaft reformieren: Dazu zählen u.a. das Gesundheitswesen, die Alterssicherung, die Energie- und Klimapolitik und die Infrastruktur. Die US-Finanzmarktreformen, einschließlich der jüngsten Vorschläge von Obama, stehen im Zusammenhang mit den internationalen Reformbemühungen zur Stärkung der Finanzmarktstabilität; sie können daher nicht isoliert mit Blick auf die USA, sondern sinnvoll nur im Kontext der G20-Koordinierung bewertet werden.

In der Gesundheitspolitik wird eine Jahrhundertreform angestrebt. Der Kreis der Krankenversicherten soll durch die Einführung einer Versicherungspflicht in Verbindung mit Transferzahlungen erheblich ausgeweitet werden. Zugleich sollen erstmals Bremsen für die Kostenentwicklung in den Krankenversicherungen für Alte eingeführt werden. Der Versicherungsmarkt wird grundlegend reformiert. Obamas zentrales Vorhaben ist heiß umstritten. Schwachpunkte der vorliegenden Gesetzentwürfe zeigen sich bei der Finanzierung sowie in der Kostenkontrolle.

Obama plant zudem eine Stärkung der Altersvorsorge. Dazu sieht er eine Ausweitung der zusätzlichen individuellen und betrieblichen Altersversorgung vor. Zudem wird eine Korrektur an der Bundesrentenversicherung im Hinblick auf die dauerhafte Tragfähigkeit erforderlich werden.

In der Klima- und Energiepolitik ist für das Frühjahr 2010 der Durchbruch in der Gesetzgebung geplant. Ein landesweiter Emissionshandel soll eingeführt, die Förderung erneuerbarer Energien sowie der Kohlenstoffabscheidung und -speicherung in der Kohleverstromung auf den Weg gebracht und der Klimaschutz im Verkehrs- und Gebäudebereich verstärkt werden. Die Klimaagenda Obamas steht politisch auf der Kippe. Sie ist jedoch zentral für die Wiederbelebung der Wachstumskräfte in den USA.

Die Infrastruktur ist ein Engpass für die wirtschaftliche Entwicklung geworden. Eine integrierte Infrastrukturpolitik hätte erhebliche Vorteile, steckt aber noch in den Anfängen. Insbesondere die Verkehrsinfrastruktur muss modernisiert und auf das demografische Wachstum ausgerichtet werden. Erweiterungsinvestitionen im Verkehrswegebau sind unumgänglich. In der Wasserwirtschaft sind hohe Erhaltungsinvestitionen erforderlich. Die sehr schwierige Haushaltslage könnte zu einem echten Hindernis für die Finanzierung gesetzlicher Weichenstellungen werden. Eine stärkere Nutzerfinanzierung könnte jedoch den Weg weisen.

Die genannten, grundlegenden Reformen würden die Wachstumsperspektiven verbessern und den sozialen Ausgleich stärken. Nach dem jüngsten Verlust der qualifizierten Mehrheit im Senat sind die Erfolgsaussichten jedoch unklar.

**An den Recherchen zu dieser Studie waren im Laufe vieler Monate Anne Feldhusen und Sebastian Kubsch beteiligt. Amy Medearis-Houpt und Eric Heymann haben kommentiert. Zudem möchte ich mich bei über 30 Personen in den USA aus Regierung, Kongress, Haushaltsbüro, Think Tanks und anderen Einrichtungen für Interviews bedanken.*

www.
dbresearch.de

Autor

Klaus Günter Deutsch*
+49 30 3407-3682
klaus.deutsch@db.com

Editor

Barbara Böttcher

Publikationsassistentz

Angelika Greiner
Judith Runge

Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
Internet: www.dbresearch.de
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

DB Research Management
Thomas Mayer

Politische Lage

Große Strukturreformen geplant

Die USA stehen nicht nur inmitten der tiefsten Wirtschaftskrise seit den dreißiger Jahren¹, sondern zugleich am Anfang umfangreicher Strukturreformen im Gesundheitswesen und der Energiewirtschaft. Zudem sind mehrere Kurskorrekturen mittlerer Reichweite in einigen anderen Politikfeldern geplant: Dazu zählen die Alterssicherung, die Infrastruktur, v.a. das Verkehrswesen, das Steuersystem, das Bildungswesen, die Einwanderungspolitik und das Regelwerk für industrielle Beziehungen. Ähnlich wie andere OECD-Länder beginnen solche gravierenden Veränderungen oft inmitten einer Wirtschaftskrise, sind geprägt durch anfänglich hohe Haushaltsdefizite sowie umfassende Konsolidierungsprogramme und ein straffes Management der Politik durch eine starke Exekutive, gepaart mit klaren Mehrheitsverhältnissen in der Legislative.² Die Agenda Obamas ist somit vergleichbar mit Reformvorhaben etwa im Vereinigten Königreich und in Neuseeland Anfang der achtziger Jahre, mit Schweden und Finnland in den frühen neunziger Jahren oder mit Deutschland in den Jahren 2003/2004. Obamas Aussage, eine Regierung müsse mehr als ein Problem zur gegebenen Zeit lösen können, wird somit sicherlich einem Praxistest unterworfen.

Typische Ausgangslage: tiefe Krise der Wirtschaft

Obama ist Agenda treu geblieben: Gesundheitsreform hat Vorrang

Präsident Obama ist bislang ganz weitgehend seiner Wahlkampfaufgabe treu geblieben und arbeitet mit dem Kongress an der Umsetzung verschiedener Reformvorhaben. Die wichtigste Reform betrifft das Gesundheitswesen – ein großer Kreis von bislang nicht versicherten Amerikanern soll in das System einbezogen werden, die Kostenkontrolle verbessert und die Qualität der medizinischen Leistungen erhöht werden. Darüber hinaus soll im sozialen Bereich auch die Alterssicherung auf breitere und festere Füße gestellt werden. Für die mittelfristige Belebung des wirtschaftlichen Wachstums sind zudem die Klima- und Infrastrukturpolitik von großer Bedeutung. Mit der Klimapolitik könnten langfristige Investitionsanreize für die Umstellung auf die kohlenstoffarme Energieversorgung und Industrieproduktion, den emissionsarmen Verkehr und eine energieschonende Lebensweise gesetzt werden. Mit der Infrastrukturpolitik müssten nicht nur gravierende Lücken in der derzeitigen Versorgung v.a. im Straßen- und Schienenverkehr geschlossen, sondern auch die Weichen für nachhaltige Wachstumschancen im Zeichen einer stark wachsenden Bevölkerung v.a. im Süden der USA gestellt werden. Offenkundig sind in beiden Politikbereichen sowohl hohe öffentliche wie hohe private Investitionen erforderlich, die auf noch zu schaffenden guten gesetzlichen Rahmenbedingungen fußen müssten.

Klima- und Energiepolitik sowie Infrastruktur wichtig für Wachstumskräfte

In diesem Beitrag werden vier Felder untersucht: das grundsätzliche Vorhaben zur Gesundheitsreform, die Vorschläge zur Alterssicherung, die Klimapolitik und die Infrastrukturpolitik. Die Agendapunkte Bildung, Arbeitnehmerthemen, Steuerpolitik und andere werden später abgehandelt werden. Der Gesundheitsreform wird zudem in Kürze ein Sonderbeitrag gewidmet.

¹ Siehe zur Stabilisierung der Wirtschaft in der Krise Deutsch (2009) sowie Wessel (2009) und Ross Sorkin (2009).

² Zu solchen Reformepisoden siehe u.a. Becker et. al. (2008) und Wagschal (2006).



Gesundheitsreform

„I am not the first President to take up this cause, but I am determined to be the last.“³

Gesundheitssystem zu teuer; Ergebnisse zu schlecht

Für die Politiker in der demokratischen Partei und die liberale politische Strömung in Amerika spielt kaum ein soziales Thema eine größere Rolle als die Reform des Gesundheitssystems. Bereits sieben Anläufe hat es in den letzten hundert Jahren gegeben, ein alle Bevölkerungskreise umfassendes, kostengünstiges und leistungsstarkes Gesundheitssystem zu schaffen.⁴ Die letzte grundlegende Reform erfolgte 1965 unter Präsident Johnson. Einige inkrementale Schritte zur besseren Organisation der Anbieterseite durch HMOs („Health Maintenance Organizations“) und anderen Einrichtungen erfolgte in den 80er Jahren. Der letzte Anlauf für eine grundlegende Reform scheiterte 1993/94 in der Präsidentschaft von Bill Clinton. 2006 erfolgte eine erhebliche Ausweitung des Leistungskatalogs in puncto verschreibungspflichtige Medikamente der öffentlichen Krankenversicherung für Senioren. Insgesamt jedoch verschlechterten sich die Verhältnisse im US-Gesundheitssystem erheblich, insbesondere die Kostenbelastung und die Unterversicherung.

Unterversicherung großes Problem

Gesetzgebung steht vor Abschluss

Bereits im Wahlkampf von Barack Obama sowie direkt nach Amtsantritt ließ der neue Präsident keinen Zweifel daran, dass die Reform des Gesundheitswesens die zentrale Aufgabe in seiner ersten Amtszeit werden solle. Obama und der Kongress haben bislang Kurs gehalten. Die monatelangen Beratungen kulminierten in sehr ähnlichen Gesetzen beider Kammern zum Jahresende, die beide fast alle wesentlichen Punkte aus Obamas Wahlkampf beinhalten. Am 7. November verabschiedete das Repräsentantenhaus mit 220 zu 215 Stimmen ein Gesetz. Und der Senat zog nach schwierigen Verhandlungen über Monate am 24. Dezember mit genau 60 Stimmen, also der Drei-Fünftel-Mehrheit, mit der eine prozedurale Blockade durch die Opposition verhindert werden kann, nach. Anfang Januar dieses Jahres beschlossen die Spitzen beider Kammern in einem Treffen mit dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten, das übliche Verfahren der Einigung auf eine Version beider Kammern („conference“) zu umgehen und seitens des Repräsentantenhauses eine konsolidierte Version auf Basis des Senatsentwurfs auszuarbeiten, die von beiden Kammern dann akzeptiert und Obama bald zur Unterschrift vorgelegt werden könnte. Durch den Ausgang der Nachwahlen für den Senatssitz des verstorbenen Ted Kennedy in Massachusetts fehlt nun jedoch die qualifizierte Stimmenmehrheit im Senat. Der Fortgang ist somit offen.

Kostenexplosion der letzten Jahrzehnte

Das Gesundheitssystem der Vereinigten Staaten ist ein sehr kompliziertes, vielschichtiges Gebilde.⁵ Jährlich werden über USD 2,5 Bill. bewegt. Der Anteil der Gesundheitsausgaben liegt derzeit bei 18% des BIP und damit weit über dem Schnitt der OECD. Ohne Reformen dürften die Ausgaben auf 34% des BIP im Jahr 2040 ansteigen, was eindeutig untragbar wäre. Die Ausgaben liegen sowohl absolut als auch pro Kopf an der Spitze aller Länder, und die Zuwachsraten seit 1980 lagen sowohl im öffentlichen wie im privaten Bereich ebenfalls über dem OECD-Schnitt. Das System ist

³ Rede von Präsident Obama zur Gesundheitsvorsorge vor der gemeinsamen Plenarsitzung beider Kammern des Kongresses am 9. September 2009.

⁴ Zur Geschichte der Gesundheitsreformen in den USA siehe z.B. Mechanic (2006) und Daschle et al. (2008).

⁵ Es mangelt nicht an Bestandsaufnahmen der Probleme, siehe z.B. CEA (2009), OECD (2008), Fuchs und Emanuel (2006, 2005), Reinhardt et al. (2004) und im deutsch-amerikanischen Vergleich Stolpe (2007).

	<p>etwa zur Hälfte durch öffentliche, umlage- bzw. steuerfinanzierte Krankenversicherungssysteme (v.a. Medicare für Senioren, Medicaid für Arme und SCHIP – State Children’s Health Insurance Program für Kinder) und zur anderen Hälfte durch einen privaten Krankenversicherungsmarkt geprägt. Sechzig Prozent der Amerikaner unter 65 Jahren sind über eine vom Arbeitgeber bereitgestellte Krankenversicherung versichert; 13% nehmen an Medicaid teil, je 3% an Medicare und dem Militärgesundheitsdienst, 6% sind individuell privat versichert und 16% nicht versichert.</p>
Stark organisierte Anbieter treffen auf schwach organisierte Nachfrage	<p>Generell ist das System durch eine überdurchschnittliche Marktmacht und Lobbyingstärke der Anbieter (Ärzte, Krankenhäuser, Pharmaunternehmen) sowie durch Engpässe bei den Kapazitäten gekennzeichnet, der eine besonders weiche Steuerung der Nachfrage zu wenig entgegensetzen konnte. Entsprechend hoch sind Preise und Kosten. Die extrem komplexe Organisation des Systems wiederum zieht sehr hohe Verwaltungskosten von fast einem Drittel der Gesamtausgaben nach sich. Leider sind trotz der hohen Ausgaben die typischen Indikatoren für die Volksgesundheit mittelmäßig, mit negativem Trend.</p>
Hohe Verwaltungskosten belasten	
Budgetierung fehlt bislang in öffentlichen Zweigen	<p>In den öffentlichen Systemelementen (Medicare, Medicaid für Arme und SCHIP) fehlt es an einer wirksamen budgetären Steuerung; zudem sind die Erstattungsregeln und Anreizstrukturen für Leistungserbringer und Anbieter ungünstig gestaltet. Im privaten Markt spielen hohe öffentliche Steuersubventionen zugunsten von Betriebsleistungen eine wichtige Rolle, während nicht subventionierte individuelle Versicherungen vergleichsweise teuer sind. Die hohen Kosten haben zudem zu einer Erosion der arbeitgeberseitigen Versicherung vor allem im Mittelstand geführt; viele Unternehmen bieten keinen Versicherungsschutz mehr an bzw. reduzieren den Leistungskatalog. Zudem lässt die Regulierung bislang den Ausschluss großer Bevölkerungskreise vom Versicherungsangebot zu, insbesondere bei vorliegenden Erkrankungen, da keine Versicherungspflicht existiert. Darüber hinaus führt die Nichtversicherung einer großen Anzahl von Amerikanern dazu, dass Kosten für Notfallbehandlungen in Krankenhäusern auf Steuerzahler überwältzt werden.</p>
Erosion des betrieblichen Systems	
Zu viele Amerikaner nicht versichert	<p>Die Stoßrichtung der Reform besteht daher in der Ausweitung des Versichertenkreises auf nahezu alle Bevölkerungsgruppen sowie der Beseitigung von Versicherungsbarrieren, in der drastischen Steigerung der Kosteneffizienz des Systems und in der Verbesserung der medizinischen Ergebnisse bzw. der Qualität der Versorgung. Generell wird diese Stoßrichtung auch erstmals von allen relevanten Interessengruppen geteilt. Arbeitgeber, die Ärzteschaft, die Krankenhäuser und die Krankenversicherungsunternehmen konnten sich nicht mehr gegen eine grundlegende Reform positionieren. In der Vergangenheit hatten diese Gruppen bereits mehrfach Reformen blockieren können.</p>
Reform mit drei Zielen: Ausweitung des Versichertenkreises, Kostenkontrolle, Qualität	<p>Strittig sind natürlich die Wege und Instrumente der Reform im Einzelnen, aber darüber hat sich der Kongress mittlerweile einigen können. Obama und der Kongress werden den Versicherungsschutz auf fast alle Kinder und auf den Löwenanteil der Erwachsenen ausweiten.⁶ Bereits im Konjunkturpaket wurden Maßnahmen ergriffen, die eine erhebliche Ausweitung des Versicherungsschutzes auf die 7 Millionen nicht versicherten Kinder erreichen sollen. Für die rund 40 Millionen dauerhaft nicht-versicherten Erwachsenen (sowie für weitere 20-30 Millionen temporär durch Arbeitslosigkeit aus dem Versicherungsschutz fallenden Arbeitnehmer) wird durch die Ge-</p>
Versicherungspflicht ab 2014	

⁶ Democratic Policy Committee (2009).



Zuschüsse an viele Familien vorgesehen

sundheitsgesetzgebung ab 2014 eine Versicherungspflicht eingeführt. Durch degressiv gestaffelte Transferzahlungen an Bevölkerungsgruppen, deren Einkommen bis zum Vierfachen oberhalb der Armutsgrenze liegt (für eine vierköpfige Familie liegt dies dann bei USD 88.000), soll der Erwerb von Krankenversicherungen gefördert und damit ermöglicht werden. Dies soll in der Regel durch arbeitgeberfinanzierte Verträge erfolgen, ggf. auch durch individuelle Verträge. Gelingt dies dennoch nicht, stellt die öffentliche Hand Angebote sicher.

Neue Regulierung des Krankenversicherungsmarktes enthalten

Das Angebot von Krankenversicherungsschutz durch die Arbeitgeber wird weiterhin stark gefördert. Zudem wird der Zugang zu Medicaid geöffnet (bis zu 133% der Armutsgrenze). Der Versicherungsmarkt soll generell durch eine staatlich organisierte Internetplattform transparent gemacht und wettbewerbsintensiver gestaltet werden. Der Ausschluss von Bürgern vom Versicherungsangebot aufgrund bestimmter gesundheitlicher Merkmale wird verboten. Überhaupt werden zahlreiche Regeln des Versicherungsmarktes zugunsten der Versicherungsnehmer geändert. Zudem werden die Anreizstrukturen für die Anbieterseite korrigiert sowie diverse Qualitätsprogramme gestärkt. Zusätzlich werden die Erstattungen für verschreibungspflichtige Medikamente von Senioren von hohen Eigenbeiträgen befreit. Finanziert werden die Mehrausgaben für neue Versicherte durch höhere Abgaben bzw. Steuern. Erstmals wird zudem ein Element der Budgetierung im öffentlichen System etabliert, das die Steigerungsraten der Ausgaben bei Medicare zukünftig limitieren würde.

Finanzierung der Mehrausgaben durch neue Steuern bzw. Abgaben

Ausgabenanstieg um rund USD 90 Mrd. p.a., aber Budget soll per Saldo leicht entlastet werden

Die Mehrausgaben der Reform sollen USD 900 Mrd. über 10 Jahre nicht überschreiten. Die Version des Hauses würde den Rahmen knapp einhalten (USD 891 Mrd.), der Senat unterhalb der Vorgabe bleiben (USD 871 Mrd.). Insgesamt gesehen würde die Gesundheitsreform gemäß Senatsvorschlag – bei erheblichen Schätzunsicherheiten – das Budget über 10 Jahre entlasten. Den Mehrausgaben für die Ausweitung des Versichertenkreises und die Subventionszahlungen, für Medicaid und die Kinderversicherung SCHIP und den Steuermindereinnahmen von Unternehmen werden Ausgabenkürzungen an anderer Stelle und Mehreinnahmen durch die Steuererhöhungen gegenüberstehen, die das Budget in 10-Jahres-Rechnung laut CBO und JCT in der Senatsfassung vom 24. Dezember um rund USD 132 Mrd. entlasten würden.⁷ Die ökonomischen Wirkungen des Gesetzes des Repräsentantenhauses auf das Defizit wären fast identisch groß (USD 138 Mrd.).⁸

Versichertenquote würde auf über 90% ansteigen

Das Haushaltsbüro schätzt für die Senatsversion, dass rund 31 Millionen nicht versicherte erwachsene Amerikaner bis 2019 ins System integriert werden und 23 Millionen noch außen vor bleiben, wovon ein Drittel illegale Einwanderer wären. Die Quote der versicherten Amerikaner vor Erreichen des Seniorenalters von 65 Jahren stiege von 83% auf 92% an, bei Herausrechnen der Einwanderer auf 94%. Mit der Gesundheitsreform würde somit die Grundlage für eine nahezu universale Krankenversicherung in den USA gelegt. Zusammen mit der erstmaligen Einführung von Budgetierungsregeln für die Ausgaben im öffentlichen Zweig stellt dies die größte Reform

⁷ CBO (2009d, 2009e). Die endgültigen Details lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor: Im Gesetz des Repräsentantenhauses ist eine Erhöhung des Einkommensteuersatzes von gut Verdienenden vorgesehen, während in der Senatsfassung eine Sonderabgabe auf existierende Krankenversicherungsverträge mit hohem Leistungsumfang vorgesehen ist. Beide Finanzierungsmaßnahmen träfen eine ähnliche Klientel in etwa gleichem Umfang.

⁸ CBO (2009f).

des US-Gesundheitssystems seit 1965 dar. Schwer abzusehen bleibt jedoch, wie stark die Elemente der Kostenkontrolle und der Qualitätssteigerung greifen werden.

Alterssicherung

Die Alterssicherung in Amerika fußt auf der gesetzlichen Umlageversicherung (Social Security⁹) und wird durch freiwillige individuelle und betriebliche Vorsorge ergänzt. Während in der Rentenversicherung nur moderater mittelfristiger Handlungsbedarf besteht¹⁰, sind viele betriebliche Rentenpläne wohl durch die Finanzkrise erneut in Schwierigkeiten gekommen. Zudem hat die dritte Säule der individuellen Alterssicherung unter den Wertverlusten auf den Aktienmärkten gelitten. Die Obama-Administration möchte alle drei Säulen der Alterssicherung gleichwohl stärken.

Die Bundesrentenversicherung

Die Bundesrentenversicherung wurde 1935 gegründet und versichert fast alle Arbeiter, Angestellte und Selbständige im Falle der Verrichtung, der Arbeitsunfähigkeit und des Hinterbliebenenschutzes. Im Folgenden wird nur die Rentenversicherung skizziert.

Die Rentenversicherung¹¹ versichert derzeit 162 Millionen US-Bürger – bzw. 96% der erwerbstätigen Bevölkerung – und zahlt Anuitäten an 34,5 Millionen Rentner. Die Leistungen werden auf der Grundlage des durchschnittlichen Lohns in der Phase der Erwerbstätigkeit und eines progressiven Faktors zur Bestimmung des Versicherungsbetrags bzw. der monatlichen Leistungen berechnet. Die Leistungen werden jährlich an den Lebenshaltungsindex angepasst. Die Regelaltersgrenze liegt bei 65 ½ Jahren, ein Großteil der Amerikaner geht jedoch früher in Rente; dies ist ab dem 62. Lebensjahr möglich.

Das Leistungsniveau ist moderat. Die Durchschnittsrente liegt bei USD 13.000. Die Lohnersatzrate liegt vor Steuern mit 45% im Durchschnitt unter dem OECD-Niveau von 59%. Anders als das deutsche Rentensystem ist die US-Versicherung nicht an Äquivalenz, sondern an progressiver Verteilung orientiert. Arbeitnehmer mit geringem Einkommen erhalten deutlich höhere Ersatzleistungen als solche mit hohem Einkommen.¹² Fast alle US-Rentner erhalten Leistungen aus dem System. Für fast zwei Drittel der Rentner über 65 Jahre tragen die Bezüge mehr als die Hälfte zum Einkommen bei, für rund ein Drittel der Rentner sind die Leistungen die wesentliche Quelle der Einnahmen im Alter (über 90%). Über Zeit werden sich die Leistungsniveaus verändern. So werden die Lohnersatzraten von 45% für die heutigen Renteneintrittsjahrgänge auf rund 42% für die nach 2000 geborenen Kohorten absinken. Die (abdiskontierten) Bezüge über die gesamte Rentenzeit steigen jedoch von Kohorte zu Kohorte zukünftig weiter an.

Die Finanzierung der Bundesrente (alle Zweige) erfolgt vor allem aus Beiträgen und zu einem kleinen Teil aus Steuern auf Rentenleistungen und anderen Einkünften. Der Beitragssatz von derzeit 12,4%

Social Security als universale Bundesrentenversicherung mit moderaten Leistungen und progressivem Charakter

⁹ Die korrekte Bezeichnung ist Old Age and Survivors Insurance and Disability Insurance (OASDI).

¹⁰ Eine umfassende Analyse findet sich in Baily und Kirkegaard (2009).

¹¹ Angaben nach SSA (2009).

¹² Der progressive Charakter ist stärker in den Zweigen der Hinterbliebenen- und Arbeitsunfähigkeitsversicherung als im reinen Rentenzweig, siehe Baily und Kirkegaard (2009), S. 5.



Überschuss im beitragsfinanzierten System wird noch lange fort dauern

wird auf die Lohnsumme bis zur Beitragsbemessungsgrenze von USD 106.800 erhoben und hälftig von Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert. Zudem sind seit 1984 Leistungen aus der Rentenversicherung oberhalb bestimmter Einkommensschwelen zu versteuern.

Die Bundesrentenversicherung nimmt derzeit Beiträge in Höhe von 4,8% des BIP ein und zahlt Leistungen in Höhe von 4,4% des BIP aus. Im System ist ein Überschuss in Höhe von USD 2,42 Bill. (2008) angelaufen, der zur Deckung der Ausgaben in Zukunft verwendet werden wird. Die finanzielle Tragfähigkeit wird kritisch beurteilt. Bis 2016 decken die Einnahmen die Ausgaben, danach entstehen kontinuierlich Defizite. Die Regierung¹³ hält die Rentenversicherung (alle Zweige) für solvent bis zum Jahre 2037; danach sind Überschüsse aus dem Fondsvermögen aufgezehrt und Leistungen müssten in den Folgejahren abrupt um 25% gekürzt werden. Das aktuarische Defizit liegt bei 2% des BIP bzw. bei umgerechnet zwei Beitragssatzpunkten. Nach Angaben des US-Haushaltsbüros ist das System bis 2043 unter unveränderten Rahmenbedingungen solvent.¹⁴ Regierung und CBO rechnen damit, dass die Leistungen auf knapp über 6% des BIP in den dreißiger Jahren dieses Jahrhunderts demografisch bedingt ansteigen, dann wieder zwanzig Jahre lang langsam auf 5,7% zurückgehen und danach wieder auf über 6% bis 2083 (am Ende der 75-Jahres-Rechnung) ansteigen werden, während die Einnahmen über die gesamte Periode knapp unter 5% bleiben würden.

Reformansätze

Langfristige Anpassung erforderlich

Die Bundesrentenversicherung ist politisch umstritten. Präsident Bush hatte 2001 eine umfangreiche Reform angekündigt und Empfehlungen durch eine Expertenkommission ausarbeiten lassen. 2005 hatte er dann ein Konzept für eine Teilprivatisierung vorgelegt, nach dem Beiträge und Leistungen aus der Bundesrentenversicherung in private Rentenpläne umgeschichtet werden sollten. Kernpunkt der Bemühungen war freilich, die zentrale Säule des Roosevelt'schen New Deals zu zerstören und die Alterssicherung stärker dem Markt zu überantworten. Die Pläne wurden jedoch angesichts breiter Kritik in der Öffentlichkeit und mangelnder Unterstützung im Kongress, insbesondere in der eigenen Partei, nicht weiter verfolgt.¹⁵

In Fragen der Rentenpolitik hat Barack Obama bislang eine klassische Position der Demokraten eingenommen und die Wiederherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der Bundesrentenversicherung durch moderate Anpassungen unterstrichen. Er hat schon als Senator jegliche Form der Privatisierung dieser Versicherung abgelehnt und bereits im Wahlkampf für eine langfristige Finanzierungslösung vor allem über erhöhte Einnahmen geworben. Für die langfristig zu deckende Finanzierungslücke angesichts der Verrentung der Babyboomer erwägt Obama vor allem eine substanzielle Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze. Als Präsident hat er auch auf graduelle Anpassungsnotwendigkeiten hingewiesen und einen geringeren Anstieg der Leistungsniveaus in Zukunft nicht ausgeschlossen. Sein Haushaltsdirektor Peter Orszag ist einer der füh-

¹³ Die Trustees der Social Security und Medicare Trust Funds berichten jährlich über die aktuarische Lage der Umlageversicherungen, siehe Social Security and Medicare Board of Trustees (2009). Zum Board zählen unter anderem der Schatz-, Arbeits- und Gesundheitsminister, der Verwaltungschef der Rentenversicherung und zwei unabhängige Experten, die noch vom Präsidenten zu benennen und vom Senat zu bestätigen sind.

¹⁴ CBO (2009a).

¹⁵ Siehe Lammert (2009).

renden Analytiker des Problems und hatte zu seinen Zeiten als Mitarbeiter der Brookings Institution bereits Reformvorschläge für die Einnahmen- und Ausgabenseite vorgelegt.¹⁶

Betriebsrenten und individuelle Vorsorge

Angesichts der niedrigen Leistungsniveaus der Bundesrentenversicherung auf absehbare Zeit sind die US-Bürger in der Alterssicherung auf zusätzliche Vorsorge angewiesen. Seit den zwanziger Jahren werden Betriebsrentenpläne nachgelagert besteuert.¹⁷ Aufwendungen sind als Ausgaben absetzbar, die Vermögensverwaltung und die Wertzuwächse sind steuerfrei, die Steuerlast setzt erst in der Bezugsphase ein. Von 1935 bis 1965 stieg der Anteil der Arbeitnehmer mit Betriebsrente von unter 10% auf etwa 45% an. Rund die Hälfte der Arbeitnehmer ist heute Mitglied in betrieblichen Rentenplänen. Betriebliche „401k“-Sparpläne (benannt nach der entsprechenden Steuervorschrift) ohne feste Leistungszusagen werden seit 1974 steuerlich stark gefördert und stellen heute mit über 50% die wichtigste Säule in der Vorsorge da. Vor allem bei Großunternehmen sind auch noch viele Pläne mit Leistungszusagen vorzufinden. Seit 1974 werden die Leistungen durch eine quasi-öffentliche Anstalt auch gegen Insolvenz gesichert.¹⁸ Individuelle Vorsorgekonten (Individual Retirement Accounts, IRAs) mit geringerer steuerlicher Förderung kommen als Alternative hinzu. Die Leistungen all dieser Pläne werden in der Regel pauschal bei Verrentung ausgezahlt und erhöhen die Lohnersatzquote auf knapp über 80%. Gleichwohl wird breit diskutiert, dass erhebliche Vorsorgebeträge in andere Verwendungsformen fließen.

Die Vorsorgelage ist gleichwohl nicht üppig: Die Hälfte der US-Haushalte mit Erwachsenen in der Altersgruppe der 55- bis 59-Jährigen hielt 2004 Vermögenswerte in solchen Plänen in der Höhe von USD 13.000 oder weniger; unter den Vorsorgesparern lag der Durchschnittswert bei USD 69.000.¹⁹ Und der Mittelwert der Rentenzahlungen aus festen Leistungszusagen lag 2006 nur bei USD 3.000 – 3.600 pro Jahr und Leistungsempfänger. Angaben der US-Regierung zufolge lagen die Vermögenswerte 2004 bei USD 3,5 Bill. für IRAs (oft infolge umgewidmeter Betriebsrenten), bei USD 1,9 Bill. für betriebliche Leistungszusagen und bei USD 2,6 Bill. für betriebliche Beitragszusagen (401k- und andere Pläne).²⁰ Da vor der Finanzkrise der Anteil der Vermögensanlagen von Betriebspensionsplänen in Aktien und Investmentfonds über 60% lag, hat die Krise erhebliche Spuren im Vermögen der Pensionsfonds hinterlassen. Die noch 2006 nach Jahren der Unterfinanzierung von Leistungszusagen im Schnitt gut finanzierten Pensionsfonds sind im Zuge der Finanzkrise erneut in eine Schiefelage geraten. OECD-weit sind die Vermögenswerte im gewichteten Mittel 2008 um 21% gesunken, in den USA allein um knapp 25%. Im ersten Halbjahr 2009 stieg der Wert der Anlagen in den USA aber auch bereits wieder um 4 ½% an. Gleichwohl ist die geschätzte mittlere Unterfinanzierungsquote von Pensionsfondsplänen mit Leistungszusage mit knapp über 20% zur Jahresmitte 2009 beträchtlich.²¹

Nachgelagerte Besteuerung der zusätzlichen Altersvorsorge

Etwa die Hälfte der Amerikaner ist in Betriebsrenten versichert

Durchschnittliche Leistungen sind nicht üppig

Pensionsfonds durch Finanzkrise in Schwierigkeiten

¹⁶ Diamond und Orszag (2004).

¹⁷ Siehe insgesamt zum Komplex z.B. Baily und Kirkegaard (2009), Kapitel 7.

¹⁸ Dies ist die Pension Benefit Guarantee Corporation, die per Zwangsmitgliedschaft Versicherungsbeiträge erhebt und Leistungszusagen absichert.

¹⁹ John und Iwry (2008), S. 16.

²⁰ GAO (2008).

²¹ Angaben nach OECD (2009).



Knapp 80 Millionen Bürger bisher ohne ergänzende Vorsorge

Reformbemühungen

Trotz der ausgebauten zweiten Säule haben 78 Millionen Amerikaner keinen Zugang zu Betriebspensionsplänen. Nur sieben Millionen dieser Bürger betreiben immerhin private Vorsorge. Weitere 16 Millionen qualifizieren sich nicht für Betriebspensionspläne oder nehmen nicht an diesen teil.²² Obama hat bereits im Wahlkampf für eine Stärkung der betrieblichen wie individuellen Vorsorge geworben. Er tritt für ein Quasi-Obligatorium in der betrieblichen Altersversorgung ein. Arbeitnehmer vor allem von mittelständischen Unternehmen, in denen die Verfügbarkeit von Betriebsplänen bzw. die Teilnahmequoten daran zu wünschen übrig lassen, sollen Plänen des Weißen Hauses von Anfang September zufolge²³ automatisch an 401(k)-Plänen beteiligt oder in IRA-Pläne einbezogen werden, sofern sie nicht bewusst austreten (sogenanntes Opt-out-Modell). Dies soll durch staatliche Zulagen, die bereits im Haushalt 2010 budgetiert sind, unterstützt werden. Studien von Pilotprojekten zeigen, dass sich die Teilnahmequoten von Neueingestellten Kräften bzw. von Arbeitnehmern mit niedrigem Einkommen verdoppeln bzw. verdreifachen lassen. Allgemein wird geschätzt, dass die Teilnahmequoten aller Berechtigten von 70-80% auf über 90% ansteigen dürften. Die Vorschläge sehen Verwaltungserleichterungen für Mittelständler, automatisierte Dotierungserhöhungen und vereinfachte Teilnahmeregeln für Arbeitnehmer in Basisplänen vor. Zudem sollen die Ersparnisbildung aus Steuerrückerstattungen und die Umwandlung von positiven Salden auf Arbeitszeitkonten in Sparbeiträge für diese Zwecke verbessert werden.

Automatische Teilnahme soll Vorsorgesparen fördern

Klimapolitik an der Weggabelung

Klimapolitik im Umbruch

Die Klimapolitik der Vereinigten Staaten durchläuft seit einigen Jahren einen tief greifenden Wandlungsprozess.²⁴ Dieser begann in der Umweltbewegung, setzte sich fort auf der Ebene der Einzelstaaten und Gemeinden im Laufe des Jahrzehnts, fand ab 2007 auch auf föderaler Ebene Ausdruck und erfasste 2008 große US-Unternehmen. Das Erfordernis einer anspruchsvolleren Klimapolitik ist auch im Land der Kyoto-Kritiker inzwischen weitgehend anerkannt worden. Auch die schier Fülle an einzelstaatlichen und kommunalen Klimaschutzmaßnahmen besticht.²⁵ Dazu zählen verbindliche Reduzierungsziele für Treibhausgasemissionen auf Regionen-, Einzelstaaten- oder Kommunalebene, regionaler Emissionshandel, Quoten für Erneuerbare in der Stromerzeugung, Energieeffizienzprogramme und sogar umfassende Gesetzgebung über alle wesentlichen Bereiche hinweg wie in Kalifornien. Gleichwohl genießt das Thema derzeit keine Priorität in Meinungsumfragen.

Zahllose Aktivitäten von Einzelstaaten, Regionen und Gemeinden

Klimapolitik im Senat noch strittig

Auf der föderalen Ebene nahm sich der Kongress des Themas zunehmend seit 2003 an und führte eine erste große Debatte im Senat im Frühjahr 2008, wobei eine große Mehrzahl der demokratischen Senatoren einer umfassenden Klimagesetzgebung des Bundes positiv gegenüber eingestellt ist. Eine Gruppe von demokratischen Senatoren vornehmlich aus dem Mittleren Westen fordert seither eine starke Berücksichtigung von industriellen und energiewirtschaftlichen Belangen, insbesondere hinsichtlich der Kohleverstro-

²² Copeland (2007).

²³ White House (2009).

²⁴ Siehe dazu ausführlich Deutsch (2008) und Friedman (2009).

²⁵ Siehe Deutsche Bank Climate Change Advisors (2009), Fickling (2009), Aldy (2008) und Deutsch (2008), S. 13-14.

Obama-Administration hat Kurswechsel in Klimapolitik vollzogen:

- Emissionshandel
- Erneuerbare Energien
- strengere Standards

Aufgabenstellung für Emissionsminderung ist mittlerweile bekannt

mung. Eine kleine Gruppe dieser Senatoren betont die politischen Risiken einer umfassenden Bundesgesetzgebung fast ohne jegliche Unterstützung der Opposition. Insbesondere in der republikanischen Partei bestehen nach wie vor erhebliche Widerstände gegen eine anspruchsvolle Klimapolitik überhaupt und die Einführung eines Emissionshandelssystems in den USA im Besonderen; lediglich ein Senator, Lindsay Graham aus South Carolina, kooperiert in diesem Thema mit der Mehrheitsfraktion.

Seit dem Amtswechsel im Weißen Haus hat sich zudem die Perspektive der Administration auf die Klimaveränderungen und die Aufgabenstellung auch für die US-Bundespolitik vollständig verändert. Während Präsident Bush sich noch im Wesentlichen mit freiwilligen Initiativen und Energieeffizienzmaßnahmen begnügte, strebt Präsident Obama im Einklang mit dem Kongress und der öffentlichen Meinung eine umfassende Klimapolitik des Bundes an. Bereits im Wahlkampf unterstützte er die Einführung eines landesweiten Systems des Emissionshandels für Treibhausgase, mit dem die Emissionen um 80% bis 2050 (zu 2005) gesenkt werden sollen. Er sprach sich auch für eine höhere Förderung der erneuerbaren Energien bzw. emissionsarmer Technologien wie der Kohlenstoffabscheidung und -speicherung in der Kohleverstromung aus und warb dafür, jährlich USD 15 Mrd. für diese Zwecke bereitzustellen. Überhaupt sollte der Energieverbrauch und damit der Importbedarf an fossilen Brennstoffen gesenkt und die inländische Produktion ausgedehnt werden. Zu diesem Zweck sollten u.a. Forschung und Entwicklung mit längerem Atem steuerlich gefördert (vier Jahre statt ein Jahr wie bisher) sowie die Risikofinanzierung verstärkt, Mindestquoten für Erneuerbare in der Stromerzeugung (25% in 2025), strengere Abgasstandards in der Automobilindustrie sowie strengere Vorgaben in der Kraftstoffherstellung eingeführt und der Gebäudebestand energetisch saniert werden.

Die klimapolitische Aufgabenstellung

Parallel zu den internationalen Entwicklungen ist in den USA in den letzten Jahren zunehmend ein Konsens der Wissenschaftler entstanden, der sich kurzerhand so zusammenfassen lässt: Die USA muss aus wohlverstandener Eigeninteresse aufgrund eigener klimatischer Verwundbarkeit sowie aus außenpolitischen Überlegungen einen erheblichen Beitrag zur Vermeidung katastrophalen Klimawandels leisten.

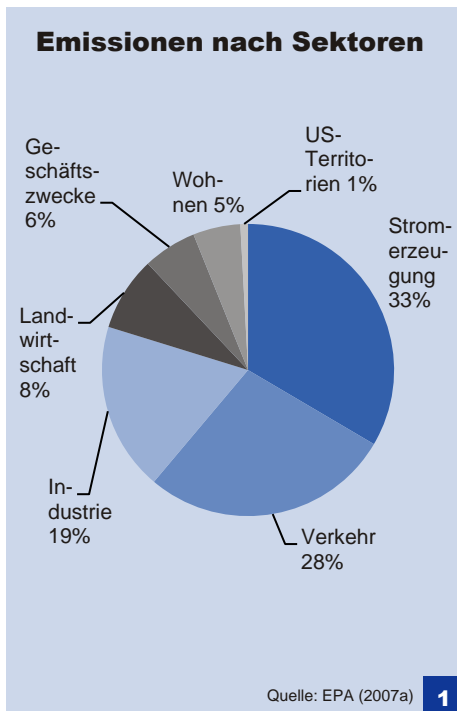
Die internationale Dimension ist wohlbekannt.²⁶ Von den weltweiten Emissionen in Höhe von etwa 47 Gigatonnen an Kohlendioxid-Äquivalenten entfallen auf die USA etwas mehr als 7 Gt CO₂e. Die weltweiten Emissionen müssen auf höchstens 20 Gt CO₂e pro Jahr im Jahr 2050 reduziert werden, um eine Aufwärmung der Erdatmosphäre um nicht mehr als 2 Grad Celsius gegenüber vorindustriellem Zeitalter wahrscheinlich verhindern zu können. Der Höhepunkt der weltweiten Emissionen sollte dabei vor 2020 durchschritten werden. Dazu müssten die Industrieländer bis 2050 ihre Emissionen um rund 80-85% gegenüber dem Jahr 2000 reduzieren und quasi sofort damit beginnen. Für die USA würde dies bedeuten, dass die Emissionen nicht etwa wie im Szenario ohne umfassende Klimapolitik bis 2030 weiter ansteigen könnten, sondern auf etwa 1,5 Gt bis 2050 sinken müssten (bzw. auf etwas über 2 Gt bei Berücksichtigung von Ausgleichsmaßnahmen).²⁷ Sollte das Ziel der gleichen

²⁶ Siehe exemplarisch Stern (2009a, b, 2006), Copenhagen Report (2009), Heymann (2009) und WBGU (2008).

²⁷ Siehe EPA (2009a).



Nationaler Klimabericht betont Gefahren für die USA durch Klimawandel



„Anzahlungen“ im Konjunkturpaket brachten bereits USD 100 Mrd. für Energiepolitik und Klimaschutz

Pro-Kopf-Emissionen pro Land bis 2050 maßgeblich werden, müssten die USA über diese Periode ihren Pro-Kopf-Ausstoß von derzeit etwa 20 Tonnen auf zwei Tonnen vermindern. Nicht umsonst wird von der erforderlichen „dritten industriellen Revolution“ gesprochen, da neben der Stromwirtschaft auch die industrielle Produktion, das Verkehrswesen und der Gebäudebestand weitgehend auf kohlenstoffarme Systeme umgestellt werden müssen.

Aus inländischer Perspektive ist ein Handeln in der Klimapolitik ebenfalls vordringlich. Erst jüngst legten führende Forschungseinrichtungen der USA einen umfassenden Gesamtbericht²⁸ über die Auswirkungen des Klimawandels auf die USA vor und betonten darin, dass die bereits beobachteten, auf den Klimawandel zurückgehenden Auswirkungen erheblich seien. Dazu zählen die Forscher Veränderungen in der Luft- und Wassertemperatur, die erhöhte Häufigkeit und Intensität von Niederschlägen, Veränderungen im Eis und andere. Sie halten zudem für wahrscheinlich, dass die USA von mehr Hurrikannen heimgesucht werden, insbesondere der Westen zunehmende Wasserprobleme bekommen wird, die Nahrungsmittelproduktion beeinträchtigt werden kann und Gesundheits- und Umweltprobleme zunehmen würden. Selbst bei einer anspruchsvollen Vermeidungsstrategie der USA sei ein wachsendes Maß an Anpassungsinvestitionen erforderlich, so der Bericht.

Klimapolitik auf mehreren Gleisen

Die Obama-Administration verfolgt eine mehrgleisige Vorgehensweise. Zum einen wurde das Konjunkturpaket aus dem Februar genutzt, bestimmte Umweltvorhaben voranzutreiben. Zudem werden über Verordnungen strengere Standards eingefordert. Hauptsächlich geht es jedoch darum, eine umfassende Bundesgesetzgebung auf den Weg zu bringen, die Stringenz in die wild wuchernde umweltpolitische Landschaft in die USA bringt.

Im Konjunkturpaket aus dem Februar 2009²⁹ wurden Bundesmittel in Höhe von rund USD 100 Mrd. für die Energie- und Klimapolitik bereitgestellt.³⁰ So sollen je rund USD 25 Mrd. in die Förderung von Erneuerbaren, in Effizienz- und in Verkehrsprogramme und USD 13 Mrd. in den Aufbau eines intelligenten Stromnetzes fließen. Insbesondere eine Verlängerung der Produktionssteuergutschrift³¹ für die Stromerzeugung aus Wind (bis 2012) und für die Erzeugung aus Biomasse, Geothermie, Wasserkraft und Gas sowie der Abfallverstromung ist enthalten. Bislang musste diese Regelung jährlich erneuert werden und bot so keine Planungssicherheit für Investoren. Bislang liegt der Anteil der Erneuerbaren am US-Primärenergieverbrauch auch erst bei 7,4%, an der Netto-Stromerzeugung bei neun Prozent. Das Niveau dieser Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen liegt jedoch 30% unter dem Anteil von 1990. Wasser, Biomasse und Wind dominieren, wobei sich insbesondere der Windsektor von niedrigem Niveau aus in den letzten Jahren dynamisch entwickelt hat. Zudem gibt es eine Prämie für Hybridfahrzeuge von bis zu USD 7.500 pro Fahrzeug. Weitere Mittel in Höhe von USD 5 Mrd. sind für die energetische Gebäudesanierung allgemein und in Höhe von USD 6,3 Mrd. für diesen Zweck im sozialen Woh-

²⁸ Karl, Melillo, Peterson (2009).

²⁹ Deutsch (2009).

³⁰ CAP (2009). Die Summe errechnet sich aus direkten Ausgaben, Krediten, Steueranreizen, Kreditgarantien und Anleihen des Bundes.

³¹ Das Instrument dient der Reduzierung der Körperschaftsteuer im Fall der Stromerzeugung aus Erneuerbaren, kann aber auch durch eine Investitionsgutschrift bei Neuanlagen oder für einen Zuschuss zur Investition verwendet werden, siehe DIW (2009).

nungsbau vorgesehen. Die Bundesmittel werden zudem weitere Investitionen der Staaten und Gemeinden und des privaten Sektors für diese Zwecke nach sich ziehen, die nach Schätzungen gut USD 180 Mrd. über die nächsten fünf Jahre betragen könnten.³²

Umweltschutzausgaben im Konjunkturpaket

In Mrd. USD

Art der Finanzierung	Direkte öffentliche Ausgaben	Kredite	Steuerausgaben	Andere	Gesamt
Bundesausgaben					
Erneuerbare Energie	2,5	2,3	16	4,6	25,3
Energieeffizienz	7,2	14,4	2	0,8	24,4
Verkehr	0,6	20,1	2,1	0,3	23
Stromnetz	6,6	4,4	0	2	13
Andere	10,7	4,1	0	0	14,8
Gesamt	27,6	45,3	20	7,7	100,5
<i>Staat/Kommunen und private Investitionen</i>					
Staat/Kommunen und private Ausgaben induziert durch Bundesmitteln:		ca. 68 (1,5-fache der durchschnittlichen Ausgaben des Bundes)			
Als Dollar-Beträge	0		> 46	> 65,1	> 179,1
Gesamt, alle Quellen	27,6	> 113,3	> 66	> 72,8	> 280,0

Quelle: Center for American Progress 200

2

US-Umweltbehörde kann Kohlendioxid nun direkt regulieren

Eine weitere Wendung nahm die US-Politik am 7. Dezember 2009, als die Umweltschutzbehörde Treibhausgase als gesundheitsgefährdend eingestuft hat. Dies erlaubt es der EPA auch ohne weitere gesetzliche Grundlage, die Emission dieser Gase zu reduzieren. Obama hat jedoch betont, auch weiterhin eine umfassende Gesetzgebung anzustreben. Sollte dies jedoch scheitern, könnten zumindest auf dem Verordnungswege Großemittenten aus der Industrie und der Energiewirtschaft gezwungen werden, ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Zudem hat die EPA auch Kalifornien erlaubt, strengere Standards als auf föderaler Ebene für die Abgasemissionen zu erlassen. Auch das Verkehrsministerium hat weitere Verschärfungen der Abgasstandards Light Vehicles (Autos und kleine Lastwagen) für die nächsten Jahre erlassen.³³

Strengere Standards auch für Autos

Einen wichtigen Platz in Obamas Wirtschaftsagenda nimmt jedoch nach wie vor die Klima- und Energiegesetzgebung ein. Seit dem ersten großen Anlauf der Senatoren Joseph Lieberman und John McCain zur Einführung eines landesweiten Emissionshandelsystems für Treibhausgase im Jahr 2003 gab es eine Vielzahl von Gesetzesvorschlägen in beiden Kammern des US-Kongresses. Im letzten Kongress beendete der Senat die Diskussion um die sogenannte Boxer-Lieberman-Warner-Gesetzesvorlage im Juni 2008 ohne Ergebnis. Doch nach den Präsidentschafts- und Kongresswahlen 2008 wurde mit großem Schwung an einem neuen Anlauf gearbeitet. Während zuvor der Senat in der Führungsrolle war und das Repräsentantenhaus erst allmählich nachzog, ging nun letzte-

³² Center for American Progress (2009).

³³ Siehe Mildner und Richert (2009).



res voran. Im Sommer 2009 beschloss das Repräsentantenhaus einen Gesetzentwurf zur Klimapolitik, während der Senat im Herbst die Ausschussarbeiten an einer Senatsvorlage für ein umfassendes Klimagesetz beenden konnte.

Das Waxman-Markey-Gesetz

Gesetz des Repräsentantenhauses für umfassende Klimapolitik des Bundes liegt vor

Am 26. Juni 2009 verabschiedete das Repräsentantenhaus mit 219 zu 212 Stimmen den American Clean Energy and Security Act of 2009 (H.R. 2454), bekannter als das Waxman-Markey-Gesetz, benannt nach dem Vorsitzenden des Ausschusses für Energie und Handel, Henry Waxman (D., Kal.) und dem zuständigen Unterausschussvorsitzenden Edward Markey (D., Mass.). Das Gesetz sieht vor, den Emissionshandel für rd. 84% der Treibhausgasemissionen der USA für fünf von sechs Treibhausgasen (mit einem Sondersystem für Hydrofluorkohlenwasserstoffe) im Jahr 2012 mit einer Obergrenze für die Verschmutzungsrechte einzuführen, die 3% unter dem Niveau von 2005 liegen würde. Diese Obergrenze von zulässigen Emissionen würde um 20% bis 2020 gegenüber dem Niveau von 2005 – das entspricht eine Reduzierung um 4% zu 1990 – und um 83% bis 2050 abgesenkt. Die Emissionsquellen³⁴ werden zwischen 2012, dem Starttermin des Systems, und 2016 schrittweise in das System integriert. Kraftstoffe sind voll erfasst. Die Zertifikate sind handelbar und können in bestimmten Grenzen gegen zukünftige Rechte geliehen oder auch angespart werden. Über Zeit soll eine strategische Reserve in Höhe von 2,5 Gt aufgebaut werden, für die jährlich 1-3% der Emissionen abgezweigt werden; aus diesem Pool könnten im Fall von Zertifikatpreisen, die weit über den Erwartungen liegen, Sonderauktionen zum Mindestpreis erfolgen.³⁵

Emissionshandelssystem soll Rückgang um 83% bis 2050 bewirken

Insgesamt 83% der Zertifikate würden im ersten Jahr der vollen Anwendung zugeteilt werden, nur knapp 17% dagegen versteigert. 44% der Zertifikate sollen für mindestens 15 Jahre an regulierte Strom- und Gasunternehmen frei zugeteilt werden, um die Stromkunden vor Preissteigerung zu schützen. Im Übergang bis 2030 würde der Anteil der versteigerten Zertifikate dann auf über 70% ansteigen. Insgesamt werden Ausgleichsmaßnahmen im In- und Ausland von bis zu 2 Gt CO₂e p.a. zugelassen. Jeweils eine Gigatonne wäre für in- und ausländische Maßnahmen vorgesehen. Für den Fall, dass die inländischen Maßnahmen nicht die zulässige Grenze erreichen, kann eine halbe zusätzliche Gigatonne durch ausländische Maßnahmen ausgeglichen werden. Zuständig für die inländischen Maßnahmen ist das Landwirtschaftsministerium, nicht die Umweltschutzbehörde. Dieses Gestaltungselement und seine etwaige praktische Nutzung sind vorab nur mit großen Unsicherheiten einzuschätzen, da ein Großteil der Ausführungsbestimmungen durch die Umweltschutzbehörde bzw. das Landwirtschaftsministerium nach Verabschiedung der Gesetzgebung erlassen werden müsste. Die Ausgleichsmaßnahmen haben jedoch den mit Abstand größten Effekt auf die Strenge des Systems, auf den Zertifikatpreis und auf die dynamischen Anpassungsprozesse in der Wirtschaft selbst.

Ausgleichsmaßnahmen kommt große Bedeutung zu

Mindestquoten für Erneuerbare: 20% bis 2020

Darüber hinaus sieht das Gesetz vor, dass in der Strombranche große Erzeuger Quoten für Erneuerbare einhalten bzw. Effizienzgewinne vorweisen müssen. Diese sollen bis 2020 auf 20% ansteigen und bis 2039 auf diesem Niveau bleiben. Zudem soll die Forschung

³⁴ Ab einem Jahresausstoß von 25.000 t CO₂e.

³⁵ Dieser läge 2012 bei USD 28 und stiege dann jährlich um die Summe aus 5% und der Inflationsrate an. Von 2012 bis 2016 könnten 5% der für diese Jahre verfügbaren normalen Zertifikatmenge versteigert werden, danach dann 10%.

CCS und „intelligentes Stromnetz“ im Gesetz

und Einführung von Kohlenstoffabscheidung und -speicherung in der Kohleverstromung umfassend gefördert werden. Die Umstellung des Stromnetzes wird ebenfalls angestrebt („smart grid“). Im Verkehrswesen wird die Umstellung auf Elektromobilität durch die Zuteilung von Zertifikaten (3%) und die Entwicklung von ÖPNV-Konzepten umfassend gefördert und die strengere Regulierung von Abgasstandards vorgeschrieben. Bei der Standardsetzung für Kraftstoffe wird ein breiterer Kreis an Rohstoffen als Input zugelassen als bisher. Im Gebäudebereich ist vorgesehen, die Energienutzungsstandards zu verschärfen und die Beleuchtung umzustellen. Das Gesetz enthält – wie viele der Vorläufer – auch komplexe Bestimmungen über den Schutz der inländischen handels- und energieintensiven Industrien durch eine Zuteilung von Zertifikaten bzw. eine zukünftige Pflicht für ausländische Hersteller, US-Zertifikate für Einfuhren in die USA zu erwerben.³⁶ Die Praktikabilität und WTO-Vereinbarkeit ist jedoch fraglich, und das Weiße Haus lehnt diese Handelsbestimmungen nach wie vor ab.³⁷ Zuletzt sieht das Gesetz auch eine Vielzahl von in- und ausländischen Anpassungsmaßnahmen an den unvermeidbaren Klimawandel vor.

Klimazölle ebenfalls im Gesetz enthalten**Energiewirtschaft würde nachhaltig umgestellt; Auswirkungen auf andere Sektoren moderat**

Die Umweltschutzbehörde³⁸ hat kalkuliert, dass das Gesetz den Energieverbrauch um 12% bis 2050 senken würde, den Anteil der kohlenstoffarmen Energieerzeugung (Erneuerbare und Kernkraft) von derzeit 14% auf 38% erhöhen würde und der Zertifikatspreis bei USD 13 bis 30 pro Tonne CO₂ bis 2020 liegen könnte. Der Wert der Zertifikate in jedem Jahr bis 2050 bliebe unter USD 100 Mrd. und läge bei rund USD 62 bis 63 Mrd. 2015, mit leichtem Anstieg danach. Die Obergrenze der Verschmutzungsrechte sänke von 5,5 Gt auf 1 Gt CO₂e zwischen 2012 und 2050; die erfassten US-Emissionen sänken entsprechend auf etwas über 2 Gt (ohne Ausgleichsmaßnahmen) ab. Die größten Effekte würden bei der Umstellung der Stromwirtschaft auf emissionsarmen Quellen und Technologien entstehen, die zweitgrößten bei inländischen Ausgleichsmaßnahmen in der Land- und Forstwirtschaft, v.a. aber bei ausländischen Ausgleichsmaßnahmen. Die Analysen des Energieministeriums³⁹ und des Haushaltsbüros des Kongresses⁴⁰ haben ähnliche strukturelle Effekte identifiziert. Mindestens vier Fünftel der echten Reduzierungswirkungen entfallen auf die Strombranche, höchstens ein Fünftel auf den gesamten Rest der Wirtschaft. Die Zertifikatspreise dürften nach EIA-Schätzungen zwischen USD 20 und USD 93 in 2020 und USD 41 bis USD 191 in 2030 liegen, je nachdem ob CCS und Nuklearstrom stark anziehen und Ausgleichsmaßnahmen vor 2030 reichlich verfügbar sind. Strompreiseffekte wären bis 2020 noch sehr gering, bis 2030 aber dann rund 19% über dem Referenzfall, da in dem Jahr bereits ein Großteil der Zertifikate ersteigert werden müsste.

³⁶ Konkret ist vorgesehen, dass der Präsident, sofern die USA bis dahin nicht Mitglied eines multilateralen Vertrags zur Reduzierung von Treibhausgasen sein sollten, spätestens 2018 entscheiden muss, ob andere Länder ausreichende Anstrengungen zur Emissionsvermeidung ergriffen haben und dann entsprechende Änderungen an der freien Zuteilung von Zertifikaten an die Industrie sowie ein System für Zertifikate für Importeure von im US-Zollsystem erfassten Gütern auf den Weg bringen muss.

³⁷ Siehe dazu CRS (2009).

³⁸ EPA (2009).

³⁹ EIA (2009).

⁴⁰ CBO (2009c).



Wirkungen hängen jedoch von Annahmen über Kohleverstromung, Nuklearstromerzeugung und Ausgleichsmaßnahmen ab

Senatsbefassung noch nicht abgeschlossen

Senatoren aus Mittlerem Westen sorgen sich um Wirkungen

Emissionshandelsentwurf ähnlich wie im Repräsentantenhaus

Der Kerry-Boxer-Gesetzentwurf im US-Senat

Trotz der ergebnislosen Befassung des Senats mit einem umfassenden Gesetzentwurf im Juni 2008⁴¹ (Boxer-Lieberman-Warner-Gesetzentwurf) unternahmen einige Demokraten nach den Wahlen einen neuen Anlauf. Am 30. September legten die Senatoren John Kerry (D., Mass.), der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, und Barbara Boxer (D., Kal.), die Vorsitzende des Ausschusses für Umwelt und öffentliche Arbeiten, einen Gesetzentwurf vor.⁴² Derzeit arbeitet der Mehrheitsführer Harry Reid (D., Nev.) zusammen mit den Senatoren Kerry, Lindsey Graham (R., South Carolina) und Lieberman an einem Entwurf, der alle Belange der sechs damit befassten Ausschüsse sowie Kompromisse mit einzelnen republikanischen Senatoren enthalten soll. Dabei muss unter anderem auf den Einfluss von 14 demokratischen Senatoren um Debbie Stabenow (D., Michigan) aus den Kohlestaaten im mittleren Westen Rücksicht genommen werden. Diese vertreten seit mehr als zwei Jahren insbesondere andere Positionen zur Kostenbelastung der Kohleverstromung und des Verarbeitenden Gewerbes als die Mehrheit der demokratischen Senatoren und haben einen parallelen Gesetzentwurf⁴³ im November vorgelegt, aus dem Elemente in die Schlussfassung einfließen dürften. Diese Gruppe möchte v.a. kurzfristige schwächere Reduktionsziele, größere Anreize für die Umstellung auf Kohlenstoffabscheidung und -sequestrierung sowie ggf. Schutzbestimmungen für die energieintensive Industrie erreichen.

Der Kerry-Boxer-Entwurf sieht die Einführung eines Emissionshandelssystems in den Jahren 2012 bis 2016 vor,⁴⁴ mit dem die erfassten Treibhausgasemissionen um 20% bis 2020 (zu 2005) und um 83% bis 2050 reduziert werden sollen. Weitere 10% an Emissionsminderungen gegenüber dem Niveau von 2005 sollen durch internationale Waldschutzmaßnahmen erzielt werden. Ausgleichsmaßnahmen können bis zur Obergrenze von 2 Gt CO₂e angerechnet werden; davon sollen drei Viertel im Inland und ein Viertel im Ausland durchgeführt werden. Ausländische Maßnahmen dürfen bei Genehmigung durch die Umweltbehörde auch auf 50% erhöht werden. Bei ausländischen Maßnahmen müssen fünf Tonnen für die Anrechnung von vier Tonnen gekauft werden. Der Entwurf enthält bislang keine detaillierten Regelungen für Grenzabgaben. Die Zertifikate sollen zu knapp der Hälfte (46%) an die Strom- und Gasverbraucher fließen, zu 15% an Bezieher niedrigerer und mittlerer Einkommen, zu 15% an die Industrie und zu anfänglich 10% an die Einzelstaaten für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz in der Stromerzeugung, dem Verkehrswesen und der kommunalen Strukturen. Für die Kohleverstromung sind neben einer CCS-Strategie nebst Einführungsanreizen auch schärfere Emissionsstandards für neue Kraftwerke geplant. Im Gebäudebereich soll die energetische Gebäudesanierung vorangetrieben werden. Anpassungsmaßnahmen im In- und Ausland sollen ebenfalls gefördert werden. Die wirtschaftlichen Wirkungen des Gesetzentwurfs entsprechen ganz weitgehend dem Gesetz des Repräsentantenhauses.⁴⁵

⁴¹ Siehe dazu: Deutsch (2008).

⁴² Der Gesetzentwurf S. 1733 trägt den Titel „Clean Energy Jobs and American Power Act“.

⁴³ Der Gesetzentwurf S. 2729 trägt den Titel „Clean Energy Partnerships Act of 2009“.

⁴⁴ So sollen Stromerzeuger und Raffinerien ab 2012, die Industrie ab 2014 und Erdgasverteilungsunternehmen ab 2016 Zertifikate erwerben müssen.

⁴⁵ EPA (2009b).

Perspektiven offen

Die Arbeiten an der Gesetzgebung dürften im ersten Halbjahr 2010 fortgeführt werden. Noch sind erhebliche Widerstände im Senat, v.a. im Finanz- und Landwirtschaftsausschuss, zu überwinden. Politisch verwundbare Senatoren der demokratischen Partei plädieren offenbar für eine Vertagung der gesamten Gesetzgebung auf die Zeit nach den Wahlen im November 2010. Ob es jedoch möglich sein wird, im Senat Kompromisse zugunsten längerer Umstellungsfristen sowie höherer Subventionen zugunsten der Kohleverstromung zu vereinbaren und über entsprechende Fördermaßnahmen für die heimische Öl- und Kernkraftindustrie auch Stimmen der wankenden Demokraten sowie einiger Republikaner für das Gesetz gewinnen zu können, ist offen. Naturgemäß würde durch diese Kompromisse die umweltpolitische Stringenz des Gesetzes abgeschwächt. Eine Abschwächung der Minderungsziele für 2020 kann ebenfalls politisch erforderlich werden. Zudem wird eine Abgleichung mit dem Gesetz des Repräsentantenhauses notwendig werden. Es besteht das Risiko, dass die Gesetzgebung letztlich noch an politischen Konfliktlinien und dem heraufziehenden Wahlkampf für die „mid-term elections“ 2010 sowie an der sich ändernden Agenda der Politik nach den Wahlen scheitert bzw. auf das Jahr 2011 oder später verschoben wird.

Modernisierung der Verkehrswege wichtiger Teil der Wahlkampfagenda**Die Modernisierung der Infrastruktur**

Die Erneuerung der physischen Infrastruktur durch Investitionen des Bundes und der nachgeordneten Gebietskörperschaften sowie die Mobilisierung privater Investitionen spielte in der Wahlkampagne von Barack Obama eine große Rolle. Aktuelle Krisensymptome – etwa das Auslaufen der herkömmlichen Finanzierung des Autobahnbaus – sowie Bestandsaufnahmen der Infrastruktur lassen jedoch erkennen, dass hier ein ungelöstes Problem seit langer Zeit politisch vertagt worden ist und die Kosten des Nichtstuns allmählich sehr hoch werden.⁴⁶ Zudem kommt man nicht um eine Ausweitung der Infrastruktur herum, da die US-Bevölkerung wohl in den nächsten 30 Jahren um gut 25% oder 80 Millionen auf 380 Millionen zunehmen dürfte und die derzeitigen Engpässe in vielen Feldern bis dahin untragbar werden würden.

Dies legt nahe, dass die US-Regierung und der Kongress in dieser Wahlperiode agieren müssen. Der Fokus der Bemühungen richtet sich insbesondere auf die Verkehrsinfrastruktur, aber auch auf Wasser und Abwasser. Die Infrastruktur des Energiesektors wird hier nicht betrachtet, sondern im Energiekapitel behandelt, ebenso bleibt der Telekommunikationsbereich außen vor. In den Energie- und Telekommunikationssektoren wird der Löwenanteil (80%) der Investitionen (2004: USD 175 Mrd.) von privaten Unternehmen selbst aufgebracht.

Infrastruktur – Bank vorgesehen**Infrastruktur in der Wahlplattform**

Bereits im Wahlkampf hatte Obama hervorgehoben, dass der Zustand der öffentlichen Straßen und Brücken und anderer kritischer Bestandteile der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur unzureichend sei und erhöhte öffentliche Investitionen erfordere. Im Wahlprogramm unterstützten Obama und sein Vize-Kandidat Joe Biden die Reformvorschläge aus dem Kongress. Diese sahen die Schaffung einer nationalen Re-Investitionsbank für die Infrastruktur vor, durch die Investitionen über den Kapitalmarkt finanziert werden sollen. Die Bank soll mit USD 60 Mrd. an Bundesanleihen über einen Zeitraum

⁴⁶ Gute Diskussionen finden sich in Deshpande und Elmendorf (2008), Elmendorf (2008), Orszag (2008), CBO (2008, 2007) und BDI (2009).



Verkehrswege benötigen hohe Investitionen in Erhaltung und Ausbau

von 10 Jahren ausgestattet werden und mit diesen Mitteln ein deutlich höheres Volumen an Investitionen fördern.⁴⁷ Im Wahlkampf war die Rede von USD 700 Mrd. bis USD 1 Bill., die für Verkehr, neue Treibstoffe und ein „intelligentes Stromnetz“ mobilisiert werden sollten, mithin das größte Investitionsprogramm seit den 1950er Jahren in die Bundesautobahnen.

Darüber hinaus forderten die Kandidaten mehr Mittel für die Modernisierung der Luftraumüberwachung und die Flugsicherheit. Obama unterstützt auch die föderale Subvention von Amtrak, dem Bahnunternehmen im Personenverkehr, sowie die Entwicklung von Hochgeschwindigkeitsstrecken für den Personen- und den Frachtverkehr. Zudem haben sich die Kandidaten für höhere Zuschüsse für den ÖPNV insbesondere zugunsten von Niedrigeinkommensgruppen ausgesprochen. Dem ÖPNV wird darüber hinaus auch eine wichtige Rolle in der Stadtplanung zugesprochen, die insbesondere auf die gravierenden Probleme in Ballungsräumen mit Staus, Umweltbelastung und Energieverbrauch eine Antwort bieten sollen. Darüber hinaus sprachen sich die Kandidaten für die Modernisierung der Wasserinfrastruktur inklusive einiger Klimaanpassungsmaßnahmen aus.

Die Infrastrukturlücke

Die Ausgangslage ist keinesfalls so klar, wie es in der öffentlichen Meinung oft dargestellt wird oder durch den dramatischen Zusammenbruch der Brücke I-35 bei Minneapolis im August 2007 oder des Dammbrochs in New Orleans beim Hurrikan Katrina offenkundig zu sein scheint. Zwar berichtet der US-Ingenieurverband (ASCE) regelmäßig über Investitionsbedarfe in der Höhe von USD 2 Bill. aufwärts, um die als in vielen Feldern gerade nur noch ausreichend oder unzureichend eingestufte Infrastruktur auf Vordermann zu bringen. Auch die Regierungsbehörden haben entsprechende Mängel Listen vorgelegt.

Gleichwohl ist keinesfalls klar, wie groß das Problem denn nun eigentlich ist. Es hilft ein Blick auf die Fakten. Die Vereinigten Staaten haben 2004 rund vier Prozent der Wirtschaftsleistung (USD 406 Mrd.) in die Infrastruktur investiert. Je ein Viertel der Investitionen entfiel auf die Verkehrsinfrastruktur insgesamt sowie auf die Schulen. Der Energiesektor hatte einen Anteil von 20%, die Telekommunikation von 18% und die Wasserwirtschaft insgesamt von 10%. Investitionen im Energie- und Telekommunikationsbereich sind ganz überwiegend privater Natur, während Verkehr und Wasser ganz überwiegend öffentlich finanziert werden. Auf den Bund entfiel mit USD 62 Mrd. bzw. 15% jedoch nur ein geringer Anteil der gesamten öffentlichen und privaten Infrastrukturinvestitionen. Die Bundesstaaten und Gemeinden hatten mit 43% im Jahr 2004 einen ebenso großen Anteil wie der private Sektor mit 42%.

⁴⁷ Obama unterstützte damit einen von mehreren Gesetzentwürfen. Andere Vorschläge sehen vor, Nationale Infrastrukturentwicklungs- und Investitionsunternehmen zu gründen und über fünf Jahre in Government-Sponsored Enterprises umzuwandeln oder aber die Schaffung einer von Einzelstaaten gegründeten und mit einem Bundessteuernachlass versehenen Bank, die über Anleihen wiederum Verkehrswegefinanzierung betreiben dürfte. Siehe Orszag (2008), S. 29.

Investitionen in die Infrastruktur, 2004

In Mrd. USD

	Öffentlich		Gesamt		Gesamt
	Bund	Einzelstaaten und Kommunen	Öffentlich	Privat	
			Verkehrsinfrastruktur		
Autobahnen	30,2	36,5	66,7	k.A.	66,7
Personenverkehr	7,6	8	15,5	0	15,5
Schienenverkehrswege (Fracht)	0	0	0	6,4	6,4
Schienenverkehrswege (Personen)	0,7	0	0,7	0	0,7
Luftverkehr	5,6	6,8	12,4	2	14,4
Schiffsverkehrswege	0,7	1,7	2,4	0,1	2,5
<i>Verkehr insgesamt</i>	<i>44,7</i>	<i>53</i>	<i>97,7</i>	<i>8,5</i>	<i>106,2</i>
			Daseinsvorsorge		
Trinkwasser u. Abwasser	2,6	25,4	28,0	k.A.	28,0
Energie	1,7	7,7	9,4	69,0	78,4
Telekommunikation	3,9	k.A.	3,9	68,6	72,5
Umweltschutz u. Abfallbeseitigung	0,8	1,8	2,6	3,6	6,2
Postalische Einrichtungen	0,9	0	0,9	0	0,9
Gefängnisse	0,3	2,6	2,9	k.A.	2,9
Schulen	0,4	75,5	75,9	23,8	99,7
Wasser u. andere natürliche Ressourcen	7,1	4,3	11,3	k.A.	1,3
<i>Daseinsvorsorge</i>	<i>17,6</i>	<i>117,2</i>	<i>134,9</i>	<i>165,0</i>	<i>299,9</i>
Gesamt	62,4	170,2	232,6	173,5	406,1

Quelle: CBO (2008)

3

Jährliche Ausgaben für die US-Verkehrsinfrastruktur

In Mrd. USD

	Ausgaben	Ausgaben, um Niveau zu halten	Wirtschaftlich berechnete Investitionen	Andere
Autobahnen	66,7	78,8	131,7	*
Personenverkehr	15,5	15,8	21,8	*
Schiene (Fracht)	6,4	10,7	12,3	*
Schiene (Personenverkehr)	0,7	0,5	k.a.	2,1
Luftverkehr	14,4	17,9	18,9	*
Schiffsverkehrswege	2,5	2,7	k.A.	7,9
Verkehr (gesamt)	106,2	126,5	184,8	

Quelle: CBO (2008)

4

Öffentliche Investitionen zogen zwar seit 80er Jahren an, ...

Insgesamt betrachtet ging der Anteil der öffentlichen Investitionen in Verkehrs- und Wasserinfrastruktur von der Ausbauphase Ende der 1950er Jahre in Höhe von 1,7 bis 1,9% des BIP auf rund 1,0 bis 1,2% des BIP ab Mitte der 1980er Jahre zurück, wuchs aber real seit 1956 um 1,7% und seit 1987 sogar um 2,1% pro Jahr an und lag somit zumindest nicht erkennbar unter OECD-Erfahrungen. Innerhalb der Verkehrsausgaben sind langfristig die Ausgaben für Autobahnen als Anteil am BIP rückläufig gewesen, während die Ausgaben für öffentliche Verkehrsträger (Busse, Straßenbahnen etc.) und der Luftverkehr prozentual angestiegen sind. Der Bund finanziert rund 45% der gesamten öffentlichen Verkehrsausgaben.

... Investitionen in Verkehr aber deutlich unter Anforderung

Gleichwohl kommt selbst das Haushaltsbüro des Kongresses in einer Übersicht zu der Einschätzung, dass die Verkehrsinvestitionen rund 20% unterhalb des reinen Erhaltungsniveaus und rund 80%



Kongress hat Thema gründlich studieren lassen: Ergebnis war, dass massive Anstrengungen erforderlich werden

unter prinzipiell wirtschaftlich zu rechtfertigendem Niveau liegen. Damit liegen die Experten des Haushaltsbüros eher am unteren Ende der Schätzungen, weil sie harte Effizienzkriterien anlegen.

Höhere Bedarfsschätzungen liegen ebenfalls vor. Der Kongress setzte 2005 zwei überparteiliche Kommissionen zur Verkehrswegefinanzierung ein, die 2007 und 2009 Berichte vorlegten, wie zukünftig die Verkehrswegeplanung und -finanzierung in den USA erfolgen solle.⁴⁸ Die zweite Kommission stellte fest, dass sich der Personen- und Lkw-Verkehr auf der Straße seit 1980 verdoppelt habe, während die Infrastruktur im Wesentlichen konstant geblieben sei; zudem seien ein Viertel der Brücken unmittelbar reparaturbedürftig, und ein Viertel der Bus- und Schienenverkehrsinfrastruktur in schlechter Verfassung. Die Kommission errechnete, dass zur Erhaltung und zum Ausbau der Verkehrswege *zusätzliche* Investitionen in Höhe von rund USD 200 Mrd. pro Jahr bzw. USD 2,3 Bill. bis 2035 erforderlich wären, und damit eine Lücke zwischen gesicherter Investitionsfinanzierung und dem als notwendig erachteten Volumen in Höhe von mehr als zwei Dritteln bestünde. Allein die Bundesfinanzierung sei bereits heute nicht in der Lage, die Erhaltungsinvestitionen zu decken. Zudem seien weder die wirtschaftlichen Kosten noch die externen Kosten des Verkehrs internalisiert und würden daher zur Übernutzung, zum Verschleiß und zum Stau führen. Neben höheren öffentlichen Ausgaben, die kurzfristig durch höhere Kraftstoffsteuern zu finanzieren seien, müssten mittelfristig auch höhere Nutzergebühren (Abgaben auf der Basis von tatsächlich zurückgelegten Entfernungen) eingeführt werden; jedenfalls sei die Lücke durch die Kraftstoffsteuer nicht aufzufangen.

Ausgabeneffizienz bislang ebenfalls gering

Ausgaben nicht effizient

Die Effizienz der Ausgaben ließ in der Vergangenheit sehr zu wünschen übrig – dies ist selbst im Kongress Konsens. Aufgrund der hohen Politisierung von Baumaßnahmen und ihrer Budgetierung durch parlamentarische Prozesse ist nämlich keinesfalls sichergestellt, dass die Investitionen in die nach föderalen Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten effizientesten Projekte fließen. Eine solche Analyse fand bisher nicht statt. Vielmehr entschied der entsprechende Kongressausschuss direkt über die Allokation der Mittel, die dann vom Verkehrsministerium in Zusammenarbeit mit den Einzelstaaten verausgabt wurden. Selbst der Bundesrechnungshof qualifiziert das 1956 unter Eisenhower zur Finanzierung des Autobahn- und Fernstraßenbaus, insbesondere der Interstate Highways, geschaffene System als reines Transfersystem des Bundes an die Einzelstaaten ohne jeglichen planerischen Ansatz und ohne Leistungskontrolle.⁴⁹

Ballungsräume erhalten zu wenige Mittel

So ist wahrscheinlich, dass Investitionen in Ballungsräume systematisch zu kurz gekommen sind, was mit den territorialen Dimensionen des politischen Systems erklärt werden kann, d.h. Flächenstaaten sind parlamentarisch überrepräsentiert und ziehen entsprechend weniger dringliche Verkehrswegeausgaben an sich. Erhebliche Planungszeiträume für Verkehrswege – im Schnitt zehn Jahre vom Willen zur Tat – und mangelnde intermodale Planungen des Bundes kommen als Grundsatzprobleme hinzu.

⁴⁸ National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission (2007) und National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission (2009).

⁴⁹ GAO (2008b). Der Federal Aid Highway Act von 1956 schuf die Grundlage für die Ko-Finanzierung der Autobahnen durch den Bund und diente dem Ziel, die im Kalten Krieg als bedroht geltenden US-Städte leichter evakuierbar zu machen. Puentes weist darauf hin, dass Ansätze einer integrierten Verkehrsplanung nur in den gesetzlichen Grundlagen von 1991 bis 1998 verankert waren, aber nicht genügend gefruchtet haben.

Nutzergebühren finden noch zu wenig Verbreitung**Nachfragemanagement unterentwickelt**

Das Verkehrsministerium schätzt, dass allein durch bessere Budgetierung sowie durch nutzerabhängige Gebühren, v.a. durch *congestion pricing*, jährlich bis zu USD 20 Mrd. an Verkehrsinvestitionen eingespart werden könnten. Mautsysteme auf Autobahnen und hoch frequentierte innerstädtische Verkehrswege könnten erheblich dazu beitragen, den Verkehrszuwachs einzudämmen, entsprechend Kosten durch Staus zu reduzieren – Schätzungen belaufen sich auf Kosten in Höhe von knapp USD 80 Mrd. p.a. – und Mittel für Investitionen in die Erweiterung von Straßen oder den Ausbau des alternativen ÖPNVs zu generieren.⁵⁰

System der Autobahnfinanzierung muss erneuert werden**Einnahmen zu gering und zu steuerlastig**

Nicht nur die Ausgabenseite bereitet jedoch Probleme, auch die Einnahmen sind politisch unter Wasser geraten. Bisher wird der Löwenanteil der Verkehrsausgaben des Bundes über Kraftstoffsteuern und direkte Haushaltszuschüsse finanziert, während Nutzergebühren kaum Verwendung finden. Die gesetzliche Grundlage für die Bundeszuschüsse war bisher das SAFETEA-LU-Gesetz⁵¹ von 2005 bzw. dessen Vorläufer.⁵² Das Gesetz lief zum 30. September 2009 aus und hatte USD 286 Mrd. (USD 57 Mrd. im Schnitt) als Budget über fünf Jahre für Bundesausgaben im Fernstraßen- und öffentlichen Verkehr zur Verfügung gestellt. Die Finanzierung der Zuschüsse für den Autobahnbau läuft über den Federal Highway Trust Fund.⁵³ Der Fund selbst – genauer das Autobahn-Vermögen – wäre im Sommer 2009 ohne Notoperation des Kongresses defizitär geworden und wurde vom Kongress mit einer Dotierung aus dem Bundeshaushalt in Höhe von USD 7 Mrd. flüssig gehalten.⁵⁴ Die Ausgaben aus dem Autobahn-Vermögen lagen zuletzt bei knapp USD 40 Mrd. Seit 2001 lagen die laufenden Einnahmen jedoch fortwährend unter den laufenden Ausgaben des Bundes und zehrten die Reserven auf. Eine neue gesetzliche Grundlage und Finanzierung stehen noch aus (siehe unten).

Notoperation hielt System am Leben**Kofinanzierung durch Einzelstaaten ist in Schwierigkeiten geraten**

Die Einzelstaaten sahen sich aber bereits in der Vergangenheit harten Finanzierungsschwierigkeiten gegenüber. Sie haben zwar über die Hälfte der Ausgaben (1992-2005) für den Straßenbau aus eigenen Steuern, Abgaben und Haushaltsmitteln finanziert, erhöhten aber sukzessive den Anteil der Kreditfinanzierung auf zuletzt 14%. Der Rest kommt vom Bund.⁵⁵ Zuletzt konnten bereits 15 Einzelstaaten nicht mehr ihre Ko-Finanzierungsanteile an Verkehrswegeinvestitionen in Höhe von 20% aufgrund von Haushaltsengpässen beisteuern.⁵⁶ Durch die Wirtschafts- und Finanzkrise drohen mittelfristig hier große Engpässe, sobald die Mittel des Konjunkturpakets verausgabt sein werden.

⁵⁰ CBO (2009).

⁵¹ Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act – A Legacy for Users, kurz: SAFETEA-LU.

⁵² Zuvor waren über den Transportation Equity Act (TEA-21) für die Periode 1998-2003 USD 218 Mrd. (USD 36 Mrd. p.a.) budgetiert worden, siehe CBO (2008).

⁵³ Der FHTF wird zu zwei Dritteln durch die Benzinsteuern (18,4 cts pro Gallone), zu einem Viertel durch die Dieselsteuer (24,3 cts pro Gallone), durch einige kleinere Steuern auf Gas, Reifen und Nutzfahrzeuge sowie durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt gespeist. Im Haushaltsjahr 2010 werden nur noch Einnahmen in Höhe von USD 35 Mrd. erwartet. Der Löwenanteil des Zweckvermögens wird für den Fernstraßenbau verwendet, ein kleiner Anteil für den Personenverkehr auf der Schiene, siehe FHA (2008), S. 32ff.

⁵⁴ Siehe zuletzt 2009 mit dem Public Law 111-46, in Kraft getreten am 7. August 2009.

⁵⁵ Angaben nach Puentes (2008), S. 39.

⁵⁶ Politico (2009).

Integrierte Infrastrukturplanung erforderlich

Schwerpunktinvestitionen in Ballungsräumen notwendig

Verteilung der Verkehrsströme auf Träger

	Passagier-Meilen (Mrd.), 2005	In Prozent
Gesamt	4.540,3	100
Auto	4.366,2	96,2
ÖPNV	47,1	1
Intercity-Personenzüge	5,5	0,1
Intercity-Busse	17,1	0,4
Andere Busse	104,4	2,3

Quelle: National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission (2007)

5

Das Land der Eisenbahnrevolution meidet die Schiene

Verkehrsexperten empfahlen Aufbau eines nationalen Hochgeschwindigkeitsnetzes

Planerische Defizite⁵⁷

Einigkeit unter Experten besteht zudem darüber, dass diese Ausgabenniveaus der öffentlichen Hand unzureichend sind und darüber hinaus einer besseren planerischen Grundlage bedürften. Neben hohen Erhaltungsinvestitionen wäre eine bessere Integration der Verkehrswegeplanung mit städtebaulichen Rahmenbedingungen, regionalen Schwerpunkten⁵⁸ und dem Umweltschutz bzw. anderen Umwelt- und Sozialbelangen (Lärmbelästigung, Verkehrssicherheit etc.) erforderlich. Der Transportsektor hatte 2005 immerhin einen Anteil von 33% an allen Treibhausgasemissionen der USA. Zudem müsste die städtische Infrastruktur (inklusive der Ballungsräume) explizit durch Bundesprogramme und Leistungsvorgaben des Bundes bevorzugt werden, da bereits heute 72% der Seefracht, 79% der Luftfracht, 92% des Personenluftverkehrs und 93% des Schienenverkehrs auf Ballungsräume entfällt. Doch all diese Planungsdefizite würden eine explizite, zwischen Bund, Einzelstaaten und Gemeinden neu austarierte Rollenverteilung erfordern, die wohl ohne klare Programmvorgabe für den Einsatz von Bundesmitteln kaum zu bewerkstelligen wäre, aber angesichts des stark territorial geprägten politischen Systems wiederum nur schwer auf den Weg zu bringen sein dürfte. Schließlich müsste der Kongress die gesetzlichen Grundlagen neu festlegen.

Auch sollte sich die Politik nicht damit abfinden, dass 96% des Personenverkehrs (4,5 Billionen Kilometer in 2005) auf den Individualverkehr entfällt, der durchschnittliche Amerikaner heute pro Tag 75 Minuten im Auto zubringt und die Zahl der Personen-Fahrten von neun Milliarden in 2005 auf 18 Milliarden in 2055 anwachsen dürfte, mithin die Probleme sich dramatisch verschärfen würden.

Schieneverkehr mit besserer Lage

Im Bereich der Schiene ist die Lage differenziert zu beurteilen. Die öffentlichen Ausgaben für Schienenverkehr und ÖPNV haben nur einen Anteil von 20% an den Verkehrswegeausgaben. Umstritten ist, ob und wie der Intercity-Schieneverkehr wirtschaftlich tragfähig gestaltet und ausgebaut werden kann. Amtrak als wichtigstes Unternehmen fährt einen jährlichen Verlust in Höhe von rund USD 2 Mrd. ein, die von den zum Teil öffentlichen Eigentümern getragen werden müssen. Während Skeptiker auf die geographischen Verhältnisse verweisen und betonen, dass die Schiene im Vergleich zu Flugzeug kaum Chancen auf der Mittelstrecke habe und an den wenigen Küstenverbindungen und den Verbindungen zwischen Ballungsräumen bereits eingesetzt sei, denken Befürworter, dass nur durch eine Verkehrsverlagerung von Luft und Straße auf die Schiene infolge neuer Hochgeschwindigkeitsstrecken v.a. zwischen der Ostküste, den Great Lakes-Staaten und dem demografisch wie wirtschaftlich aufstrebenden Südosten die erheblichen Verkehrs- und Emissionsprobleme der nächsten Jahrzehnte behoben werden können. Experten halten auch den Ausbau eines nationalen Schienennetzes zwischen Siedlungszentren mit nicht mehr als 500 Meilen Abstand über drei bis vier Jahrzehnte für erforderlich, da der Energieverbrauch pro km und Kopf um 20% niedriger liegt als bei Flugzeugen oder Autos.⁵⁹ Zudem besteht auch in diesem Bereich die

⁵⁷ Siehe Puentes (2008) und (2009).

⁵⁸ Mehr als die Hälfte des Bevölkerungswachstums wird in den nächsten beiden Jahrzehnten auf Florida, Kalifornien, Texas, Arizona, North Carolina und Georgia entfallen.

⁵⁹ National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission (2007), Bd. 1, S. 25-27.

Ballungsräume brauchen bessere Versorgung

Notwendigkeit, die Ballungsräume besser zu versorgen und in besonderen Engpasskorridoren zusätzliche Kapazität zu schaffen.

Schienerfrachtverkehr funktioniert gut

Im Schienenfrachtverkehr sieht es dagegen anders aus. Der Teilssektor wurde 1980 liberalisiert, die Unternehmen arbeiten durchweg profitabel und investieren ausreichend in die Erhaltung und die Ausweitung der Kapazitäten. Vor allem die Bewältigung von Importen aus Asien hatte lange eine Wachstumsdynamik ausgelöst.

Hohe Erhaltungsinvestitionen in Wasserwirtschaft notwendig**Wasser und Abwasser**

Im Bereich der Wasserwirtschaft erwarten die Experten, dass vor allem höhere Erhaltungsinvestitionen die zunehmend schwächelnde Qualität des Leitungssystems aufhalten könnten und daher auch wirtschaftlich angemessen wären, weil sich die Wasserverluste damit deutlich begrenzen ließen. Der Bund fördert seit 2007 kommunale Investitionen in diesem Bereich. Regierungsschätzungen sehen jedoch größere Investitionsdefizite in der nahen Zukunft. Die EPA schätzt, dass rd. USD 277 Mrd. über 20 Jahre erforderlich werden. Auch CBO hält Investitionen zwischen USD 30 Mrd. und USD 47 Mrd. p.a. zwischen 2000 und 2019 für erforderlich und damit mehr als die USD 28 Mrd. in 2004.

Auch im Bereich der Abwasserentsorgung sind Investitionen in die Modernisierung und Erweiterung der Systeme im Volumen von einer halben Billion US-Dollar erforderlich. Bislang liegt die Investitionstätigkeit jedoch nur auf dem halben Niveau.

Eine integrierte Infrastrukturpolitik?

Angesichts der kurzfristigen Probleme und der langfristig erforderlichen hohen Investitionen in die Infrastruktur hat die Wahlkampfdebatte über eine Erneuerung der US-Infrastruktur sehr wohl ihre Berechtigung gehabt. Was ist seither geschehen?

Konjunkturpaket enthielt ca. USD 30 Mrd. an Verkehrswegebauausgaben

Im Konjunkturpaket des US-Kongresses finden sich einige „Anzahlungen“ auf die Modernisierung der Infrastruktur in Amerika. So sind insgesamt USD 80,9 Mrd. für Infrastrukturausgaben und davon insgesamt USD 53 Mrd. für Verkehrszwecke vorgesehen, von denen USD 27,5 für Straßen und Brücken, USD 8 Mrd. für neue Intercity-Schiensstrecken und USD 1,3 Mrd. für Amtrak, USD 6,9 Mrd. für neue Fahrzeuge und Ausrüstungen im ÖPNV und eine niedrige Milliardensumme für Verkehrssicherheitsmaßnahmen bestimmt sind. USD 6 Mrd. stehen für Wasser- und Abwasserprojekte bereit.

Vergabemodus wurde zunächst beibehalten

Allerdings konnte in der Eile der Gesetzgebung nicht auch noch gleich der Vergabemodus reformiert werden. Der Verkehrswegebau wurde in klassischen Silostrukturen belassen, um eine möglichst rasche Bewältigung sicherzustellen. Nur Mittel, die innerhalb eines Jahres abgerufen sind, verfallen nicht. Zudem wurden die Fördermittel für die öffentlichen Verkehrsträger nur für die Kapitalkosten vorgesehen, nicht aber für die nachfolgenden operativen Kosten, die ein wesentliches Investitionshindernis darstellen.

Integrierte Politik findet politische Unterstützung

Insofern konnten die von der Brookings Institution entwickelten Ideen,⁶⁰ eine integrierte Infrastrukturpolitik, bislang noch nicht praktisch berücksichtigt werden. Gleichwohl spielt dies in der Administration wie im Kongress eine wichtige Rolle. Dieser Politikwechsel wird u.a. auch von den Gouverneuren Rendell (Pennsylvania) und Schwarzenegger (Kalifornien) und Bürgermeister Bloomberg (Stadt New York) in der Building America's Future-Koalition vorangetrieben. Eine größere Rolle des Bundes könnte insbesondere in der Finan-

⁶⁰ Siehe die vom Metropolitan Policy Program vorgelegten Studien, u.a. Puentes (2008) und Katz (2009).



zierung der öffentlichen Verkehrsträger in Ballungsräumen möglich werden; die Aufrechterhaltung und Ausweitung des nationalen Autobahn- und Schienennetzes wird ebenfalls nicht ohne Bundespolitik und -mittel möglich sein.

Re-Investitionsbank für Infrastruktur geplant

Die Administration will auch die nationale Re-Investitionsbank für Infrastruktur mit einem ähnlichen Zuschnitt wie die KfW bzw. die EIB auf den Weg bringen. Bisher gab es gegen entsprechende Vorschläge bzw. Gesetzentwürfe Widerstände aus den kleineren Staaten sowie aus dem Kongress selbst, der einen Teil der Kontrolle über die Investitionstätigkeit an diese Bank delegieren müsste.

Reform vor oder nach den Mid-term-Wahlen: Das ist hier die Frage

Konflikt zwischen den beiden Enden der Penn Ave

Administration und Kongress sind jedoch über die Infrastrukturpolitik in heftigen Streit geraten. Präsident Obama und Transportminister LaHood bevorzugen eine Verlängerung der herkömmlichen Verkehrswegefinanzierung bis Ende März 2011. Die Administration könnte im alten Rahmen stärker auf die Belange der Ballungszentren eingehen und föderale Ausgaben an Kosten-Nutzen-Analysen ex ante knüpfen. Vor allem will man erst nach den Mid-term-Wahlen 2010 die langfristigen Fragen klären, wohl hauptsächlich deshalb, weil die Investitionslücken nicht ohne höhere Einnahmen beseitigt werden können und eine Diskussion und Entscheidung über Steuer- oder Gebührenerhöhungen im Wahlkampf politisch schädlich wären.

Gesetzentwurf von Oberstar liegt vor

Der Transport- und Infrastrukturausschuss des Repräsentantenhauses unter Vorsitz von James L. Oberstar (D., Minnesota) hat dagegen bereits im Juni 2009 einen umfassenden Gesetzentwurf zur Neuregelung der Verkehrsprogramme und -finanzierung vorgelegt.⁶¹ Der Entwurf würde ein Sechs-Jahres-Budget in Höhe von USD 500 Mrd. vorsehen, USD 337 Mrd. für Straßen und Brücken, USD 100 Mrd. für den ÖPNV, darunter USD 50 Mrd. für ein Anti-Stau-Programm für die Ballungsräume, USD 25 Mrd. für verbesserte Frachtsysteme und USD 50 Mrd. für neue Hochgeschwindigkeits-Intercitystrecken⁶²; insgesamt gesehen eine Aufstockung um USD 75 Mrd. über den gegenwärtigen Ausgaben. Das Transportministerium würde zudem instruiert, eine integrierte intermodale Planung für die gesamten USA zu betreiben und die Programmvielfalt von SAFETEA-LU von 108 Einzelprogrammen auf etwas über 30 zusammenzustrichen. Darüber hinaus würde eine Prioritätensetzung vom Ministerium vorgenommen werden, mit Strategien für Sechs-Jahres-Ausgaben und einer Erfolgskontrolle anhand festgelegter Kriterien. Die Planung von Einzelstaaten und Gemeinden wären ähnlich auf Vordermann zu bringen. Auch die Schaffung der von Obama favorisierten Re-Investitionsbank ist enthalten. Der Gesetzentwurf greift zahlreiche Empfehlungen der Verkehrskommissionen auf. Oberstar hatte in einer Stellungnahme vor einem Ausschuss auch zahlreiche weitere Finanzierungsoptionen diskutiert.⁶³

Wichtige Weichenstellungen enthalten

Oberstar hatte bereits im Juli in einem Schreiben der demokratischen Ausschussmitglieder an den Präsidenten darauf hingewiesen, dass man im Kongress nun drei Jahre an einem Gesetzentwurf gearbeitet und die wesentlichen Petiten des Wahlkampfs von Obama berücksichtigt habe. Daher sei keine politische Überbrückungszeit erforderlich.⁶⁴ Im Senat war jedoch in den vier zuständigen Ausschüssen keine Einigung erzielt worden, weshalb Ende September

⁶¹ Committee on Transport and Infrastructure (2009).

⁶² Nur die Strecke Boston-Washington, D.C., die von Amtrak betrieben wird, qualifiziert als Hochgeschwindigkeitsstrecke in den USA.

⁶³ Oberstar (2009a).

⁶⁴ Oberstar (2009b).

Bedeutung für Wachstum und Umwelt ist hoch

ein Gesetzentwurf für eine Übergangszeit der Budgetierung bis 2015 mit einer Zwischenfinanzierung in Höhe von USD 13 Mrd. auf den Weg gebracht wurde.

Ohne eine grundlegende Überarbeitung der nationalen Infrastrukturpolitik werden sich erhebliche Probleme für das wirtschaftliche Wachstum, die Wohlfahrt und die Umweltbelastung allein schon durch das Bevölkerungswachstum ergeben. Hinzu kommen die mit wachsendem Einkommen ansteigende Mobilität, die indirekten Kosten überlasteter Systeme und das Risiko erhöhter gesundheitlicher Schäden. Bislang ist noch nicht erkennbar, wie die Infrastrukturpolitik gestaltet werden wird und wie die dringenden Finanzierungsprobleme angegangen werden sollen. Klar ist allen Beteiligten in der Verkehrspolitik, dass die Nachfrage durch bessere Preissetzung gedämpft und die Finanzierung stärker auf Nutzergebühren umgestellt werden muss. Auch eine Auslagerung eines gewissen Anteils der Finanzierung aus den staatlichen Budgets auf eine Re-Investitionsbank, die privates Kapital mobilisieren kann, ist erforderlich. Gleichwohl werden Ausgabensteigerungen der öffentlichen Haushalte ebenfalls notwendig werden, um den Investitionsstau aufzulösen.

Angesichts der erheblichen fiskalischen Probleme, vor denen sich der Bund wie die Einzelstaaten in den USA in den nächsten zehn Jahren gestellt sehen, laufen die USA auf eine krasse Unterfinanzierung von Infrastrukturinvestitionen zu. Gleichwohl verbleibt etwas Raum für Optimismus: Insbesondere die Strukturen und Verhaltensweisen im Verkehrswesen sind oftmals derart ineffizient, dass große Reformspielräume bestehen. Dies beginnt bei der Preissetzung für den Individualverkehr, dem Angebot an öffentlichem Nah- und Fernverkehr, der Koordinierung zwischen Flächennutzungs- und Verkehrsplanung und endet bei der Integration des Verkehrswesens in die allgemeine Klimapolitik. Gerade im deutsch-amerikanischen Vergleich liegen die Reformchancen in diesen Punkten auf der Hand.⁶⁵

Klaus Deutsch (+49 30 3407-3682, klaus.deutsch@db.com)

⁶⁵ Siehe die exzellente vergleichende Analyse in Bühler et al. (2009).



Quellenangaben

- Aldy, Joseph E. (2008). Climate and Energy Policy: Lessons Learned from the United States. In AICGS Policy Report 35. Washington, D.C.
- Baily, Martin N. und Jacob Funk Kirkegaard (2009). US Pension Reform. Lessons from Other Countries. Washington, DC. Peterson Institute for International Economics.
- BDI (2008). Infrastrukturinvestitionen in den USA. RGIT – Im Blickpunkt. Januar.
- Bühler, Ralph, John Pucher und Uwe Kunert (2009). Making Transportation Sustainable. Insights from Germany. Brookings Metropolitan Infrastructure Initiative No. 5. Brookings. Washington, D.C. 19. April.
- Center for American Progress (2009). The Economic Benefits of Investing in Clean Energy. How the economic stimulus program and new legislation can boost U.S. economic growth and employment (Robert Pollin, James Heintz and Heidi Garrett-Peltier). Washington, D.C. Juni.
- Committee on Transport and Infrastructure (2009). The Surface Transportation Authorization Act of 2009. House of Representatives. H.R. 36. 17. Juni.
- Congressional Budget Office (2009a). CBO's Long-Term Projections for Social Security: 2009 Update. August.
- (2009b). Using Pricing to Reduce Traffic Congestion. Washington, D.C. März.
- (2009c). Testimony of Douglas Elmendorf, Director. The Economic Effects of Legislation to Reduce Greenhouse-Gas Emissions. Washington, D.C. 14. Oktober.
- (2009d). Patient Protection and Affordable Care Act, Incorporating the Manager's Amendment. Cost estimate for the amendment in the nature of a substitute to H.R. 3590. Washington, D.C. December 19, 2009.
- (2009e). Correction regarding the longer-term effects of the Manager's Amendment to the Patient Protection and Affordable Care Act.
- (2009f). H.R. 3962. Affordable Healthcare for America Act. Cost Estimate. 20. November (korrigierte Version).
- (2008). Issues and Options in Infrastructure Investment. Washington, D.C. Mai.
- (2007). Trends in Public Spending on Transportation and Water Infrastructure, 1956 to 2004. Washington, D.C. August.
- Congressional Research Service (2009). Greenhouse Gas Legislation: Summary and Analysis of H.R. 2454 as Passed by the House of Representatives. Washington, D.C. 17. Juli.
- Copeland, Graig (2007). Employment-Based Retirement Plan Participation: Geographic Differences and Trends, 2005. Employee Benefit Research Institute Issue Brief 311.
- Copenhagen Report (2009). Synthesis Report. Climate Change. Global Risks, Challenges & Decisions. Climate Congress 2009, 10-12 March. Verfügbar unter <http://wwwclimatecongress.ku.dk> (Autoren: Katherine Richardson, Will Steffen, Hans-Joachim Schellnhuber, Nicholas Stern u.a.).

- Council of Economic Advisors (2009). The Economic Case for Health Care Reform. Washington, D.C.: Weißes Haus. Juni.
- Daschle, Tom, Scott S. Greenberger und Jeanne M. Lambrew (2008). Critical. What We Can Do About the Health-Care Crisis. St. Martin's Press. New York.
- Becker, Werner, Sascha Brok, Klaus Günter Deutsch und Frank Zipfel (2008). Wege zur qualitativen Haushaltskonsolidierung. Aktuelle Themen 409. DB Research. Frankfurt am Main.
- Democratic Policy Committee Center (2009). Patient Protection and Affordable Care Act. Detailed Summary. Verfügbar unter http://dpc.senate.gov/dpcdoc-sen_health_care_bill.cfm.
- Deshpande, Manasi und Douglas Elmendorf (2008). An Economic Strategy for Investing in America's Infrastructure. Brookings.
- Deutsch, Klaus Günter (2009). Obamas Agenda. Die Stabilisierung der Wirtschaft im ersten Amtsjahr. Aktuelle Themen 467. DB Research. Frankfurt am Main.
- (2008). Emissionshandel in Amerika. Die US-Klimapolitik am Scheideweg. Aktuelles Thema 424. DB Research. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bank Climate Change Advisors (2009). Global Climate Change Policy Tracker: An Investor's Assessment. Detailed Analysis of Targets by Region and Country. Deutsche Asset Management. Verfügbar unter <http://www.dbcca.com/research>
- Diamond, Peter A. und Peter R. Orszag (2009). Saving Social Security. A Balanced Approach. Washington, DC. Brookings Institution Press.
- Elmendorf, Douglas (2008). Infrastructure Projects as Economic Stimulus. Vortrag Milken Institute Global Conference. 27. April.
- Energy Information Administration (2009). Energy Market and Economic Impacts of H.R. 2454, the American Clean Energy and Security Act of 2009. Washington, D.C. Department of Energy. August.
- Environmental Protection Agency (2009a). EPA Analysis of the American Clean Energy and Security Act of 2009, H.R. 2454 in the 111th Congress. Washington, D.C.
- (2009b). Economic Impacts of S. 1733: The Clean Energy Jobs and American Power Act of 2009. Washington, D.C. 23. Oktober.
- Federal Highway Administration, Department of Transportation (2008). Our Nation's Highways. Washington, D.C.
- Fickling, Meera (2009). US and Canadian Climate Change Action by State and Province. Peterson Institute for International Economics. Washington, D.C. 24.7.2009. Verfügbar unter <http://www.piie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=1057>
- Friedman, Thomas (2008). Was zu tun ist. Eine Agenda für das 21. Jahrhundert. Suhrkamp. Frankfurt am Main.
- Fuchs, Victor R. und Ezekiel J. Emanuel (2006). Employment-Based Health Insurance, Past, Present, and Future. Health Affairs 25(6): 1538-1547.
- Fuchs, Victor R. und Ezekiel J. Emanuel (2005). Health Care Reform: Why? What? When? Health Affairs 24(6): 1399-1414.
- Government Accountability Office (2008a). Individual Retirement Accounts. Government Actions Could Encourage More Employers



- to Offer IRAS to Employees. Washington, DC. GAO-Bericht 590. Juni.
- (2008b). Restructured Federal Approach Needed for More Focused, Performance-Based, and Sustainable Programs. Washington, D.C.
- Heymann, Eric (2009). Klimakonferenz Kopenhagen: Erfolg ein politisches Muss. Aktuelle Themen 463. DB Research. Frankfurt am Main.
- John, David C. und J. Mark Iwry (2008). Protecting and Strengthening Retirement Savings. Strategies to Reduce Leakage in 401(k)s and Expand Saving Through Automatic IRAs. Testimony Before the Special Committee on Ageing. United States Senate. 16. Juli.
- Karl, Thomas R., Jerry M. Melillo und Thomas C. Peterson (2009). Global Climate Change Impacts in the United States. Cambridge University Press.
- Katz, Bruce (2009). Strengthening Our Infrastructure For a Sustainable Future. Präsentation von der Versammlung der US-Gouverneure, 22. Februar.
- Lammert, Christian (2009). Social Security Under Pressure. Privatisierung und Alterssicherung unter George W. Bush. ZENAF Arbeits- und Forschungspapier Nr. 2. Goethe-Universität Frankfurt am Main.
- Mechanic, David (2006). The Truth About Health Care: Why Reform Is Not Working in America, New Brunswick, New York und London. Rutgers UP.
- Mildner, Stormy-Annika und Jörn Richert (2009). USA. Die neue Klimapolitik unter Barack Obama. Endgültiger Bruch mit der Ära Bush? In Susanne Dröge (Hg.). Die Internationale Klimapolitik. Prioritäten wichtiger Verhandlungsmächte. Berlin. Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 38-48.
- National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission (2009). Paying Our Way. A New Framework for Transportation Finance, Washington, D.C.
- National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission (2007). Transportation for Tomorrow. Washington, D.C.
- Oberstar, James L. (2009a). Statement before the Subcommittee on Select Revenue Measures. Committee on Ways and Means. Hearing on Surface Transportation Financing. 23. Juli.
- (2009b). Brief an Obama. 24. Juli. Verfügbar auf der Internetseite des Verkehrs- und Infrastrukturausschusses <http://transportation.house.gov>
- OECD (2009). Pension Markets in Focus. October. Issue 6.
- (2008). United States. Paris.
- Orszag, Peter R. (2008). Current and Future Investment in Infrastructure. Statement before the Committee on the Budget and the Committee on Transportation and Infrastructure, US House of Representatives. 8. Mai.
- Politico (2009). W.H. feels pressure on jobs, spending. 6. November.
- Puentes, Robert (2009). Supporting Integrated Planning and Decision Making by Joining-Up Housing and Transportation. Testimony before the Committee on Appropriations. Repräsentantenhaus. 19. März.

- (2008). A Bridge to Somewhere. Rethinking American Transportation for the 21st Century. Brookings.
- Reinhardt, Uwe E., Peter S. Hussey und Gerard F. Anderson (2004). U.S. Health Care Spending in an International Context. Health Affairs 23(3): 10-25.
- Ross Sorkin, Andrew (2009). Too Big to Fail. How Wall Street and Washington Fought to Rescue the Financial System - and Themselves. New York: Viking Penguin.
- Social Security Administration (2009). Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin, 2008. Washington, DC. März.
- Social Security and Medicare Board of Trustees (2009). Status of the Social Security and Medicare Programs. A Summary of the 2009 Reports, verfügbar unter <http://sss.gov/OACT/TRSUM/index.html>.
- Stern, Nicholas (2009a). Climate Lecture 2009. Technische Universität Berlin. 4.11. Verfügbar unter http://www.tu-berlin.de/fileadmin/abt4/Bilder/JPG/Climate_Lecture/CL_041109_Praesentation_von_Lord_Stern-1.pdf
- (2009b). Der Global Deal: Wie wir dem Klimawandel begegnen und ein neues Zeitalter von Wachstum und Wohlstand schaffen. München. H.C. Beck.
- (2006). Stern Review on the Economics of Climate Change., UK Treasury. Verfügbar unter <http://www.sternreview.org.uk>
- Stolpe, Michael (2007). Health Care Reform in Germany and the United States. In AICGS Policy Report Nr. 30. Health Care and Pension Reform. Washington, D.C. American Institute for Contemporary German Studies.
- Wagschal, Uwe (2006). Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich. Gütersloh. Bertelsmann Stiftung.
- WBGU (2008). Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz. Sondergutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. Berlin.
- Wessel, David (2009). In FED We Trust. Ben Bernanke's War on the Great Panic. New York: Crown Publishing.
- White House (2009). Fact Sheet Retirement Security for American Families. Verfügbar unter http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Weekly-Address-President-Obama-Announces-New-Initiatives-for-Retirement-Savings/

© Copyright 2010. Deutsche Bank AG, DB Research, D-60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg