

A Strong Conservative Mandate?

-

**Möglichkeiten und Grenzen konservativer Politik
am Beispiel der Reformdebatte um Social Security
während des 109th United States Congress**

Dissertation
zur Erlangung des sozialwissenschaftlichen Doktorgrades
der Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Georg-August-Universität Göttingen

vorgelegt von

Christian Eckert
aus Celle

Göttingen, 2012

- 1. Gutachter: Prof. Dr. Peter Lösche**
- 2. Gutachter: Prof. Dr. Walter Reese-Schäfer**

Tag der mündlichen Prüfung: 11. Juni 2013

Inhalt

I. Einleitung.....	1
II. Analysemethode – Die Multiple Streams-Theorie.....	8
III. Amerikanischer Konservatismus – Wesen und Ausdifferenzierung.....	13
1. Grundzüge des amerikanischen Konservatismus.....	15
2. Der moderne amerikanischen Konservatismus.....	18
2.1. Intellektuelles und politisches Erwachen	20
2.2. Politisches Erwachen und Aufstieg als Folge der 1960er	26
2.3. Vorherrschaft des Konservatismus? - Reagan, Gingrich und George W. Bush.....	32
3. Die Konservatismusdebatte: Zwischen Erkenntnisinteresse und Coalition Building.....	41
IV. Social Security – Entwicklung.....	45
1. Besonderheiten der amerikanischen Sozialpolitik.....	46
2. Die Entwicklung von Social Security.....	49
V. Möglichkeiten und Grenzen konservativer Politik – Social Security-Reform.....	61
1. Verlauf der Reformdebatte während des 109. Kongresses.....	63
2. Problem Stream.....	71
2.1. Prognosen zur zukünftigen Entwicklung des Systems.....	73
2.2. Die Interpretation der Prognosen.....	74
3. Policy Stream.....	82
3.1. Grundsätzliche konservative und liberale Perspektiven auf Social Security.....	83
3.2. Reformmodelle.....	93
3.3. Akzeptanz der Reformbemühungen.....	99
4. Politics Stream.....	106
4.1. Die republikanische Wählerschaft und die öffentliche Meinung....	107
4.2. Die Interessengruppen.....	113
4.3. Die Reformdebatte im Kongress.....	121
5. Das Opportunity Window, Coupling und die Rolle des Weißen Hauses.....	131
6. Anwendbarkeit der Multiple Streams-Theorie für die Reformdebatte.....	143
VI. Die Zeit nach dem 109. Kongress: Entwicklungen und Ausblick.....	146
1. Social Security-Reform und die Wahl 2006.....	148
2. Konservatismus und Social Security-Reform nach Bush.....	160
2.1. Die Tea Party: Siegeszug des Libertarismus?.....	162
2.2. Das Haushaltsdefizit und Social Security-Reform.....	165
VII. Fazit.....	167

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen.....	171
Abkürzungsverzeichnis.....	172
Liste der Interviews.....	173
Literatur.....	174
Umfragen.....	184
Online-Ressourcen.....	185

I. Einleitung

"The Republican Party is a permanent majority for the future of this country... . We are going to be able to lead this country in the direction we've been dreaming of for years."¹

Die Republikanische Partei in den USA hat in den letzten Jahren eine viel beachtete und folgenreiche Radikalisierung erfahren, verkörpert und vorangetrieben durch die *Tea Party*-Bewegung. Diese forderte zunächst in erster Linie eine Rückbesinnung auf das konservative Ideal eines schlanken Staates. Mit der Zeit wurde jedoch deutlich, dass republikanische Politiker sich einer Unterstützung durch die *Tea Party* nur sicher sein konnten, wenn sie eine kompromisslose Durchsetzung konservativer Grundforderungen in allen Politikbereichen versprachen. Bei den Kongresswahlen 2010 standen Wahlerfolge von der *Tea Party* nahestehenden Politikern im Abgeordnetenhaus einigen Niederlagen im Senat gegenüber. Dies führte zu Diskussionen, ob der Einfluss der *Tea Party* auf die republikanische Partei positiv oder negativ zu bewerten sei. Unbestritten ist jedoch, dass die *Tea Party* die Vorwahlen der Republikaner entscheidend geprägt hat und es für Kandidaten extrem schwierig war, sich gegen den Widerstand der Bewegung durchzusetzen. Die Erfolge der *Tea Party* verdeutlichten den Wunsch großer Teile der republikanischen Basis, auf nationaler Ebene noch stärker explizit konservative Politikziele zu verfolgen und umzusetzen. Doch ist eine solche Umsetzung realistisch? Welche Möglichkeiten und Grenzen ergeben sich dabei? Zur Beantwortung dieser Frage lohnt sich ein Blick zurück auf die Präsidentschaft George W. Bushs und speziell auf die gescheiterte Reform von Social Security während seiner zweiten Amtszeit.

Die Siege George W. Bushs und der Republikaner bei den Präsidentschafts- und Kongresswahlen (*109th U.S. Congress*) 2004 wurden von vielen Beobachtern, und nicht zuletzt vom Präsidenten und den Republikanern selbst, als Mandat für eine konsequente konservative politische Agenda gewertet.²

¹ Delay, Tom am 02. November 2004 zitiert nach Harris, John F. und VandeHei, Jim: „Doubts About Mandate for Bush, GOP“, in *The Washington Post*, 2. Mai 2005

² Im Folgenden beziehen sich die Bezeichnungen republikanisch/Republikaner und demokratisch/Demokraten in Zusammenhang mit der amerikanischen Politik auf die beiden großen Parteien in den den USA. Die Bezeichnungen amerikanisch/Amerika/Amerikaner

Zudem hatten die Republikaner bereits in den davor liegenden Jahren stabile Mehrheiten auf nationaler Ebene erreicht. Doch so eindeutig die politische Lage zu diesem Zeitpunkt schien, so treffend konnte man über das sich aus ihr ergebende politische Kapital streiten: Resultierte aus den republikanischen Wahlerfolgen tatsächlich ein klarer Wählerauftrag für eine konservative Agenda? Präsident Bush hat zu Beginn seiner zweiten Amtszeit die Beantwortung dieser Frage selbst forciert. Gestärkt durch seine eindeutige Wiederwahl und die republikanischen Mehrheiten im Kongress erklärte er eine Reform der staatlichen Rentenversicherung in Social Security mit dem Ziel einer Teilprivatisierung des umlagefinanzierten Programms zu einem der zentralen innenpolitischen Projekte seiner zweiten Amtszeit, für das er nach eigener Meinung ein Mandat hatte. *„I campaigned on this issue of Social Security, and the need to strengthen it and reform it, [...] This is part of fulfilling a campaign pledge.“*³

Die Tragweite von Social Security

Social Security ist, zumindest nach Meinung vieler Demokraten, das erfolgreichste innenpolitische staatliche Programm der Vereinigten Staaten. 1935 als Teil des New Deal von Franklin D. Roosevelt verabschiedet und 1939 in Kraft getreten, sollte es durch eine Besteuerung des Einkommens die finanzielle Absicherung der Arbeitnehmer und ihrer Familien nach ihrem Berufsleben gewährleisten. Das Programm hat, wenn es auch wiederholt angepasst wurde, inzwischen seit über 70 Jahren Bestand.

Die offizielle Bezeichnung für Social Security ist *„Old Age, Survivors and Disability Insurance“* (OASDI). Grundlage ist ein leistungsorientierter Pensionsplan, bei dem es, basierend auf Dauer und Höhe der Beitragszahlung, garantierte Auszahlungen gibt. Änderungen an Social Security würden große Teile der US-Bevölkerung betreffen: Zum Zeitpunkt des Debattenbeginns 2004 zahlten 157 Millionen Arbeitnehmer in Social Security ein, dies waren 96%

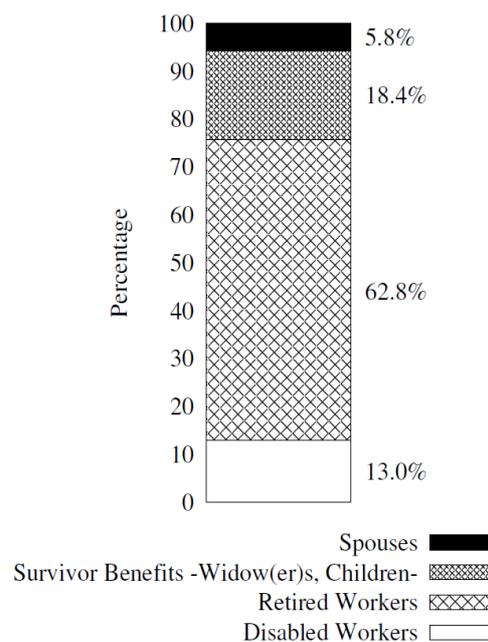
beziehen sich durchweg auf die USA. Zudem werden aus Gründen der Vereinfachung generell die männlichen Formen verwendet.

3 Bush, George W. zitiert nach Fletcher, Michael A. : „Bush Promotes Plan For Social Security“, in The Washington Post, 12. Januar 2005

aller Arbeitnehmer. 47,6 Millionen Amerikaner empfangen Leistungen aus dem Programm, im Durchschnitt 872 Dollar im Monat.⁴ Wie der offizielle Name nahelegt, beinhaltet das Programm neben der Altersvorsorge auch einen Arbeitsunfähigkeits- und Hinterbliebenenschutz. Die gesamten Auszahlungen teilten sich 2004 wie folgt auf: zu etwa 63% Rentner, 18% Hinterbliebene, 6% Ehepartner und 13% Arbeitsunfähige.⁵

Nach Angaben der Social Security Administration stellte 2004 für zwei Drittel der Rentner Social Security mehr als fünfzig Prozent ihrer Einkommen dar. Fast fünfzig Prozent der Rentner würden ohne Social Security unter der Armutsgrenze leben.⁶

Abb. 1: Verteilung der Empfänger von Social Security-Bezügen



Quelle: AARP „Social Security: A Background Briefing“⁷

Die Debatte konzentrierte sich auf den Aspekt der Altersvorsorge. Ebenso wie in anderen Industrienationen altert auch die amerikanische Gesellschaft. Diese

4 Social Security Administration: „Fast Facts about Social Security, 2005“, Washington D.C., September 2005,
https://www.socialsecurity.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2005/fast_facts05.pdf

5 AARP: „Social Security: A Background Briefing“, 24. März 2005,
http://assets.aarp.org/www.aarp.org/_articles/presscenter/pdf/SocialSecurityBackgroundBriefing.pdf

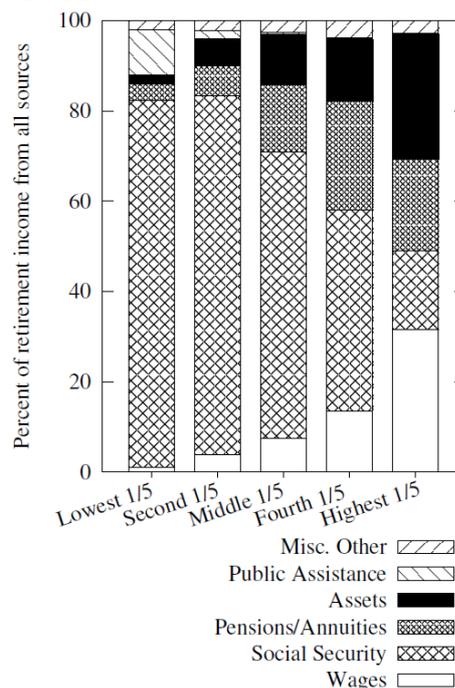
6 Ebd.

7 Ebd.

Entwicklung zeigt sich vor allem an dem gerade einsetzenden Ruhestand der geburtenstarken Nachkriegs-Generation (*Baby Boomer*). Als Resultat werden zunehmend weniger Arbeitnehmer pro Empfänger in Social Security einzahlen. Sollte dieser Trend - wie erwartet - anhalten, würde das Programm ohne Anpassungen in einigen Jahren dauerhaft geringere Einnahmen erhalten als es an Leistungen auszahlt. In den letzten Jahrzehnten hat das Programm allerdings Überschüsse erzielt, die in einem Treuhandfonds (*trust fund*) in Form von US-Staatsanleihen (*treasury bonds*) angelegt worden sind.

Angesichts der Tatsache, dass fast alle Arbeitnehmer in Social Security einzahlen, woraus sie dementsprechend auch einen Anspruch auf spätere Bezüge ableiten, und dass für viel Rentner Social Security den Großteil ihres Einkommens ausmacht, wundert es nicht, dass die Mehrheit der Bevölkerung konkreten Änderungen am Programm skeptisch gegenüber steht. Dementsprechend eilt Social Security der Ruf eines *third rail* der amerikanischen Politik voraus, nach dem, wie bei einer stromführenden Schiene, jeder Politiker schwere Schäden davonträgt, der versucht, das Programm zu ändern.

Abb. 2: Anteil von Social Security am Alterseinkommen nach Einkommensgruppen



Die politische Bedeutung der Reformdebatte

Bei der Bewertung der Entwicklung von Social Security gibt es in der amerikanischen Politik keine Einigkeit und ideologische Fronten werden deutlich: Für politisch links stehende Amerikaner, im US-Sprachgebrauch als Liberale (*liberals*) bezeichnet, ist Social Security ein funktionierender Teil der grundlegenden Aufgaben des Staates, der vor den Risiken des Marktes schützen soll. Es habe zudem durch seinen *trust fund* genügend Rücklagen gebildet, um auf Jahrzehnte die garantierten Bezüge an die Empfänger auszahlen zu können. Viele Konservative hingegen sehen in einer Privatisierung von Social Security die Chance, ein System zu kippen, das für sie weder ideell noch finanziell tragfähig ist. Aus ihrer Sicht steht es wie kaum ein anderes Programm für *big government* und die Beschränkung der persönlichen Freiheit des Einzelnen. Der *trust fund* sei keine wirkliche Rücklage, da die Überschüsse von Social Security durch die *treasury bonds* in den US-Haushalt geflossen seien und ihre Auszahlung die Staatsfinanzen über Gebühr belasten würde. Die Gewinner dieser Debatte könnten für sich in Anspruch nehmen, ihre Sichtweise in einem Kernprogramm der amerikanischen Innenpolitik durchgesetzt zu haben und würden wahrscheinlich die Ausrichtung der amerikanischen Sozialpolitik auf Jahre prägen.

George W. Bushs Reformpläne erfolgten dabei zu einem kritischen Zeitpunkt. Während sich die Republikaner bemühten, ihre Mehrheiten in der Amerikanischen Bundespolitik auch nach Bushs Präsidentschaft langfristig zu festigen, suchten die Demokraten nach Wegen, die Majorität zurückzuerlangen. Aufgrund der Begrenzung der Präsidentschaft auf zwei Amtszeiten musste Präsident Bush bei dem Ringen um eine Reform von Social Security nicht auf eine eventuelle Wiederwahl Rücksicht nehmen. Jedoch konnte ein zunehmender Autoritätsverlust, der viele Präsidenten in ihrer zweiten Amtszeit beeinträchtigt, ein Problem werden. Diese *lame duck*-Phase war spätestens nach den Zwischenwahlen zum Kongress 2006, den *midterm elections*, zu

⁸ Ebd.

erwarten, wenn sich die Aufmerksamkeit auf die Zeit nach Bush mit den bevorstehenden Präsidentschaftswahlen und deren Kandidaten richten würde. Der Präsident hatte also großes Interesse daran, sein politisches Programm noch vor diesem Zeitpunkt durchzusetzen.

Für die Reform von Social Security bedurfte es einer Mehrheit im Kongress, der entsprechende Gesetzesänderungen hätte verabschieden müssen. Für die meisten Kongressmitglieder stand 2006 die Wiederwahl an, dementsprechend hielten sich viele zurück, wenn es darum ging, ein kontroverses Thema wie diese Reform anzugehen. Politiker beider Parteien waren zudem skeptisch, ob die Pläne des Präsidenten eine Mehrheit in der Bevölkerung hatten. Präsident Bush und die anderen Reformbefürworter mussten also in Hinblick auf Social Security sowohl die Abgeordneten und Senatoren, als auch die Öffentlichkeit von dem Plan einer Teilprivatisierung überzeugen. Dies gelang in den folgenden Monaten nicht. Im Herbst 2005 stellte das Weiße Haus seine Reformbemühungen weitgehend ein.

Zielsetzung und Aufbau der vorliegenden Arbeit

Die Social Security-Reform hatte es auf die Agenda des Weißen Hauses geschafft, scheiterte jedoch im Kongress bereits an einer Diskussion valider Alternativen für eine Gesetzesreform, weit vor dem Ziel einer Verabschiedung und Umsetzung. Die Aussagekraft der fehlgeschlagenen Reform über den Zustand des amerikanischen Konservatismus hängt entscheidend von der Frage ab, welche Gründe es für ihr Scheitern gab: Wieso hat es im Kongress nicht einen ebenso entschlossenen Versuch einer Reform wie durch das Weiße Haus gegeben? Waren es eine mehrheitliche Ablehnung der konservativen Idee einer (Teil-)Privatisierung, wahltaktische Überlegungen, Uneinigkeit in Detailfragen, handwerkliche Fehler des Weißen Hauses oder etwas ganz anderes?

Anhand der Analyse der Debatte um eine Social Security-Reform wird in erster Linie eine Aussage über die Mehrheitsfähigkeit eines Teilaspekts konservativer Politik in den USA getroffen. Es ging jedoch aufgrund der zentralen Bedeutung des Programms für die Sozialpolitik von der Reformdebatte eine nicht zu

unterschätzende Signalwirkung für einen wichtigen Bereich amerikanischer Politik aus.

Zur Klärung der Frage nach dem Grund des Scheiterns der Social Security-Reform greift die folgende Analyse auf die Multiple Streams-Theorie des amerikanischen Politikwissenschaftlers John W. Kingdon zurück. Dieser hatte sich zum Ziel gesetzt herauszufinden, wieso es einige Probleme und Lösungsvorschläge auf die politische Agenda schaffen und andere nicht: „*What makes people in and around government attend, at any given time, to some subjects and not to others?*“⁹ Zu diesem Zweck begann er Mitte der 1970er Jahre eine Untersuchung, die er 1984 unter dem Titel „*Agendas, Alternatives, and Public Policies*“ veröffentlichte.¹⁰ Anhand von Fallstudien aus den Bereichen der amerikanischen Verkehrs- und der Gesundheitspolitik entwickelte Kingdon in dieser Arbeit seine Theorie zum Agenda Setting.

Es erfolgt zunächst eine Einführung in die theoretischen Grundlagen der Multiple Streams-Theorie nach Kingdon (Kap. II).

Daran schließt sich ein Überblick über den Konservatismus in den USA, mit dem Hauptaugenmerk auf die Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg und die Zusammensetzung und Charakteristika der konservativen Koalition, an (Kap. III).

Vor diesem Hintergrund werden die entscheidenden Stationen in der Entwicklung des Social Security-Programms aufgezeigt. (Kap. IV).

Den Kern der Arbeit bildet die Analyse der Reformdebatte während des 109. U.S.-Kongresses.¹¹ Zu diesem Zweck wird der Debattenverlauf nachvollzogen und die Rolle konservativer Politik während der Reformbemühungen anhand der Multiple Streams-Theorie analysiert (Kap. V).

Es folgt abschließend eine Bewertung der Entwicklungen in der konservativen Koalition und in der Diskussion über eine Social Security-Reform nach dem 109. Kongress (Kap. VI).

⁹ Kingdon, John W.: „*Agendas, Alternatives, and Public Policies*“, 2nd Ed., New York, 1995, S.1

¹⁰ Ebd.

¹¹ Dieser dauerte vom 03. Januar 2005 bis zum 03. Januar 2007.

II. Analysemethode – Die Multiple Streams-Theorie

Die Multiple Streams-Theorie basiert auf dem (organisations-)soziologischen Garbage Can-Ansatz, den Michael Cohen, James March und Johan Olsen 1972 in ihrem Aufsatz „*A Garbage Can Model of Organizational Choice*“ formuliert haben.¹² Die *garbage can*, also der 'Mülleimer', aus dem die zu behandelnden Themen genommen werden, beschreibt dabei ein anarchisches Element des Agenda Settings. Kingdon hat dieses Modell für seine Multiple Streams-Theorie angepasst: In der *garbage can* befinden sich zu jedem Zeitpunkt drei voneinander weitgehend unabhängige Ströme: Probleme (*problems*), Lösungen (*policy*) und politische Landschaft (*politics*).

Die einzelnen Ströme und ihre möglichen Beziehungen zueinander konkretisiert Kingdon weiter:

- Damit ein Problem wahrgenommen wird, bedarf es entweder eines Ereignisses, das die Aufmerksamkeit auf das Problem lenkt, oder weitgehend anerkannter sozialer Indikatoren, anhand derer die Notwendigkeit eines Politikwechsels deutlich wird.
- Lösungen werden von Experten sowohl innerhalb der Regierung als auch außerhalb, z.B. in Think Tanks und an Universitäten, mit dem Ziel, sie im *politics stream* zu verbreiten, entwickelt.
- Das politische Umfeld kann das Zusammenbringen von Problemen und Lösungen entweder fördern oder blockieren. Dabei ist die politische Landschaft, aufgrund von Wahlen, wechselnden Mehrheitsverhältnissen, sich verändernden politischen Stimmungen, der öffentlichen Meinung und dem Einfluss von Interessengruppen, permanent im Wandel.¹³

Themen gelangen laut Kingdon auf die Agenda der politischen Entscheidungsträger, wenn die drei Ströme tatsächlich zusammenkommen, das

¹² Cohen, Michael, March, James und Olsen, Johan: „*A Garbage Can Model of Organizational Coice*“, in *Administrative Science Quarterly*, Bd.17, März 1972, S. 1-25; vgl. auch Kingdon, John W.: „*Agendas, Alternatives, and Public Policies*“, aaO, S. 84 ff;

¹³ Kingdon, John W.: „*Agendas, Alternatives, and Public Policies*“, aaO, S. 145 ff.

heißt, wenn ein Problem wahrgenommen wird, für dessen Lösung es einen Ansatz gibt, der politisch in der gegebenen Situation durchsetzbar ist.¹⁴ In dieser Situation, die Kingdon als *opportunity window* bezeichnet, bietet sich die Möglichkeit, einen Politikwechsel umzusetzen. Zur Nutzung eines solchen *opportunity windows* müssen die Ströme dann von den politischen Akteuren innerhalb und außerhalb der Regierung, die ihre Politikvorschläge durchsetzen wollen (*policy entrepreneurs*), zusammengeführt werden.¹⁵

Die theoretischen Bedingungen innerhalb der drei Ströme können noch weiter präzisiert werden:

- Der *problem stream* wird durch Indikatoren (*indicators*), fokussierende Ereignisse (*focusing events*) und Rückmeldungen (*feedback*) bestimmt.
- Der *policy stream* fordert für erfolgversprechende Politikentwürfe die Akzeptierbarkeit von Werten (*value acceptability*), die technische Realisierbarkeit (*technical feasibility*) und vertretbare Kosten (*cost effectiveness*).
- In den *politics stream* fließen Öffentlichkeitskampagnen von Interessengruppen (*pressure group campaigns*), Wahlergebnisse, das Maß an Parteilichkeit sowie Ideologie im Kongress und Administrationswechsel (*government*), und öffentliche Stimmung (*national mood*) ein.

Damit sich ein *opportunity window* öffnet, müssen die Ströme dicht beieinander liegen: Das Problem muss klar definiert sein (*problem definition*), die vorgeschlagene politische Lösung muss den Rückhalt seitens der Fachleute erlangt haben (*softening up*) und für die Durchsetzung der Lösung muss es in der politischen Landschaft Unterstützung durch eine mehrheitsfähige Koalition geben (*coalition building*). Politische Akteure, die eine spezielle Lösung für ein Problem durchsetzen wollen, bemühen sich in diesem Prozess, die Verhältnisse in den Strömen in ihrem Sinne zu beeinflussen und letztlich die Ströme

14 Ebd., S. 88

15 Vgl. Ebd., S. 165 ff

miteinander zu verkuppeln.

Abb. 3: Darstellung der Multiple Streams-Theorie

Garbage Can	Problems	Indicators	Problem Definition	Coupling (through policy entrepreneurs)
		Focusing Events, Crises, Symbols		
		Feedback		
	Policy	Value Acceptability	Softening Up (within a policy community)	
		Technical Feasibility		
		Cost Effectiveness		
	Politics	National Mood	Coalition Building	
		Organized Political Forces		
		Government		

Die Multiple Streams-Theorie wurde in der Politikwissenschaft auch von anderen Autoren aufgegriffen. Für die vorliegende Arbeit von besonderem Interesse ist der Aufsatz „*Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush's Social Security Initiative*“ von Terry Weiner aus dem Jahr 2007.¹⁶ Darin

¹⁶ Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush's Social Security Initiative“, *Politics & Policy*, Bd. 35, Nr. 4, 2007, S. 872-897

hat Weiner die Multiple Streams-Theorie für eine knappe Analyse der Reformdebatte um Social Security genutzt. Seine Ergebnisse werden im Verlauf dieser Arbeit aufgegriffen und bewertet.¹⁷

Schon auf den ersten Blick wird deutlich, dass die Multiple Streams-Theorie die Situation während des Reformversuchs und die Möglichkeiten und Grenzen, aus Sicht des Weißen Hauses als entscheidendem Akteur, treffend abbildet: Die Interpretation der Prognosen für Social Security als Krise (*problem stream*), die Festlegung auf die Einführung von *private accounts* als Lösung des Problems (*policy stream*), sowie die Annahme, diese grundlegende Änderung am Programm in der gegebenen politischen Landschaft mit Hilfe der republikanischen Mehrheiten im Kongress durchsetzen zu können (*politics stream*). Anhand der Pläne des Weißen Hauses ist auch das Ziel des angenommenen *opportunity window* klar definiert: Die Möglichkeit einer Teilprivatisierung von Social Security.

Für die Bewertung des Scheiterns der Reformpläne werden die Voraussetzungen in den drei Strömen sowie die Bemühungen des Weißen Hauses, diese zusammenzubringen, analysiert. Sollte es kein *opportunity window* gegeben haben, weil die Ströme zu weit voneinander entfernt waren, so war der Reformversuch von Anfang an ohne Aussicht auf Erfolg. Waren sie dicht genug beieinander, müsste das Weiße Haus als politischer Hauptakteur Fehler gemacht haben.

Zur Rekonstruktion der Debatte werden in erster Linie journalistische Quellen, sowie eigene, im Zeitraum vom Juli bis Dezember 2007 in Washington D.C. geführte, formelle und informelle Gespräche und Experteninterviews verwendet. Eine Liste der formellen Experteninterviews findet sich am Ende

¹⁷ Zwei weitere Beispiele, auf die sich auch Weiner bezieht, stammen von Nikolaos Zahariadis und Kalu N. Kalu. Zahariadis hat die Multiple Streams-Theorie für Analysen im Bereich der Privatisierung von Telekommunikations- und Schienenverkehrsstrukturen in Europa, sowie für eine Analyse zur griechischen Außenpolitik angewendet. (Zahariadis, Nikolaos: „Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies“, Washington D.C., 2003); Kalu hat sie genutzt, um den Stand in der Reformdebatte zur amerikanischen staatlichen Krankenversicherung für Rentner (*Medicare*) zu untersuchen. (Kalu, Kalu N.: *Competing Ideals and the Public Agenda in Medicare Reform: The Garbage Can Model Revisited*“, in *Administration and Society*, Bd. 37 Nr. 1, 2005, S. 23-56)

der Arbeit.

Bevor jedoch die Reformdebatte selbst in den Fokus der Arbeit rückt, müssen zunächst die Charakteristika des amerikanischen Konservatismus und die Bedeutung von Social Security genauer herausgearbeitet werden.

III. Amerikanischer Konservatismus – Wesen und Ausdifferenzierung

Die amerikanischen politischen Debatten der letzten Jahrzehnte wurden entlang scheinbar klarer Konfliktlinien geführt, auf deren Seiten sich jeweils konservative und liberale Kräfte gegenüberstehen. Von zentraler Bedeutung sind dabei drei Bereiche: Innenpolitisch treffen zum einen in der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik die ökonomisch konservativen Vorstellungen eines „*rugged individualism*“, einer ungezügelten unternehmerischen Freiheit, auf die liberale Forderung nach einer „*staatlichen Kontrolle privatkapitalistischer Verfügungsmacht*“, wie es der Historiker Kurt Shell formuliert hat.¹⁸ Die zweite, ebenfalls innenpolitische, Konfliktlinie betrifft das Ringen um moralische Werte in der amerikanischen Gesellschaft. Diese trennt, wiederum in den Worten Shells, sozialkonservative „*Anhänger tradierter bürgerlicher und christlich-puritanischer Werte von den säkularisierten, liberal-hedonistischen Orientierungen 'aufgeklärter' Kreise*“.¹⁹ Die dritte Konfliktlinie findet sich in der Außen- und Sicherheitspolitik. Hier stehen die stark unilateral geprägten Positionen der Neokonservativen den eher multilateralen Zielen der Liberalen gegenüber. Diese Konfliktlinien sind nicht neu, bemerkenswert sind jedoch die ideologische Schärfe und klare parteipolitische Trennung, mit der die Konflikte inzwischen zumeist ausgetragen werden. Dabei werden Konservative fast ausschließlich dem Lager der Republikaner zugeordnet, Liberale dem der Demokraten.

Vielen Kommentatoren schien die konservative Machtposition, auf die George W. Bush zu Beginn seiner zweiten Amtszeit für seine Social Security-Reformpläne baute, eine Bestätigung des lange anhaltenden Trends zu einer gefestigten konservativen Mehrheit in der amerikanischen Politik zu sein. Das Scheitern der ambitionierten Pläne wirft jedoch die Frage nach der Tragfähigkeit dieser Mehrheit auf und ob sie in Fragen der Sozialpolitik wirklich so mit einer Stimme spricht. Für eine Bewertung der Debatte und der Aktionen ihrer Protagonisten ist ein Verständnis des amerikanischen Konservatismus und der Zusammensetzung der Republikanischen - und damit

¹⁸ Shell, Kurt L.: „Der Amerikanische Konservatismus“, Stuttgart, 1986, S. 8

¹⁹ Ebd.

nach landläufiger Sicht der konservativen - Mehrheit nötig.

Um die Frage nach der tatsächlichen Stärke und Geschlossenheit dieser Mehrheit zu beantworten werden im Folgenden die Grundcharakteristika und Ausprägungen des modernen amerikanischen Konservatismus umrissen und der Weg aufgezeigt, den dieser in der Politik innerhalb eines halben Jahrhunderts, von den bescheidenen Anfängen der 1950er zur Mehrheitsposition nach den Wahlen 2004, zurückgelegt hat. Dies geschieht, indem seine Entstehung und seine Ausprägungen, sein Einfluss auf die amerikanische politische Landschaft sowie die Rolle der Republikanischen Partei für den Konservatismus betrachtet werden.

1. Grundzüge des amerikanischen Konservatismus

„The fundamental fact about American conservatism is not just that it is conservatism but that it is American.“²⁰

Bevor man sich dem modernen amerikanischen Konservatismus zuwendet, ist es sinnvoll, den Blick auf seine Entstehung und einige seiner historisch begründeten Charakteristika zu richten. Im Verlauf der Geschichte der USA hat sich vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen ein sich von den europäischen Varianten unterscheidender Konservatismus entwickelt. Dieser hatte von Beginn an andere Voraussetzungen, die eine Entwicklung und das Durchsetzen vergleichbarer konservativer Ziele erschwerten. In Europa entstand der politische Konservatismus als eine Reaktion auf die Französische Revolution. In den neu gegründeten Vereinigten Staaten fehlte eine solche Vorgeschichte. Der Politikwissenschaftler Arthur Aughey führt die Konsequenzen für den amerikanischen Konservatismus treffend aus: Es hat im Gegensatz zu europäischen Staaten in den Vereinigten Staaten kein *ancien régime* gegeben, keine feudale Vergangenheit, deren Anhänger das amerikanische Fortschrittsdenken hätten bremsen können.²¹ Die „natürliche, göttliche Ordnung“ („*naturalness and divine 'givenness'*“), die europäische Konservative den traditionellen politischen Systemen ihrer Staaten zusprachen und aus der sie Legitimation zogen, gab es naturgemäß in dem neuen, eben explizit auf einem Fortschrittsgedanken gegründeten, Staat nicht.²² Es mussten in den USA erst Werte und Ordnungen entstehen, die es für Konservative zu bewahren lohnte. Zu den wichtigsten konservativen Idealen, die sich in den Vereinigten Staaten entwickelt haben, gehören die Ablehnung eines übermächtigen Staates, die Förderung persönlicher Freiheit und der Patriotismus, also jene Aspekte, die nach konservativer Meinung im Einklang mit der amerikanischen Erfahrung stehen. Vor allem der Individualismus ist gegenüber dem europäischen Konservatismus stärker ausgeprägt und wird häufig mit der Gründungsgeschichte der USA und mit den Erfahrungen während der

²⁰ Micklethwait, John und Wooldridge, Adrian: „The Right Nation: Conservative Power in America“, New York, 2004, S. 353

²¹ Aughey, Arthur: „The Moderate Right: The Conservative Tradition in America and Britain“ in Eatwell, Roger und O'Sullivan, Noel (Hg.): „The Nature of the Right – American and European Politics and Political Thought since 1789“, Boston, 1989, S. 108

²² Ebd.

territorialen Expansion der Vereinigten Staaten in Verbindung gebracht. Zu diesen gehört das auf den Historiker Frederick Jackson Turner zurückgehende Frontier-Ideal, das den Einzelnen auf dem Weg in eine Zukunft voller neuer, scheinbar unbegrenzter Möglichkeiten dann am stärksten sieht, wenn er, frei von Bevormundung durch andere, seine Entscheidungen treffen kann.²³ Trotz der Akzeptanz und Verinnerlichung eines derartigen Fortschrittgedankens gab es im Verlauf der Geschichte immer wieder Ereignisse und Entwicklungen, die zeitgenössischen konservativen Vorstellungen entgegenliefen. So war beispielsweise das 19. Jahrhundert in den USA neben der territorialen Expansion geprägt von der einsetzenden Industrialisierung und den Spannungen zwischen Nord- und Südstaaten, besonders in der Bewertung der Sklaverei, die letztlich zum Bürgerkrieg führten. Dies waren Ereignisse, bei denen Konservative vor zu großen Veränderungen warnten und versuchten, bestehende Gesellschaftsordnungen zu bewahren. Die ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts wiederum standen im Zeichen wirtschaftlicher Aufschwünge und Depressionen, der zunehmenden Präsenz der USA in der Weltpolitik und der beiden Weltkriege. Zu dieser Zeit bildeten Theodore Roosevelts progressive Ära, Woodrow Wilsons Steuer- und Außenpolitik sowie Franklin D. Roosevelts *New Deal* Grundlagen für eine konservative Reaktion, deren Themen Isolationismus und die Rolle des Staates in Wirtschafts- und Sozialfragen waren. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts beschäftigten dann der Kalte Krieg, Bürgerrechtsthemen und die Frage nach gesellschaftlichen moralischen Werten die Konservativen.

Dieser kurze Überblick lässt ahnen, dass eine umfassende, alle Zeiträume und Tendenzen beinhaltende, Definition des amerikanischen Konservatismus schwierig bis unmöglich ist. Es ist sinnvoll, wie Kurt L. Shell in seiner Betrachtung des Amerikanischen Konservatismus zunächst einen Schritt zurück zu gehen. Shell charakterisiert ihn allgemeiner *„als – teilweise ideologisch überhöhte – Reaktion unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen*

²³ Turner, Frederick Jackson: „The Significance of the Frontier in American History“, in „Annual report of the American Historical Association, 1893“, Washington D.C., 1894, S. 199-227; Vgl. auch Micklethwait, John und Wooldridge, Adrian: „The Right Nation: Conservative Power in America“, aaO, S. 330 ff.

auf Ereignisse und Entwicklungen, die von ihm als Bedrohung ihrer Werte und Interessen empfunden werden; Reaktionen auf Krisen, Kriege, Kriminalität, auf wirkliche oder symbolische Triumphe und Niederlagen“²⁴ Diese Definition geht nicht auf politische Inhalte ein, beschreibt aber treffend eine wichtige Motivation, die auch allen modernen amerikanischen konservativen Strömungen gemein ist und mit zum Erstarren des Konservatismus als politische Bewegung beigetragen hat, nämlich ein Gefühl der Bedrohung, das eine gemeinsame Reaktion konservativer Kräfte zu erfordern scheint.

²⁴ Shell, Kurt L.: „Der Amerikanische Konservatismus“, aaO, S.9

2. Der moderne amerikanischen Konservatismus

„In 1952, conservatism was a fringe idea in American life. By the end of the century, it was a veritable encyclopedia of ideas about everything from judicial activism to rogue states.“²⁵

Während der Präsidentschaft George W. Bushs schien der amerikanische Konservatismus wie keine andere politische Richtung für die Aspekte zu stehen, die oft als *American exceptionalism*, als Ausnahmestellung der USA gegenüber anderen, nicht zuletzt den europäischen, Industrienationen bezeichnet werden. Dazu gehört, neben einer zentralen Rolle der Religion im privaten und öffentlichen Leben und dem Willen, für nationale Interessen und Ideale, den militärischen Konflikt in der Welt nicht zu scheuen, eine Betonung individueller wirtschaftlicher Freiheit und Verantwortung, die unter anderem zu einem verhältnismäßig weitmaschigen staatlichen sozialen Netz geführt hat. Seine heutige exponierte Stellung hatte der Konservatismus jedoch nicht immer inne. Nach dem 2. Weltkrieg schienen Kernaspekte konservativer Politik endgültig widerlegt worden zu sein: Die *Great Depression* war ein mahndendes Beispiel für die möglichen Folgen eines „Nachtwächterstaates“ und der Krieg zeigte, dass Isolationismus nach außen nicht auf Dauer haltbar war. Entsprechende konservative Ideen spielten in der Politik zu diesem Zeitpunkt eine untergeordnete Rolle.²⁶ Es gab zwar konservative Haltungen und Positionen, aber keine explizit konservative, geschlossene politische Bewegung. Im Verlauf der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sollte sich dies trotz Rückschlägen und inneren Spannungen ändern. Wie es die Journalisten John Micklethwait und Adrian Wooldridge in ihrer vor den Wahlen 2004 erschienen und viel beachteten Betrachtung des amerikanischen Konservatismus *„The Right Nation“* formuliert haben: Innerhalb eines halben Jahrhunderts gelang es dem Konservatismus, sich von einer „Randerscheinung“ zu einer treibenden Kraft in der amerikanischen Politik zu entwickeln.²⁷

²⁵ Micklethwait, John und Wooldridge, Adrian: *„The Right Nation: Conservative Power in America“*, aaO, S. 41

²⁶ Ebd., S. 8

²⁷ Ebd., S. 41

Dieser Prozess lässt sich in drei Phasen unterteilen:

Die Ergebnisse der Arbeiten und Debatten aus den 1950ern bis 1960ern bilden zu großen Teilen bis heute die intellektuelle Basis konservativen Denkens und politischen Handelns. In dieser Zeit finden sich auch die ersten Bemühungen, aus den verschiedenen konservativen Strömungen eine geschlossene politische Bewegung zu formen.

Die Präsidentschaftskandidatur Barry Goldwaters 1964 markierte eine zweite Phase in der Entwicklung des modernen amerikanischen Konservatismus. Ab den 1960ern fanden explizit konservative Ideen und Politiker ihre politische Heimat in der Republikanischen Partei und konnten über die Jahrzehnte zunehmend Erfolge erzielen. In der Folge der gesellschaftlichen Entwicklungen der 1960er entstanden zudem mit dem Neo- und dem Sozialkonservatismus zwei neue Strömungen die in der konservativen Bewegung und der amerikanischen Politik allgemein eine zunehmend zentralere Rolle spielen sollten.

Die Präsidentschaften von Ronald Reagan und George W. Bush in den 1980ern, respektive 2000ern, sowie die in den 1990ern erlangten Mehrheiten im US-Kongress bewiesen die Mehrheitsfähigkeit des politische Konservatismus.

2.1. Intellektuelles und politisches Erwachen

“In 1945, at the close of World War II, no articulate, coordinated conservative intellectual force existed in the United States. There were, at most, scattered voices of protest, profoundly pessimistic about the future of their country and convinced that they were an isolated Remnant[...]. The Left - liberals, socialists, even communists - appeared to be in complete control of the twentieth century.”²⁸

Die untergeordnete Rolle, die der Konservatismus als Bewegung nach dem 2. Weltkrieg spielte, spiegelte sich in der Politik der beiden großen amerikanischen Parteien bis in die 1960er wieder. Präsident Harry S. Truman sah sich als Bewahrer von Franklin D. Roosevelts Erbe und obwohl anschließend mit Dwight D. Eisenhower ein Republikaner die Präsidentschaft übernahm, setzte dieser die Politik seiner Vorgänger eher fort, als dass er ihr ein explizit konservatives Modell entgegensetzte. Eisenhower berief sich darauf, über Ideologien zu stehen. Diese Entwicklung setzte sich auch zu Beginn der 1960er fort, so kandidierten bei der Präsidentschaftswahl 1960 Richard Nixon und John F. Kennedy auf Basis ähnlicher Programme.²⁹ Neben der Parteipolitik begann sich in der Nachkriegszeit jedoch, in Reaktion auf den Liberalismus im eigenen Land und den Kommunismus außerhalb der USA, eine intellektuelle konservative Bewegung zu entwickeln. War ihr Einfluss in der amerikanischen Politik auch zunächst begrenzt, so legte sie doch die intellektuellen und strukturellen Grundlagen für den modernen amerikanischen Konservatismus und seine späteren politischen Erfolge.

Traditionalismus, Libertarismus und Antikommunismus

Der Historiker George H. Nash zeichnet die Entwicklung der drei wichtigsten Strömungen nach, die den internen Diskurs vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis in die 1960er bestimmen sollten: Traditionalismus, Libertarismus und Antikommunismus.³⁰

²⁸ Nash, George H.: „The Uneasy Future of American Conservatism” in Dunn, Charles W. (Hg.): „The Future of Conservatism: Conflict and Consensus in the Post-Reagan Era“, Wilmington, 2007, S. 3

²⁹ Micklethwait, John und Wooldridge, Adrian: „The Right Nation: Conservative Power in America“, aaO, S. 8 f.

³⁰ Nash, George H.: „The Uneasy Future of American Conservatism”, aaO, S. 1-19

- Die einem akademischen Umfeld entstammenden **Traditionalisten** wie Russell Kirk, Richard Weaver, Peter Viereck und Robert Nisbet waren, wie Nash schreibt, abgeschreckt von dem, was sie als Auswüchse der modernen Massengesellschaft ansahen: „*totalitarianism, total war, and the development of secular, rootless, mass society*“.³¹ Für die Traditionalisten führte demnach vor allem moralischer Relativismus zu einer Gesellschaft, in der absolute Werte an Bedeutung verloren und negativen Entwicklungen Vorschub geleistet wurde. Sie wollten „*a return to traditional religious and ethical absolutes and a rejection of the moral relativism that had allegedly corroded Western values and produced an intolerable vacuum filled by demonic ideologies*“.³²
- Die zweite wichtige Gruppe Konservativer nach dem 2. Weltkrieg waren die **Libertären**. Diese waren in den Worten von Nash überzeugt, „*that post–New Deal America was rapidly drifting toward central planning and socialism*“ und widersetzten sich aus ihrer Sicht dem „*threat of the ever-expanding State to individual liberty, free-market capitalism, and individual initiative in the economic realm*“.³³ Die Märkte und die Gesellschaft funktionierten nach Ansicht damaliger und heutiger Libertärer am besten, wenn der Staat sich nicht in sie einmischt. Der aus der individuellen wirtschaftlichen Freiheit resultierende Wohlstand sei am ehesten geeignet, soziale Probleme zu lösen. Der Libertarismus brachte über die Jahre einflussreiche Intellektuelle und Wissenschaftler hervor, so zum Beispiel die Vorreiter der *Austrian economics* Ludwig von Mises und Friedrich Hayek und die Vertreter der Chicago School of Economics um Milton Friedman.
- Die dritte wichtige Strömung im amerikanischen Nachkriegskonservatismus, der **Antikommunismus**, gewann mit dem fortschreitenden Kalten Krieg zunehmend an Bedeutung. Er wurde von einer Gruppe ehemaliger Kommunisten und Trotzkiisten geprägt, zu

31 Ebd., S. 4

32 Ebd.

33 Ebd., S. 3

denen Whittaker Chambers, James Burnham, Frank Meyer, Stefan Possony und Gerhart Niemeyer gehörten.³⁴ Der Antikommunismus erwies sich darüber hinaus als wichtiges Bindeglied zwischen den konservativen Gruppen. Angesichts der großen Risiken des Kalten Krieges erschienen konservative Lagerkämpfe weniger bedeutend und die Kompromissbereitschaft zwischen den Gruppen nahm zu. Eine antikommunistische Grundhaltung wurde letztendlich von allen Konservativen geteilt, auch wenn sie sich bei der Wahl der Mittel im Kampf gegen diese Bedrohung unterschieden.

Ablehnung des Liberalismus

Zusammengehalten wurde der Nachkriegskonservatismus zudem durch die tiefe Abneigung, die alle drei Strömungen dem amerikanischen Liberalismus des 20. Jahrhunderts entgegen brachten. Dieser hatte sich seit dem Ende des 19. Jahrhunderts aus dem klassischen Liberalismus entwickelt. Anstelle eines *laissez-faire*-Ansatzes befürwortete der neue Liberalismus eine aktive Rolle der Regierung zum Erreichen von sozialer Gerechtigkeit. Vor allem die *progressive era* während Theodor Roosevelts Präsidentschaft als Reaktion auf die sozialen Ungleichheiten während der Industrialisierung und Franklin D. Roosevelts *New Deal*-Politik zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise prägten die Positionen und das Verständnis des modernen amerikanischen Liberalismus. In der Wahrnehmung der Konservativen war er jedoch der Wegbereiter für das Eintreffen ihrer jeweils größten Befürchtungen: Für die Traditionalisten war, wie Nash es zugespitzt formuliert, der Liberalismus „*a disintegrative philosophy which, like an acid, was eating away not only at our liberties but also at the ethical and institutional foundations of traditional society, thereby creating a vast spiritual vacuum into which totalitarianism could enter*“, für die Libertären war er „*the ideology of the ever aggrandizing, bureaucratic welfare state which would, if unchecked, become a centralized totalitarian state, destroying individual liberty and private property*“ und für die Antikommunisten war der Liberalismus „*part of the Left and could not effectively repulse a foe with which it shared so many underlying*

³⁴ Vgl. Ebd., S. 4

assumptions“.³⁵

Beim Blick auf die frühen Ausprägungen des modernen amerikanischen Konservatismus und ihre Motivationen wird deutlich wie zutreffend hier die Definition des amerikanischen Konservatismus von Shell ist. Es waren vor allem die, konservativer Meinung nach, politischen und gesellschaftlichen Fehlentwicklungen während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, auf welche die Konservativen reagierten.

Differenzen und Lösungsversuch: Fusionismus

Schwerer als gemeinsame Feindbilder war es gemeinsame Ideale und Ziele zu finden. Ein gutes Beispiel für die Schwierigkeiten, sich auf einheitliche Positionen zu einigen, ist die „*freedom versus virtue*“-Debatte, die Anfang der 1960er im von William F. Buckley Jr. gegründeten *National Review* ausgetragen wurde. Sie entsprang den Differenzen zwischen Libertären und Traditionalisten über gesellschaftliche Werte und die Rolle des Staates bei ihrer Vermittlung. Wie Nash ausführt, stand für die Libertären dabei die individuelle Freiheit im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich und nicht zuletzt gegenüber der Regierung über allem: „*libertarians tended to believe in the beneficence of an uncoerced and spontaneous social order, both in markets and morals*“.³⁶ Die Traditionalisten bevorzugten ebenfalls eine freie Marktwirtschaft, aber in Hinsicht auf moralische Werte hatten sie andere Vorstellungen: „*To the traditionalists [...] the highest social good was not unqualified freedom but decent behavior*“.³⁷ Eine spontane Sozialordnung war für die Entwicklung eines statthaften Verhaltens nicht unbedingt förderlich: Im Gegenteil, regulierende Institutionen, einschließlich der Regierung, konnten für das Erreichen moralischer Werte hilfreich sein.³⁸

Frank Meyers Vorschlag zur Auflösung der Spannungen, der als Fusionismus (*fusionism*) bekannt werden sollte, war eine Verbindung libertärer und

³⁵ Vgl. Ebd., S. 5

³⁶ Ebd., S. 6

³⁷ Ebd.

³⁸ Ebd.

traditionalistischer Kernanliegen. Für ihn waren moralische Werte, die nicht frei gewählt wurden, keine moralischen Werte. Konservatismus „*must stand neither for an abstract, dogmatic antistatism nor for a regimenting authoritarianism but for a society in which people are simultaneously free to choose and desirous of choosing the path of virtue*“, wenn er erfolgreich sein wolle, wie George Nash die Idee des Fusionismus beschreibt.³⁹ Die Argumentation der Fusionisten wurde von der Tatsache unterstützt, dass es mit Liberalismus und Kommunismus zwei externe Feinde aller drei Strömungen gab, deren Bekämpfung wichtiger war als die internen Differenzen.⁴⁰ Ihr Ansatz stellte somit mehr einen Waffenstillstand dar als eine grundlegende Lösung der Meinungsverschiedenheiten. Er bot eine Basis, angesichts großer gemeinsamer Feinde zusammen zu arbeiten, obwohl die Gegensätze im Kern nicht gelöst wurden.

Verdienste und Nachwirkungen

Beachtenswert ist, dass schon in dieser frühen Phase des modernen amerikanischen Konservatismus die wichtigsten Charakteristika der entstehenden konservativen Bewegung erkennbar waren: Bewahrung moralischer Werte und ökonomischer Freiheit gegen Bedrohungen aus dem In- und Ausland. Ebenso wurden jedoch auch die Schwierigkeiten bei der Zusammenführung des amerikanischen Konservatismus in einer einheitlichen politischen Bewegung deutlich: Eine bloße Reduktion auf die Grundcharakteristika blendet damals wie heute Unterschiede und Spannungen zwischen den verschiedenen konservativen Gruppierungen aus.

Traditionalisten, Libertäre und Antikommunisten haben alle im amerikanischen Konservatismus ihre Spuren hinterlassen. Die antikommunistische Einstellung blieb auch in den kommenden Jahrzehnten ein entscheidendes Element des amerikanischen Konservatismus, unter anderem vertreten durch den Neokonservatismus. Das durch die Traditionalisten vertretene Motiv des moralischen Verfalls und der gefährdeten Werte hat ebenfalls überdauert, wurde

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Ebd.

ab den 1970ern jedoch zunehmend mit der sozialkonservativen christlichen Rechten verbunden.

Der Verdienst der Libertären für die entstehende konservative Bewegung war es, wie Nash feststellt, mit ihrer intellektuell begründeten Verteidigung der freien Marktwirtschaft, die alten ökonomischen Überzeugungen der Konservativen nach der Great Depression wieder intellektuell vertretbar zu machen.⁴¹ Anders formuliert: Wenn man argumentiert, dass der freie Markt am besten geeignet ist, gesellschaftlichen Wohlstand und Fortschritt zu erzeugen, dann können nur eine liberale Wirtschaftspolitik und ein „schlanker Staat“ dem Gemeinwohl am besten dienen. Einerseits bewahrt diese Argumentation Konservative vor dem Vorwurf, einzelne gesellschaftliche Gruppen wie Unternehmer mit einem wirtschaftspolitischen *laissez-faire*-Ansatz zu bevorzugen, und gleichzeitig mit der Ablehnung eines umfangreicheren Sozialstaates andere Gruppen wie Geringverdiener zu benachteiligen. Andererseits spiegelt es tatsächlich die Sichtweise zahlreicher Amerikaner wieder. Wie der Politikwissenschaftler Steven Livingston in Hinsicht auf die Entstehungszeit von Social Security in den 1930ern anmerkt, fielen die Bedenken gegenüber einer nationalen Sozialversicherung bei vielen Bürgern selbst unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise aufgrund ihrer kulturellen Überzeugungen auf fruchtbaren Boden. In der Tradition von Thomas Jefferson bevorzugten sie eine Begrenzung der Regierungsaktivitäten (*limited government*), wohingegen die eingesetzten Steuermittel und der Verwaltungsaufwand einer staatlichen Rentenversicherung die Rolle der Regierung deutlich erweitern würden.⁴² Diese doppelte Funktion aus Legitimation und Bestätigung erfüllt der Libertarismus für die konservative Koalition bis heute. Damit sind Wirtschaftsliberalismus und *limited government* auch das, was man zusammen als ökonomisch konservative Grundposition bezeichnen kann, die prinzipiell von allen konservativen Strömungen geteilt wird.

⁴¹ Ebd., S. 3

⁴² Livingston, Steven G.: „U.S. Social Security: A Reference Handbook“, Santa Barbara, 2008

2.2. Politisches Erwachen und Aufstieg als Folge der 1960er

Als erstes Zeichen für das politische Erstarren des Konservatismus wird die republikanische Präsidentschaftskandidatur von Barry Goldwater 1964 gewertet, auch wenn Goldwater bei der Wahl eine deutliche Niederlage erlitt. Sein Programm war von der Befürwortung einer schlanken Regierung, der Ablehnung von Sozialstaatsprogrammen und einem starken Antikommunismus geprägt. Goldwater erschien vielen Amerikanern als zu radikal - er gewann nur sechs der fünfzig Bundesstaaten. Die Kandidatur Goldwaters kann jedoch trotz seiner Niederlage als „Erweckungserlebnis“ einer konservativen Bewegung in der amerikanischen Politik gesehen werden. Die Politologen Charles W. Dunn und J. David Woodard zählen drei der wichtigsten positiven Folgen für die Konservativen aus dem Wahlkampf auf: Erstens, dass zumindest ein Teil der amerikanischen Öffentlichkeit zustimmend auf konservative Ideen reagierte; zweitens, dass die Konservativen in der Lage waren, sich zu organisieren und so entscheidenden Einfluss in einer der beiden großen Parteien zu gewinnen; und drittens, dass die von den Konservativen Anfang der 1960er Jahren geschaffenen Organisationsstrukturen als Basis für spätere politische Erfolge genutzt werden konnten.⁴³

Der wachsende Einfluss Konservativer innerhalb der Republikanischen Partei seit den Fünfzigern war zumindest in Teilen auch ein Resultat der Politik der Demokraten. Mit liberalen Programmen, vor allem im Rahmen der *Great Society*, die Johnson dank der in der Wahl von 1964 gewonnen demokratischen Mehrheiten im Kongress durchsetzen konnte, verloren sie viele ihrer traditionellen konservativen Anhänger, speziell aus den Südstaaten. Die Sozialstaatsprogramme der *Great Society* und die Erfüllung von Forderungen der Bürgerrechtsbewegung schienen diesen im Gegensatz zu konservativen Traditionen und Werten zu stehen. Anhand der sechs Bundesstaaten, die Goldwater gewinnen konnte - South Carolina, Georgia, Alabama, Mississippi, Louisiana und sein Heimatstaat Arizona - deutete sich die zukünftige Bedeutung des Südens für die konservative Bewegung an. Als prophetisch sollte sich auch der Präsident Johnson zugeschriebene Ausspruch erweisen, mit

⁴³ Vgl. Dunn, Charles W. und Woodard, David J.: „American Conservatism from Burke to Bush – An Introduction“, Lanham, 1991, S. 8

der Unterzeichnung des *Civil Rights Acts* 1964 den Süden für die Demokratische Partei auf lange Zeit abzuschreiben.⁴⁴ Der Trend des Jahres 1964 setzte sich während der nächsten Wahlen fort, nicht zuletzt weil Erfolge der *Great Society*, z.B. bei der Armutsbekämpfung, ausblieben. So formulierte Ronald Reagan später: „*In 1964 the famous War on Poverty was declared and a funny thing happened. Poverty, as measured by dependency, stopped shrinking and then actually began to grow worse. I guess you could say, poverty won the war.*“⁴⁵

Die politische Landschaft der 1960er, geprägt durch politische, kulturelle und militärische Spannungen, hat auch entscheidend zur Entstehung und Verbreitung von zwei der wichtigsten Strömungen des modernen amerikanischen Konservatismus beigetragen: Dem Neokonservatismus und dem von der religiösen Rechten beeinflussten sozialen Konservatismus.

Neokonservatismus

Die Bezeichnung „neokonservativ“ beschreibt laut Irving Kristol, einem der Vordenker dieser Bewegung, „*a liberal who has been mugged by reality*“.⁴⁶ Die Strömung entwickelte sich in den 1960ern aus Intellektuellen, die zwar der liberalen Politik der New Deal-Ära durchaus wohlwollend gegenüber standen, diese nun aber gefährdet sahen.⁴⁷ Zu den negativen Entwicklungen gehörten für sie zum einen die offizielle Regierungspolitik im Rahmen der *Great Society*-Programme. Daneben waren es aber auch allgemeinere gesellschaftliche Veränderungen, die sie beunruhigten. Ausgehend von den Campussen der Universitäten hatte sich eine Gegenkultur (*counterculture*) gebildet, die gesellschaftliche Normen und Autoritäten in Frage stellte. Nicht nur drohten

44 Micklethwait, John und Wooldridge, Adrian: „The Right Nation: Conservative Power in America“, aaO, S. 10

45 Zitiert nach Reagan, Ronald: „Radio Address to the Nation on Welfare Reform“ vom 15. Februar 1986 auf John T. und Peters, Gerhard „The American Presidency Project“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=36875>

46 Zitiert nach Kristol, Irving: „Passages and Epigrams“ in DeMuth, Christopher C. und Kristol, William (Hg.): „The Neoconservative Imagination: Essays in Honor of Irving Kristol“, Washington D.C., 1995, S. 176

47 Für einen umfassenden Überblick über die Entstehung des amerikanischen Neokonservatismus siehe Volkert, Bernd: „Der amerikanische Neokonservatismus: Entstehung – Ideen – Intentionen“, Berlin, 2006, S. 36 ff

aus neokonservativer Sicht die kommenden liberalen Eliten aus den studentischen Anhängern der *counterculture* hervorzugehen, in Bereichen wie den Antikriegs- und Bürgerrechtsbewegungen beeinflussten sie bereits das aktuelle politische Geschehen und liberale Positionen. Der Journalist Michael Kinsley fasste in einem Kommentar zur Entwicklung der Neokonservativen ihre Einstellung in dieser Zeit treffend zusammen:

*“The great neocon theme throughout this period was tough-minded pragmatism in the face of liberal naivete. [...] Domestically, liberal social programs were no match for the intractable underclass or even made the situation worse. Internationally, liberals were too hung up on democracy and human rights, refusing to recognize that the only important question about other countries is: friend or foe.”*⁴⁸

Viele Neokonservative aus den Reihen der Demokraten, z.B. Irving Kristol und Norman Podhoretz (Herausgeber des *Commentary*), wandten sich von der Partei ab, nachdem mit George McGovern 1972 ein Favorit der Parteilinken die Kandidatur der Demokraten zur Präsidentschaft gewonnen hatte.⁴⁹

Trotz seines auch innenpolitisch geprägten Ursprungs entfaltete der Neokonservatismus seinen größten Einfluss außenpolitisch, besonders während der Präsidentschaften von Ronald Reagan und George W. Bush. Für die innenpolitische Ausrichtung der konservativen Bewegung sollte mit dem Sozialkonservatismus eine andere Strömung eine deutlich größere Bedeutung erlangen.

Sozialkonservatismus

Ebenso wie der Neokonservatismus wurde auch der Sozialkonservatismus durch die Entwicklungen der 1960er Jahre motiviert. Vorangetrieben durch das politische „Erwachen“ der religiösen Rechten, die mit den evangelikalischen Protestanten hauptsächlich aus einer bis dahin politisch wenig in Erscheinung getretenen Bevölkerungsgruppe bestand, sollte er ab Ende der 1970er einen wachsenden Einfluss auf die amerikanische Politik haben.⁵⁰

⁴⁸ Kinsley, Michael: „The Evolution of the Neocons“ in Los Angeles Times, 17. April 2005

⁴⁹ Nash, George H.: „The Uneasy Future of American Conservatism“, aaO, S. 7

⁵⁰ Ebd., S. 8

Die Soziologin Rebecca Klatch hat einen weltanschaulichen Hauptaspekt des Sozialkonservatismus treffend auf den Punkt gebracht:

„Humans are creatures of unlimited appetites and instincts. Without restraint, the world would become a chaos of seething passions, overrun by narrow self-interest. Only the moral authority of the family or religion tames human passions, transforming self-interest into the larger good.“⁵¹

Damit wird deutlich, dass für die Sozialkonservativen ihr Bild der idealen Gesellschaft speziell durch die säkularen und antiautoritären Tendenzen der liberalen politischen Bewegungen der 1960er in den Grundfesten gefährdet war: Für die Sozialkonservativen war (und ist bis heute) die ideale Gesellschaft eine Gemeinschaft, die „*by faith, by common moral values, and by obedience to the dictates of the family and religion*“ zusammengehalten wird.⁵² Dies ist aus sozialkonservativer Sicht die natürliche und notwendige Gesellschaftsordnung. Fehlt diese Ordnung, drohen sich eben die negativen menschlichen Triebe durchzusetzen. Anzeichen für einen solchen Verfall finden sich nach Meinung der Sozialkonservativen im humanitären Säkularismus der modernen amerikanischen Gesellschaft, wie sie ihn durch den Liberalismus vertreten sehen.⁵³ Der moralische Niedergang seit den 1960ern hat nach ihrer Meinung viele Formen: „*sexual promiscuity, pornography, legalized abortion, and the disparagement of marriage, family, and motherhood*“, wie Klatch es zusammenfasst.⁵⁴ In diesem Weltbild sind durch moralische Werte bestimmte Themen nicht nur wichtig, sondern stehen im Zentrum aller Bemühungen. Um diese Werte zu verteidigen, forderten Führungspersonlichkeiten wie Jerry Falwell, Pat Robertson und James Dobson mit Hilfe von Organisationen wie zunächst der *Moral Majority* und später der *Christian Coalition* die religiöse Rechte auf, ihre bisher weitgehend unpolitische Haltung aufzugeben.⁵⁵ Angesichts der Tatsache, dass die christliche Rechte ihre Grundwerte angegriffen sieht, überrascht es auch nicht, dass christliche, sozialkonservative Aktivisten ihre politischen Ziele oft rigoros verfolgen und wenig gewillt sind,

51 Klatch, Rebecca: „Complexities of Conservatism: How Conservatives Understand the World“ in Alan Wolfe (Hg.) „America at Century's End“, Berkeley, 1991, S. 362

52 Ebd.

53 Nash, George H.: „The Uneasy Future of American Conservatism“, aaO, S. 8

54 Klatch, Rebecca: „Complexities of Conservatism: How Conservatives Understand the World“, aaO, S. 363

55 Nash, George H.: „The Uneasy Future of American Conservatism“, aaO, S. 8

Koalitionen oder Kompromisse einzugehen.⁵⁶

Im Gegensatz zum Neokonservatismus wurde der Sozialkonservatismus, den die religiöse Rechte vertrat, nicht in erster Linie durch Intellektuelle getragen:

„On the whole, they were middlebrow and middle-class – people who were moved by gut issues like abortion, busing, gun control and quotas rather than the latest essays in Commentary and Public Interest. More to the point, they combined zealotry with a rare gift for organization.“⁵⁷

Dadurch, dass die sozialkonservative Bewegung von Anfang an stark christlich geprägt war, wurden (und werden) in der öffentlichen Diskussion die Begriffe christliche Rechte und Sozialkonservative oft synonym verwendet. Neben Evangelikalen waren es jedoch auch einige Katholiken und orthodoxe Juden, die sich gegen eine aus dieser Sicht postmoderne säkulare Elite wehrten.⁵⁸

In der Zeit, in der die *New Deal*-Koalition die amerikanische Politik bestimmte, traten die sozialen „Werte“-Spannungen nicht zwischen den Parteien auf, die Konfliktlinien liefen vielmehr durch sie hindurch. Die Wählerschaft der Demokraten beinhaltete auch Südstaatler, Immigranten und Katholiken, die zu vielen Themen konservative Positionen bezogen. So waren die Mitglieder dieser Gruppen beispielsweise zu großen Teilen Abtreibungsgegner. Auf der anderen Seite gab es unter den Anhängern der Republikaner Befürworter einer Familienplanung.⁵⁹ Der Historiker Geoffrey Kabaservice weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass noch 1967 in Colorado unter einem republikanischen Gouverneur ein liberales Abtreibungsgesetz verabschiedet wurde, das in erster Linie katholische Demokraten abgelehnt hatten und auch Ronald Reagan unterzeichnete als republikanischer Gouverneur von

⁵⁶ Wobei anzumerken ist, dass es trotz der kompromisslosen Einstellung vieler Aktivisten auch immer wieder eine offenere Haltung seitens der christlichen Rechten gegenüber gemäßigteren Kandidaten und Positionen gab, wie Green, Rozell und Wilcox anhand einer Sammlung von Fallstudien zur Entwicklung der Bewegung auf einzelstaatlicher Ebene zwischen 1980 und 2000 aufzeigen. Siehe Green, John C.: „Introduction: The Christian Right's Long Political March“ in Green, John C., Rozell, Mark J. und Wilcox, Clyde (Hg.): „The Christian Right in American Politics: Marching to the Millennium“, Washington, D. C., 2003, S. 3

⁵⁷ Micklethwait, John und Wooldridge, Adrian: „The Right Nation: Conservative Power in America“, aaO, S. 80

⁵⁸ Nash, George H.: „The Uneasy Future of American Conservatism“, aaO, S. 8

⁵⁹ Canellos, Peter S.: „Social Security focus will test GOP's unity“, in *The Boston Globe*, 8. Februar 2005

Kalifornien im gleichen Jahr ein solches Gesetz.⁶⁰ Doch nicht zuletzt durch die programmatischen Entwicklungen in der Demokratischen Partei während der 1960er und 1970er, die ihren Ausdruck eben unter anderem in den *Great Society*-Programmen und der Präsidentschaftskandidatur George McGovern's fanden, suchten sich auch die Sozialkonservativen zunehmend ihre politische Heimat in der Republikanischen Partei und stellen heute einen großen Teil ihrer Basis.

Betrachtet man die Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg, so zeigt sich, dass es schwierig ist, alle Ausprägungen des modernen amerikanischen Konservatismus widerspruchsfrei unter einer klar abgegrenzten Definition zusammenzufassen. Es lassen sich jedoch drei Grundhaltungen festmachen, welche die konservative Politik in dieser Phase geprägt haben: Erstens das Eintreten für eine individuelle, vor allem wirtschaftliche, freie Gestaltung des Lebens, aus der sich der Staat so weit wie möglich herauszuhalten hat; zweitens die Bewahrung traditioneller, konservativer gesellschaftlicher Werte; und drittens die entschlossene Verteidigung dieser als zutiefst amerikanisch empfundenen Haltung gegen Bedrohungen aus dem In- und Ausland.

⁶⁰ Kabaservice, Geoffrey: „Rule and Ruin: The Downfall of Moderation and the destruction of the Republican Party, From Eisenhower to the Tea party“, New York, 2012, S. 201

2.3. Vorherrschaft des Konservatismus? - Reagan, Gingrich und George W. Bush

„[I]t is possible to create a political entity that will reflect the views of the great, hitherto, conservative majority. [...] This is not a dream - a wistful hope. It is and has been a reality. I have seen the conservative future and it works!“⁶¹

Ronald Reagan

Nach Barry Goldwater ist Ronald Reagan die zweite zentrale Symbolfigur für den Aufstieg des amerikanischen Konservatismus. Die Zeit zwischen diesen beiden Präsidentschaftskandidaten verlief für die Konservativen und die Republikanische Partei allerdings nicht geradlinig. Zwar gewann mit Nixon schon vor Reagan ein Republikaner mit einem an die Konservativen, speziell die Südstaatler, gerichteten Wahlkampf (*southern strategy*); seine Politik als Präsident war jedoch nicht einseitig konservativ. Zudem hatte konservative Politik nach dem Watergate-Skandal, der die Republikanische Partei auch an der Wahlurne hart traf, einen schweren Stand. Doch die von den Wählern als wenig erfolgreich bewertete Präsidentschaft Jimmy Carters eröffnete neue Möglichkeiten. Führte Nixon als Präsident noch einige Ziele der *Great Society* fort, so wurde 1980 mit Ronald Reagan ein Präsident gewählt, der nicht nur seinen Wahlkampf vehement mit konservativen Positionen geführt hatte, sondern auch im Amt zumeist konservative Überzeugungen verkörperte. Seine Kritik an einem zu starken Eingriff des Staates in Privatangelegenheiten der Bürger hatte sich schon zu Beginn seiner politischen Laufbahn gezeigt, als er die Präsidentschaftskandidatur Goldwaters unterstützte. Sie traf auch zu Beginn der 1980er bei vielen Amerikanern einen Nerv. Der Journalist Peter Canellos fasst die Stimmung bei vielen von Reagans Wählern zusammen:

“Reagan tapped into anger over a legal and bureaucratic culture that told people they could not have certain types of guns, could not stop abortions except in certain situations, and could not pray in public schools. It seemed to follow that the same overbearing government should not be taking people's money in taxes and creating big social welfare programs.“⁶²

⁶¹ Reagan, Ronald: „Reshaping the American Political Landscape: What is a Conservative?“ Rede vor dem American Conservative Union Banquet vom 6. Februar 1977 in Balitzer, Alfred A. und Bonetto, Gerald M. (Hg.): „A time for Choosing – The Speeches of Ronald Reagan 1961-1982“, Chicago, 1983, S. 185

⁶² Canellos, Peter S.: „Social Security focus will test GOP's unity“, aaO

Wie kein anderer stand Ronald Reagan auch für das positive Denken innerhalb des Konservatismus, für eine Bekräftigung des amerikanischen Traumes.⁶³ Beispielhaft dafür ist das Bild vom „*new morning in America*“, das eine Aufbruchstimmung vermittelte. Ebenfalls im Einklang mit dieser Idee steht die Ablehnung von Eliten und ein eher populistischer Ansatz bei vielen konservativen Politikern seit den 1960ern. Dies kann mit dem Frontier-Ideal, wie es Micklethwait und Wooldridge beschreiben, verdeutlicht werden:

*„The heroes of modern American conservatism are not paternalist squirrels but rugged individualists who don't know their place: entrepreneurs who build mighty businesses out of nothing, settlers who move out West and, of course, the cowboy. There is a frontier spirit to the Right - unsurprisingly, since so much of its heartland is made up of new towns of one sort or another.“*⁶⁴

Dieses Ideal der unbegrenzten Möglichkeiten erklärt auch einen Teil der Ablehnung liberaler Politik, die nach Meinung der Konservativen mit ihren Bevormundungen die Nutzung dieser Möglichkeiten verhindert.⁶⁵

The New Republican Party

Auch Ronald Reagan bemühte sich bewusst, die verschiedenen konservativen Strömungen zu vereinigen. 1977 hatte Reagan in einer Rede vor dem *American Conservative Union Banquet* einen Entwurf für die Zukunft der Republikanischen Partei vorgelegt. Er sah die Partei als Heimat einer großen konservativen Mehrheit, und auch die Zusammensetzung dieser Mehrheit wurde von ihm beschrieben.

*„In fact, the time has come to see if it is possible to present a program of action based on political principle that can attract those interested in the so-called “social” issues and those interested in “economic” issues. In short, isn't it possible to combine the two major segments of contemporary American conservatism into one politically effective whole? [...] What I envision is not simply a melding together of the two branches of American conservatism into a temporary uneasy alliance, but the creation of a new, lasting majority. This will mean compromise. But not a compromise of basic principle. What will emerge will be something new: something open and vital and dynamic, something the great conservative majority will recognize as its own, because at the heart of this undertaking is principled politics.“*⁶⁶

63 Nash, George H.: „The Uneasy Future of American Conservatism“, aaO, S. 10

64 Micklethwait, John und Wooldridge, Adrian: „The Right Nation: Conservative Power in America“, aaO, S. 14

65 Ebd.

66 Reagan, Ronald: „Reshaping the American Political Landscape: What is a Conservative?“, aaO, S. 185

Ebenso wie bei den Fusionisten lag auch Reagans Hauptaugenmerk darauf, zugunsten großer gemeinsamer Ziele bei Differenzen Kompromisse einzugehen.

Akademischer Einfluss

Mit den Achtzigern verstärkte sich auch der akademische Einfluss auf die Konservativen. Die Politik von Liberalen war schon lange von Intellektuellen und Wissenschaftlern mitgeprägt. Ein prominentes Beispiel ist hier der Einfluss von John Maynards Keynes auf die Wirtschaftspolitik. Auf konservativer Seite wurden nun etwa die *Supply-Side Economics*, vertreten durch den Wirtschaftswissenschaftler Arthur Laffer und andere, von republikanischen Politikern, allen voran Ronald Reagan, aufgegriffen und für die konservative Steuerpolitik und Gesetzgebung übernommen.⁶⁷ Sie besagt, dass wirtschaftliches Wachstum erzielt werden kann, indem die Angebotsseite gestärkt wird. Die Reagan-Administration versuchte mit einer auf Steuersenkungen, Deregulierung und der Förderung der Privatwirtschaft basierenden Wirtschaftspolitik die *Supply-Side*-Theorie umzusetzen, eine Politik, die als *Reagonomics* bekannt wurde.

Nicht immer im Einklang mit den *Reagonomics* - und der ökonomischen *laissez-faire*-Haltung vieler Konservativer allgemein - steht ein anderer konservativer Instinkt: Ein fiskalischer Konservatismus in der Haushaltspolitik. Fiskalisch Konservative fordern einen schlanken, effizienten Staatsapparat. Sie lehnen prinzipiell eine Verschuldung des Staates ab, auch wenn es Stimmen gibt, die ein mittelfristiges Haushaltsdefizit in Kauf nehmen, wenn es letztendlich zur Einschränkung staatlicher Aktivitäten führt. Um die Ausgaben zu senken und so auch Steuern möglichst niedrig zu halten, sollten aus ihrer Sicht kontraproduktive Programme (z.B. im Bereich der Wohlfahrt) möglichst weit reduziert werden.

Die 1990er Jahre: Erfolge und Niederlagen unter Newt Gingrich

Einen vorübergehenden Rückschlag erhielt der konservative Aufstieg durch die

⁶⁷ Nash, George H.: „The Uneasy Future of American Conservatism“, aaO, S. 11

Wahl 1992, bei der mit William J. Clinton 1992 wieder ein Demokrat zum Präsidenten gewählt wurde. Gestützt durch demokratische Mehrheiten in beiden Häusern des Kongresses schien der Einfluss konservativer Politik vorerst gebrochen. Gleichzeitig stellte Clinton jedoch auch eine, die Konservativen einende, Reizfigur dar. Nach zwei Jahren teils unpopulärer Politik seitens des Weißen Hauses gelang es den Republikanern unter Führung Newt Gingrichs bei den Wahlen 1994 zum ersten Mal seit den Fünfzigern, eine Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses zu erlangen.

National Character

Auch während dieser Zeit stellte die Definition des amerikanischen Konservatismus mit seinen verschiedenen Ausprägungen eine intellektuelle Herausforderung dar. Einen Versuch, die ihn einenden Kernanliegen zu definieren, unternahmen beispielsweise Dunn und Woodard. Für sie ist es die Vorstellung eines amerikanischen „*National Character*“, der allen Konservativen eigen sei. Dieser bestünde aus verschiedenen Aspekten:

- *Freiheit (liberty)* – die wichtige Rolle der Freiheit, um dem Einzelnen das Streben nach „*life, liberty and the pursuit of happiness*“ mit möglichst wenigen Einschränkungen zu ermöglichen
- *Eigentum (property)* – dem Einzelnen das Recht zuzusprechen, Eigentum zu besitzen, aufgrund der Einsicht, dass dieses ein Hauptgrund für Individuen ist, ihren Platz in der Gesellschaft und ihre Ziele im Leben zu finden
- *Gemeinschaft (community)* – substantielle Rücksichtnahme auf die Rolle der Gemeinschaft in der Definition der gesellschaftlichen Regeln und die Bereitstellung von Stabilität und Kontinuität von Generation zu Generation
- *Theologie (theology)* – das Erkennen und Respektieren der wichtigen Rolle, die Religion in der Festlegung amerikanischer Werte spielt
- *Demokratie (democracy)* – oft die "Herrschaft der Gesetze" (*rule of law*) genannt, was besagt, dass die Macht der Regierung innerhalb der verfassungsrechtlichen Schranken ausgeführt werden muss
- *Gleichheit (equality)* – der Bürger vor dem Gesetz, wodurch es jedem Amerikaner ermöglicht wird, auf gleicher Basis mit anderen am Wettbewerb um Jobs, Einkommen, Status und Ausbildung teilzunehmen
- *Möglichkeit (opportunity)* – oder „*rugged individualism*“ in Bezug auf die Belohnung persönlicher Anstrengungen und erreichter Ziele im Gegensatz zur Klassenangehörigkeit, Position der Familie oder irgendwelcher anderer willkürlicher Privilegien, die nicht persönlich erarbeitet wurden

- *Pflicht (duty) – die Amerikaner ermutigen, ihre Bürgerpflichten wahrzunehmen und an Politik und Gemeinschaftsaufgaben teilzuhaben, indem sie an Wahlen teilnehmen und gegenüber anderen Ansichten tolerant sind*
- *Wirkungskraft (efficacy) – der Glaube, dass jedes Individuum das Privileg hat versuchen zu können, das politische System und die amerikanische Gesellschaft zu beeinflussen*⁶⁸

Hierbei handelt es sich um Ideale, die von den meisten Konservativen vertreten werden. Bei genauerer Betrachtung werden jedoch auch hier die Grenzen dieser Gemeinsamkeiten deutlich: Zum einen sind die einzelnen Punkte bewusst offen gehalten, zum anderen können sie in Widerspruch zueinander stehen. Beispielsweise können persönliche Freiheit und Chancengleichheit in Konflikt zueinander geraten. Ebenso problematisch kann die Frage der Gewichtung zwischen religiöser Tradition und persönlicher Freiheit sein.

Die Präsidentschaft George W. Bushs: Höhepunkt und Fall?

Nachdem es bereits mit Reagan einen als sehr konservativ geltenden Präsidenten gab und die Republikaner in den 1990ern mit klar konservativen politischen Zielen die Mehrheiten in beiden Häusern des Kongresses gewannen, schien sich spätestens mit der Präsidentschaft von George W. Bush tatsächlich eine dauerhafte konservative Mehrheit in der amerikanischen Politik etabliert zu haben. Bush baute in seinem Wahlkampf und seiner Präsidentschaft auf eine konservative Basis in der Republikanischen Partei. Deren zunehmend konservative Ausrichtung spiegelte sich auch im Abstimmungsverhalten im Kongress wider. Stimmt nach Messung der *American Conservative Union* die republikanischen Abgeordneten im Repräsentantenhaus im Jahr 1972 in 63 Prozent der Fälle konservativ ab, so waren es 2002 91 Prozent. Gleichzeitig sank das konservative Abstimmungsverhalten bei den demokratischen Abgeordneten von 32 auf 13 Prozent. Insgesamt stieg in diesem Zeitraum der Anteil konservativer Abstimmungsergebnisse im Abgeordnetenhaus von 45 auf 53 Prozent.⁶⁹

Präsident George W. Bush hatte während seiner ersten Amtszeit für die

⁶⁸ Eigene Übersetzung nach Dunn, Charles W. und Woodard, David J.: „American Conservatism from Burke to Bush – An Introduction“, aaO, S. 22 f

⁶⁹ Micklethwait, John und Wooldridge, Adrian: „The Right Nation: Conservative Power in America“, aaO, S. 10

einzelnen konservativen Strömungen wichtige Themen in seine politische Agenda aufgenommen. Seine Ablehnung gegenüber Abtreibungen, gleichgeschlechtlicher Ehe und der Stammzellenforschung entspricht Kernforderungen der Sozialkonservativen, die Architekten der Irakpolitik seiner Regierung waren Neokonservative und die Steuersenkungen wurden vor allem von ökonomisch Konservativen begrüßt.

Passionate conservatism and ownership society

Die konservativen Zielsetzungen von George W. Bushs Politik zeigten sich auch in den Schlagworten, die seine innenpolitischen Leitprinzipien beschreiben sollten: *Passionate conservatism* und *ownership society*. Durch diese beiden Ansätze versuchte Bush, das Spannungsverhältnis innerhalb des amerikanischen Konservatismus zu lösen, indem er auf der einen Seite die klassischen konservativen Werte „Marktorientierung“ und „Freiheit des Individuums“ vertrat, gleichzeitig aber dafür sorgen wollte, dass die Märkte auch für die schwächeren sozialen Schichten offen blieben. Dabei sollte jedoch keine Vermögensumverteilung stattfinden, sondern den sozial Schwächeren in der Gesellschaft sollten die Fähigkeiten und Möglichkeiten zur Verfügung gestellt werden, die es ihnen erlaubten, selbst zu Wohlstand zu gelangen. Es sollte auch nicht die Grenze zur Wohlfahrt überschritten werden, *compassionate conservatism* ist in den Worten von Stephen Goldsmith, dem *chief domestic policy advisor* von George W. Bush während dessen Präsidentschaftswahlkampfes im Jahr 2000, „*empowerment, not entitlement.*“⁷⁰ Bush hatte mit der Aussage „*government does not have a monopoly on compassion*“ auch im Bereich der Wohlfahrt versucht, Gruppen außerhalb der Regierung in die Verantwortung zu nehmen, speziell kirchliche Organisationen.⁷¹

Der *compassionate conservatism* mit seiner Betonung der sozialen Verantwortung war auch eine Reaktion auf die Probleme der Konservativen in

⁷⁰ Goldsmith, Stephen: „What Compassionate Conservatism Is—and Is Not“ in Hoover Digest, Nr. 4, 2000, <http://www.hoover.org/publications/hoover-digest/article/7208>

⁷¹ Bush, George W.: „Statement on Proposed Legislation To Implement the Faith-Based Initiative“ vom 21. März 2001, auf Woolley, John T. und Peters, Gerhard „The American Presidency Project“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=45796>

der Mitte der neunziger Jahre unter Newt Gingrich. Während dieser Zeit erschienen die Konservativen vielen Menschen aus dem Mittelstand als zu radikal in ihren Vorstellungen von *small government*. In Anspielung auf die Welfare Reform unter Clinton schrieb der Economist: „*The middle classes had been happy to advocate tough love for the poor, but they were much less happy when the tough love involved cuts to Medicare or student loans.*“⁷²

Konservative Kritik während George W. Bushs erster Amtszeit

Auch der *compassionate conservatism* in seiner Umsetzung durch Präsident Bush während dessen erster Amtszeit konnte nicht alle Konflikte lösen. Vertreter eines ökonomischen Konservatismus kritisierten Entscheidungen des republikanischen Kongresses und des republikanischen Präsidenten in Hinsicht auf Staatsausgaben und die Größe des Regierungsapparates. Bill Lauderback, Executive Vice President der *American Conservative Union*, ging dabei soweit, den Konservatismus von Präsident George W. Bush und der Republikanischen Partei im Kongress anzuzweifeln: „*What conservatives have realized during the last five years is that we have not elected a conservative president, [...] Nor do we have a conservative majority in either the House or Senate.*“⁷³ Ähnlich hat auch der einflussreiche konservative Talkshowhost Rush Limbaugh den Anstieg der Staatsausgaben kommentiert: „*This may be compassionate [...] but it is not conservatism at all.*“⁷⁴ Zu den kritisierten Initiativen gehören das *prescription drug program* und die *No Child Left Behind (NCLB)* Gesetzgebung sowie *pork barrel spending*. Dass solche umfangreichen und kostenintensiven Programme von Republikanern verabschiedet wurden, störte Konservative wie den Abgeordneten und Vorsitzenden des konservativen Republican Study Committee Mike Pence aus Indiana: „*We are in danger of becoming the party of big government*“.⁷⁵ Bei der Gruppe der ökonomisch Konservativen herrschte die Meinung vor, dass die Einschränkung der

72 The Economist: „George Bush: The Contradictory Conservative“, in The Economist vom 28. August 2004, S. 22

73 Lauderback, Bill zitiert nach Associated Press: „Hardliners question Bush’s conservatism - Concerns over government spending take center stage at D.C. Conference“, Associated Press, 11. Februar 2006

74 Limbaugh, Rush zitiert nach The Economist: „George Bush: The Contradictory Conservative“, aaO, S. 22

75 Pence, Mike zitiert nach Associated Press: „Hardliners question Bush’s conservatism - Concerns over government spending take center stage at D.C. Conference“, aaO

Regierungsaktivitäten einen höheren Stellenwert einnehmen sollte als sozialkonservative Themen.

Auch Libertäre würden die Politik George W. Bushs nicht prinzipiell kritiklos in jeder Hinsicht unterstützen, wie Edward H. Crane, Präsident des libertären Cato Institutes betonte:

„Few organizations that support dynamic market capitalism and individual liberty were more critical of the policies and practices of George W. Bush's first term than was the Cato Institute. Our commitment has always been to the ideals of a free society, not to any political party.“⁷⁶

Dass Libertäre nicht in allen Aspekten der Politik des Präsidenten einer Ansicht sind, erkennt man laut Crane z.B. an der Aufzählung der Kritiken des *Cato Institutes* an der Regierungspolitik. So habe das Institut die Erhebung von Strafzöllen auf Stahlimporte scharf verurteilt, den Anstieg der Staatsausgaben kritisiert, sich gegen das Vorgehen der Regierung von George W. Bush im Falle des unter Terrorismusanklage stehenden Josh Padilla ausgesprochen und zuvor im Rahmen des Kampfes gegen den Terror zwar das militärische Vorgehen in Afghanistan gefordert, aber den Sinn eines Krieges im Irak angezweifelt.⁷⁷ Die weitgehende Geschlossenheit der konservativen Koalition während der ersten präsidentialen Amtszeit George W. Bushs lässt sich unter anderem auch auf die Anschläge vom 11. September 2001 und den danach begonnenen *war on terror* zurückzuführen. Ein dauerhafter Zusammenhalt war damit jedoch nicht garantiert.

Risse in der konservativen Koalition während der Präsidentschaft von George W. Bush

Nach den Wahlen 2004 schien die Führungsrolle des Konservatismus in der amerikanischen Politik für viele Beobachter noch unangefochten zu sein. Die Republikaner bestimmten die nationale Politik, und die Linie der Republikanischen Partei selbst wurde wiederum maßgeblich von ihrer konservativen Basis vorgegeben. Doch diese Sichtweise unterschätzte das

⁷⁶ Crane, Edward H.: „Toward the Ownership Society“, in Cato Policy Report, November/December 2004, S. 2

⁷⁷ Ebd

Konfliktpotential innerhalb des amerikanischen Konservatismus. Die konservative Basis der Republikanischen Partei besteht nicht aus einer homogenen Gruppe, sondern – wie bereits ausführlich beschrieben - aus einer Koalition der Anhänger verschiedener konservativer Strömungen. Die Geschlossenheit innerhalb der konservativen Koalition war Ende 2004 zudem nicht so eindeutig, wie ein flüchtiger Blick auf ihre Erfolge während der vorangegangenen Jahre scheinen ließ. Ökonomisch Konservative und Libertäre kritisierten den Umfang der Regierungsaktivitäten, wobei die Kritik dabei von der Ablehnung des Eingriffs in die Privatsphäre über die Einmischung Washingtons in einzelstaatliche Angelegenheiten bis hin zur Kritik an zu hohen Staatsausgaben reichte. Auf der anderen Seite gab es konservative Kritiker, die der Regierung die Vernachlässigung sozialer Versprechen zugunsten ökonomisch konservativer Ziele vorwarfen. In diese Stimmung hinein war die Social Security-Reformdebatte ein wirklicher Gradmesser der Geschlossenheit der konservativen Koalition innerhalb der Republikanischen Partei.

3. Die Konservatismusdebatte: Zwischen Erkenntnisinteresse und Coalition Building

„What set of goals is there to hold together a coalition that has always been more fractious than it seemed to be from the outside, with its realists and its neoconservatives, its religious ground troops and its libertarian intelligentsia, its Pat Buchanan populists and its Milton Friedman free traders?“⁷⁸

Dass trotz aller Schwierigkeiten immer wieder versucht wurde, die verschiedenen Strömungen des modernen amerikanischen Konservatismus auf eine gemeinsame Definition zu reduzieren, hat neben einem reinen Erkenntnisinteresse auch politische Gründe. Zum einen ist es eine intellektuelle Herausforderung, Strömungen zusammenzubringen, die zwar in vielen Dingen übereinstimmen bzw. miteinander sympathisieren, aber gleichzeitig in wichtigen Punkten diametral entgegengesetzte Positionen vertreten. Zum anderen ist es aber auch die Realität in einer Demokratie mit Mehrheitswahlrecht, in der tragfähige Koalitionen schon im Vorfeld einer Wahl geschaffen werden müssen, die konservative Forscher und Intellektuelle dazu bringt, eine gemeinsame Basis für die verschiedenen Strömungen zu suchen. Während auf Seiten der Konservativen der Wunsch besteht, eine möglichst geschlossene, effektive politische Koalition zur Umsetzung ihrer Ideale aus den verschiedenen Strömungen zu formen, stellt die politische Linke die Geschlossenheit und die politische Vormachtstellung des Konservatismus - die USA als *center-right nation* - in Frage.

Die Widersprüche in der Politik der Republikaner während der ersten Amtszeit von George W. Bush sind ein Produkt der unterschiedlichen, teils entgegengesetzten, Agenden der verschiedenen konservativen ideologischen Strömungen. Somit stellt sich die Frage, wie tiefgehend die Spannungen in innenpolitischen Fragen innerhalb der konservativen Koalition sind, speziell zwischen ökonomisch und sozial Konservativen, und ob diese Spannungen die konservative Koalition auch langfristig gefährden können.

⁷⁸ Tumulty, Karen: „How the Right Went Wrong“, in TIME Magazine, 15. März 2007

Deutung und Auflösung der innenpolitischen Spannungen in der konservativen Koalition

„But American conservatism depends on what it calls "fusion," the collaboration of libertarians and social conservatives concerned that liberty unleavened by restraints creates a licentious culture.“⁷⁹

Die angeführten Beispiele – die *fusionism*-Debatte, der Aufruf zu einer „*New Republican Party*“ von Reagan, die „*national character*“-These als wissenschaftliche Annäherung und George W. Bushs „*compassionate conservatism*“ - aus verschiedenen Phasen des konservativen Aufschwungs seit dem Zweiten Weltkrieg zeigen, dass sich an der Grundproblematik über die Jahrzehnte wenig geändert hat. Amerikanischer Konservatismus besteht aus verschiedenen Strömungen, die sowohl gemeinsame als auch sich widersprechende Ziele beinhalten. Dauerhaft aufgelöst werden konnten die Widersprüche bisher nicht. Konservative Erfolge waren stets davon abhängig, ob die Gemeinsamkeiten zur jeweiligen Zeit für wichtiger erachtet wurden als die Unterschiede. Kurz: Konservatismus in den USA ist eine Koalition verschiedener Interessen, deren Gemeinsamkeiten und Unterschiede permanenten Prüfungen unterzogen sind.

Positive Aspekte der Spannungen

Bei allen Problemen darf jedoch nicht übersehen werden, dass Spannungen und die daraus resultierenden Debatten elementar für eine politische Bewegung sein können, wenn diese in der Lage sein will, eine Mehrheit zu erreichen und langfristig zu sichern. Diese Erkenntnis ist in konservativen Kreisen während der Präsidentschaft George W. Bushs durchaus diskutiert worden, wie zum Beispiel zwei Artikel der konservativen Kommentatoren David Brooks und Jonah Goldberg zeigen.⁸⁰ Laut Brooks habe die Vielfalt konservativer Stimmen und Gruppen entscheidend dazu beigetragen, dass mehr Amerikaner ihre politische Heimat im Konservatismus gefunden hätten. Im Ergebnis würden die Kämpfe um die Deutungshoheit innerhalb der konservativen Koalition dann

⁷⁹ Will, George: „Impulse, Meet Experience“, in The Washington Post, 3. September 2008

⁸⁰ Goldberg, Jonah: „Cracked“ in The National Review Online, 30. März 2005,

<http://www.nationalreview.com/goldberg/goldberg200503300801.asp>; Brooks, David: „A House Divided, and Strong“ in The New York Times, 5. April 2005

auch dazu führen, dass konservative Positionen nicht stagnieren würden, sondern permanent diskutiert und bei Bedarf neu definiert werden könnten.⁸¹ Als Vorbild für eine trotz innerer Spannungen starke Koalition verweist Jonah Goldberg auf die *New Deal*-Koalition, die lange Zeit die politische Landschaft in den USA bestimmt hat:

*„Franklin Roosevelt's coalition included racist southerners, progressive blacks and Jews, liberal reformers, grafters, and machine bosses. These people fought a lot. They fought over policy, and they debated who really had Roosevelt's support. From the 1920s to the 1950s, a debate raged around the question, "Whither liberalism?" Was it over? When did it die? What does it mean now?"*⁸²

Trotz oder eben wegen dieser Spannungen hat die *New Deal*-Koalition langfristig die Politik in den USA bestimmt. Goldberg hebt weiter hervor, dass der konservative Aufstieg nach dem Zweiten Weltkrieg trotz immer wieder auftretender interner Kämpfe stattgefunden habe. Bis zu den 1980ern sei die Diskussion vor allem darum gegangen, welche Richtung die konservative Bewegung einschlagen sollte, um politisch erfolgreich zu sein.⁸³ Doch auch mit dem politischen Erfolg unter Präsident Reagan in den 1980ern, *Speaker of the House* Newt Gingrich in den 1990ern und Präsident George W. Bush zu Beginn des 21. Jahrhunderts rissen die Diskussionen nicht ab. Es gab immer wieder Stimmen, die aufgrund der internen Spannungen das Zerbrechen der konservativen Allianz voraussagten, wie Goldberg richtig anmerkt.⁸⁴

Ungeachtet aller Spannungen haben die ökonomisch und die sozial Konservativen viele Gemeinsamkeiten, vor allem im Vergleich zu liberalen Bewegungen. Voraussetzung ist allerdings, dass Sozialkonservative nicht auf eine Durchsetzung ihrer Ideale mit Hilfe des Staates setzen und ökonomisch Konservative im Gegenzug erkennen, dass die Diskussion um moralische Werte auch praktische Ergebnisse haben muss. Als Resultat bleibt beiden nichts anderes übrig, als erfolgreich zu koalieren, wollen sie nicht die politische Mehrheit an Liberale verlieren.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es deutliche Widersprüche innerhalb

⁸¹ Brooks, David: „A House Divided, and Strong“ in The New York Times, 5. April 2005

⁸² Goldberg, Jonah: „Cracked“, aaO

⁸³ Ebd.

⁸⁴ Ebd.

des amerikanischen Konservatismus gibt, die aber aus konservativer Sicht gleichzeitig Chance und Risiko bedeuten. Micklethwait und Wooldridge beschreiben dieses Spannungsfeld:

[...] the fact that the Right is such a broad church - that it includes a hefty dose of liberal heresy along with the traditionalism - yields both weaknesses and strengths. On the positive side, it helps to explain why it is such a big and vibrant movement. American conservatism cannot help but contain contradictions because it contains so many vital elements. [...] But how can you trumpet a strong military and a vigorous foreign policy and then insist on small government? How can you celebrate individualism but then try to subject those individuals to the rule of God? Wherever you go in the Right Nation, you discover similar contradictions.⁸⁵

Es bedarf einer ständigen Prüfung, ob Widersprüche noch positive Zeichen eines „*vibrant movement*“ oder erste Anzeichen einer nachhaltigen Störung sind.

⁸⁵ Micklethwait, John und Wooldridge, Adrian: „The Right Nation: Conservative Power in America“, aaO, S. 15

IV. Social Security – Entwicklung

Für lange Zeit nach Gründung der USA war der Einfluss Washingtons auf die Sozialpolitik beschränkt. Mit der Industrialisierung und den daraus folgenden Veränderungen der amerikanischen Gesellschaft sollte sich das jedoch ändern. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts gab es eine Phase progressiver amerikanischer Politik, während der eine stärkere Kontrolle der in der Industrialisierung entstandenen Wirtschaft gefordert und zumindest teilweise auch umgesetzt wurde. Doch erst die *Great Depression* und die daraus resultierende hohe Arbeitslosigkeit, Vernichtung privater Ersparnisse und Altersarmut führte zu einem Kurswechsel hin zu mehr staatlicher Kontrolle und Einflussnahme in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Als Teil der Lösung dieser Probleme wurde unter Präsident Roosevelt 1935, im Rahmen der als *New Deal* bekannt gewordenen Wirtschafts- und Sozialprogramme, Social Security eingeführt.

Trotz der Skepsis vieler Amerikaner gegenüber sozialstaatlichen Maßnahmen hat sich Social Security zu einem beliebten Programm entwickelt, das von der Mehrheit der Amerikaner unterstützt wird. In der amerikanischen Politik nimmt es somit eine Sonderstellung ein. Angesichts des hohen Anteils privater Vorsorge in der Sozialpolitik wird Social Security auch als Ausnahme von der Ausnahme bezeichnet, da es ein über Steuerzahlungen finanziertes sozialstaatliches Programm ist, das dennoch großen Rückhalt in der Bevölkerung genießt. Seinen konservativen Kritikern ist es von der Zeit seiner Entstehung in den 1930ern bis zur Reforminitiative von Präsident George W. Bush nicht gelungen, grundlegende Änderungen daran durchzusetzen.

Zum Verständnis der Ausgangssituation der Reformdebatte im 109. Kongress werden im Folgenden zunächst kurz Besonderheiten der amerikanischen Sozialpolitik erläutert und anschließend die Entwicklung des Social Security-Programms von seiner Entstehung in den 1930ern bis zum Beginn der Präsidentschaft von George W. Bush dargestellt.

1. Besonderheiten der amerikanischen Sozialpolitik

„[...] Sozialpolitik stand und steht in den USA unter einem dauernden Legitimationszwang und bewegt sich auf einem schmalen Grat zwischen hohen finanziellen Aufwendungen, die notwendig erscheinen um eine soziale und medizinische Versorgung aufrecht zu erhalten, und einer politisch inakzeptablen Umverteilung von finanziellen Ressourcen.“⁸⁶

In den USA hat sich kein voll ausgeprägter Wohlfahrtsstaat im europäischen Sinne entwickelt. Der Grund hierfür ist laut dem Historiker Georg Schild die Aufgabe, *„ein Verfassungssystem, das ursprünglich auf laissez-faire-Vorstellungen des späten 18. Jahrhunderts errichtet worden war, mit den Notwendigkeiten eines modernen Regulierungs - und Fürsorgestaates in Einklang zu bringen.“⁸⁷* Dies ist jedoch nicht reibungslos, geschweige denn umfassend, gelungen. Ein solcher Staat wird zudem auch nicht von allen Seiten gewollt. Während es in den europäischen Wohlfahrtsstaaten einen weitgehenden Konsens darüber gibt, dass es, zumindest bis zu einem gewissen Grad, Aufgabe des Staates ist, *„den Kräften des Marktes“* entgegenzuwirken, *„um die Menschen vor den Wechselfällen des Lebens zu schützen“*, gibt es in den Vereinigten Staaten viele, zumeist konservative, Stimmen, die in sozialstaatlichen Aktivitäten vor allem schädliche Eingriffe in den freien Markt sehen.⁸⁸

Verfassungsrechtliche Fragen

Wie weit die USA im Bereich der Sozialpolitik vor der Einführung von Social Security von anderen Industrienationen entfernt waren, lässt sich gut an den verfassungsrechtlichen Unsicherheiten zeigen, die es während der Entstehung des Programms in den 1930ern gab. Sozialversicherungen werden in der *Constitution of the United States* nicht explizit erwähnt. Dadurch stellte sich durchaus die Frage, ob im föderalen System der USA eine nationale Sozialversicherung überhaupt verfassungsrechtlich möglich sei. Eine Verabschiedung der Social Security-Gesetzgebung war letztlich nur dann

⁸⁶ Schild, Georg: „Zwischen Freiheit des Einzelnen und Wohlfahrtsstaat – Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert“, Paderborn, 2003, S. 24

⁸⁷ Ebd., S. 16

⁸⁸ Ebd.

verfassungskonform, wenn sie sich aus den in der *Constitution* formulierten, allgemeineren Rechten des *U.S. Congress* ableiten ließ. Wie berechtigt die Bedenken hinsichtlich einer Ausweitung der Zuständigkeiten Washingtons während dieser Zeit waren, zeigt sich an einem Urteil des *Supreme Court* von 1935: In *Schechter Poultry Corp. v. United States* urteilte das Gericht, dass entscheidende Teile des *National Industrial Recovery Act (NIRA)* unkonstitutionell waren. Beim *NIRA* handelte es sich um eines der Kerngesetze des New Deal, welches unter anderem durch eine stärkere Regulierung der Industrie das Wirtschaftswachstum stabilisieren sollte. Der *Supreme Court* befand jedoch, dass die Eingriffe des *NIRA* in den lokalen Handel der Einzelstaaten nicht durch das Recht des Kongresses, den Handel zwischen den Staaten zu regulieren (*interstate commerce clause*), gedeckt würden. Die verfassungsrechtlichen Bedenken in Hinblick auf Social Security konnten letztlich überwunden werden, indem man sich bei der Einführung des Programms von Seiten der Regierung auf die *general welfare clause*, das Recht des Kongresses, zum Zwecke der allgemeinen Wohlfahrt Steuern zu erheben, berief. Diese Auslegung wurde vom Obersten Gerichtshof der USA 1937 im Fall *Helvering v. Davis* als verfassungskonform bestätigt und hat bis heute Bestand.

Für konservative Anhänger einer originalistischen Auslegung der Verfassung ist das Fehlen einer expliziten Erwähnung aber nach wie vor ein Kritikpunkt an staatlichen Sozialprogrammen, der in ihren Augen auch den fundamental unamerikanischen Charakter von Social Security beweist.

Unterschiedliche Auswirkungen des Zweiten Weltkriegs

Ein Ereignis, das, wie auch Georg Schild hervorhebt, entscheidend zur Verstärkung der unterschiedlichen Entwicklungen beitrug, war der Zweite Weltkrieg. Dieser stellte für Europa einen tiefen Einschnitt dar, da er in vielen Staaten wegen massenhafter Verluste an Menschenleben, der weitgehenden Zerstörung der Infrastruktur und dem Zusammenbruch politischer Systeme zu einem politischen Neuanfang führte. Eine große Rolle spielte dabei der Keynesanismus. Er „wurde in den Nachkriegsjahren als intellektuelles und

wirtschaftswissenschaftliches Instrumentarium angesehen, mit dessen Hilfe die sozialpolitische Rolle des Staates erweitert werden konnte“.⁸⁹ Dabei war entscheidend, dass die Bürger bereit waren, die aus einer vom Keynesanismus geleiteten Politik resultierenden Steuerlast zu tragen, speziell die Mittelschicht:

„Die europäische Mittelschicht fasste den Wohlfahrtsstaat als Wert an sich auf, weil soziale Schranken durchlässig wurden und allen Bürger ein Anspruch auf medizinische Versorgung und Bildung ebenso zustand wie eine garantierte finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit und im Alter.“⁹⁰

In den USA hingegen hat der Zweite Weltkrieg keine so tiefgreifenden Einschnitte in das bestehende politische System nötig werden lassen wie in vielen europäischen Staaten. Die grundlegende Skepsis vieler Amerikaner, nicht zuletzt aus der Mittelschicht, gegenüber sozialstaatlichen Programmen blieb bestehen:

„Amerikaner der Mittelschicht, die ihren Rentenanspruch selbst erarbeitet haben, nie Sozialhilfe bezogen, eine private Krankenversicherung abgeschlossen haben und ihre Kinder auf private Schulen und Colleges schicken, haben ein viel distanzierteres Verhältnis zum redistributiven Sozialstaat als Europäer in einer vergleichbaren sozialen Lage.“⁹¹

Die selbst erarbeiteten Rentenansprüche sind es dann aber auch, mit denen sich die positive Bewertung von Social Security erklären lässt. Es sind eigene Ansprüche, die dazu führen, dass die amerikanische Mittelschicht, bei aller Kritik am Sozialstaat im Allgemeinen, mögliche Reformen und Bezugskürzungen an Social Security kritisch bewertet. Der Aspekt, dass diese Ansprüche „erarbeitet“ sind, hebt das Programm zudem von wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen ab.

89 Ebd., S. 23 f.

90 Ebd.

91 Ebd., S. 14

2. Die Entwicklung von Social Security

Die Entwicklung von Social Security ist eng mit den Namen von Präsidenten verbunden. So gründete Franklin D. Roosevelt das Programm, unter Reagan kam es zu umfassenden Reformen und George W. Bush scheiterte mit seinen Privatisierungsplänen, um nur einige Beispiele zu nennen. Zu beachten ist dabei aber, dass alle Entscheidungen über die gesetzlichen Grundlagen des Programms von der Legislative, also dem Kongress, in einem Prozess getroffen werden, auf den der Präsident nur begrenzten Einfluss hat. Das Kräfteverhältnis beim Gesetzgebungsprozess zwischen Exekutive und Legislative ist gekennzeichnet von den für das amerikanische politische System typischen *checks and balances*. Der Präsident wird im Gegensatz zu den Kongressmitgliedern vom ganzen Volk gewählt und kann daraus seinen Anspruch auf ein Agenda Setting zurückführen. Gesetzesentwürfe können aber nur von Kongressmitgliedern eingebracht werden, der Präsident braucht daher für die Einbringung eigener Entwürfe Unterstützung aus dem Kongress. Der Kongress wiederum hat ebenfalls Gründe für die Zusammenarbeit mit der Exekutive. Dem Präsidenten stehen mit seinem Stab und den Ministerien fachliche Ressourcen zur Verfügung, die denen des Kongresses in der Regel überlegen sind und von diesem für die legislative Arbeit in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus hat der Präsident die Möglichkeit, den vom Kongress verabschiedeten Gesetzen seine Unterschrift zu verweigern. Dieses Veto kann zwar vom Kongress überstimmt werden, hierfür ist jedoch eine Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern nötig, deren Erreichen kein leichtes Unterfangen darstellt.

Franklin D. Roosevelt

Die Einführung von Social Security war ein einschneidendes Ereignis. Mit der Unterschrift Roosevelts unter das Gesetz 1935 änderte sich der staatliche Ansatz im Umgang mit Rentnern weg von reinen Wohlfahrtsprogrammen hin zu einer Sozialversicherung, die einen Grundschutz vor Armut im Alter bieten sollte.⁹² Von Anfang an lehnten Konservative Social Security ab. Der

⁹² Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush’s Social Security Initiative“, aaO, S. 876

Präsidentenskandidat der Republikaner für die Wahl 1936, Alfred Landon, bezeichnete das Social Security-Programm als grausamen Scherz (*cruel hoax*), der die Steuergelder der Arbeiter aller Voraussicht nach verschwende, anstelle sie sinnvoll zu investieren.⁹³ Zudem stellte die *Republican Party Platform* des gleichen Jahres fest, der „*so-called reserve fund is no reserve at all, because the fund will contain nothing but the Government's promise to pay, while the taxes collected in the guise of premiums will be wasted by the Government in reckless and extravagant political schemes*“.⁹⁴

Auf der anderen Seite des politischen Spektrums existierten in der öffentlichen Diskussion aber auch wesentlich radikalere Ideen zu staatlichen Programmen als die letztendlich verabschiedete Gesetzgebung. Zwei populäre Vorschläge, wie dem Problem zu begegnen sei, kamen von Senator Huey Long und dem Arzt Francis Townsend. Long schlug vor, zur Armutsbekämpfung jedem Arbeitnehmer 5000 Dollar im Jahr und jedem Rentner über 60 eine staatliche Rente zu zahlen. Um dieses Programm zu finanzieren, sollten große Teile der Vermögen der amerikanischen Millionäre konfisziert werden.⁹⁵ Townsends Plan beinhaltete die monatliche Zahlung von 200 Dollar an Rentner über 60 Jahre mit der Auflage, das Geld innerhalb von 30 Tagen auszugeben. Zur Finanzierung sollte eine nationale Umsatzsteuer (*sales tax*) in Höhe von zwei Prozent eingeführt werden.⁹⁶ Beide Pläne bekamen zwar Aufmerksamkeit in der öffentlichen Debatte und erhöhten den Druck auf die Regierung, ließen sich politisch jedoch nicht durchsetzen.

Trotz der konservativen Kritik bezeichnete Präsident Franklin D. Roosevelt Social Security bereits drei Jahre nach dessen Einführung als festen Bestandteil des politischen Systems:

„The idea of Social Security, which some reactionaries used to label as alien to the American tradition, has become so firmly rooted here in

93 Landon, Alfred M.: „I Will Not Promise the Moon“, 26. September 1936 in *Vital Speeches of the Day*, New York, Vol. 3, Issue 1, 1936, S. 27

94 *Republican Party Platforms*: „Republican Party Platform of 1936“ vom 9. Juni 1936, auf Woolley, John T. und Peters, Gerhard „The American Presidency Project“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29639>

95 Livingston, Steven G.: „U.S. Social Security: A Reference Handbook“, aaO, S. 6

96 Ebd.

America that business, labor, finance, and all political parties now accept it as a permanent system. ⁹⁷

Dieses System behielt allerdings nicht lange die Form, in der es zuerst verabschiedet wurde. Ursprünglich sollten die Auszahlungen der Bezüge erst 1942 beginnen, nachdem sich durch die Einzahlungen genug Rücklagen gebildet hatten, um die Ansprüche zu finanzieren. Dies war jedoch ein umstrittenes Vorgehen, da man auf diese Weise in Zeiten der Wirtschaftskrise über mehrere Jahre Geld aus dem Wirtschaftskreislauf hätte ziehen müssen.⁹⁸ Konservative misstrauten zudem dem Kongress, mit dem *reserve fund* auf Dauer verantwortungsvoll umzugehen.⁹⁹ In der Reform von 1939 wurde der Beginn der Auszahlungen von 1942 auf 1940 vorgezogen. Daneben wurde ein Hinterbliebenenschutz eingeführt und die Rentenansprüche von Geringverdienern angehoben. Die bedeutendste Änderung war jedoch der Wechsel auf ein *pay as you go*-System, sprich eine Umlagefinanzierung. Anstatt dass die Arbeitnehmer für ihre eigenen Bezüge im Programm ansparen, sollten die Einzahlungen zur Finanzierung der jeweils gegenwärtigen Rentnergeneration verwendet werden.¹⁰⁰ Die Umlagefinanzierung hatte dadurch den Vorteil, dass bei ihrer Einführung kurzfristig Bezüge ausgezahlt werden konnten. Während der ersten Jahrzehnte von Social Security handelte es sich deswegen auch, wie der Ökonom Gary Becker anmerkt, um „*a cheap system*“, da die Zahl der Arbeitnehmer die der Rentner deutlich überstieg: Bei der Einführung des Programms kam ein Rentner auf zehn Arbeiter.¹⁰¹ Bis Anfang der 1950er fehlte dem Programm jedoch noch die weitreichende Bedeutung, die sich später entwickeln sollte, da die Anzahl der Versicherten und die Höhe der Bezüge noch relativ gering

97 Roosevelt, Franklin D.: „A Social Security Program Must Include All Those Who Need Its Protection - Radio Address on the Third Anniversary of the Social Security Act“, 15. August 1938, www.ssa.gov/history/fdrstmts.html#radio

98 Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush’s Social Security Initiative“, aaO, S. 876 f.

99 Berkowitz, Edward und DeWitt, Larry: „Social Security from the New Deal to the Great Society: Expanding the Public Domain“ in Glenn, Brian J. und Teles, Steven M.: „Conservatism and American Political Development“, New York, 2009, S. 70 f.

100 Bucki, Cecelia: „Social History of the United States – The 1930s“, Santa Barbara, 2009, S. 75

101 Becker, Gary: „A Political Case for Social Security Reform“ in The Wall Street Journal, 15. Februar 2005

waren.¹⁰²

Dwight D. Eisenhower

In den 1950ern erfolgte eine Reihe von Reformen an Social Security, die dessen Bedeutung grundlegend vergrößern sollten. 1950 wurden die Bezüge und Steuern (*payroll*) erhöht sowie Selbstständige, Landarbeiter und Regierungsangestellte in das Programm aufgenommen. 1954 und 1956 wurde es um eine Arbeitsunfähigkeitsversicherung und die Möglichkeit einer Frühverrentung ab einem Alter von 62 Jahren erweitert. Dazu kam das generell positive Wirtschaftswachstum der 1950er, das die Steuereinnahmen und die Bezüge weiter anwachsen ließ.¹⁰³ Mit Ike Eisenhower hatte 1953 zwar ein Republikaner die Nachfolge von Truman als Präsident der USA angetreten, doch wie sich herausstellte, wurde die Zukunft des Social Security Programms davon nicht bedroht. Präsident Eisenhower stellte in einem Brief an seinen Bruder zum Thema Social Security fest:

„Should any political party attempt to abolish Social Security, unemployment insurance, and eliminate labor laws and farm programs, you would not hear of that party again in our political history. There is a tiny splinter group, of course, that believes you can do these things. Among them are H.L. Hunt [...], a few other Texas oil millionaires, and an occasional politician or businessman from other areas. Their number is negligible and they are stupid.“¹⁰⁴

Barry Goldwater

Erst in den 1960ern erhielten konservative Vordenker mit ihrer Kritik an Social Security wieder verstärkt öffentliche Aufmerksamkeit. Zu den bedeutendsten gehörten der republikanische Senator und Präsidentschaftskandidat Barry Goldwater sowie Milton Friedman, der auch Goldwater während dessen

¹⁰²Berkowitz, Edward und DeWitt, Larry: „Social Security from the New Deal to the Great Society: Expanding the Public Domain“, aaO, S. 72; Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush’s Social Security Initiative“, aaO, S. 877

¹⁰³Vgl. Berkowitz, Edward und DeWitt, Larry: „Social Security from the New Deal to the Great Society: Expanding the Public Domain“, aaO, S. 76 ff.; Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush’s Social Security Initiative“, aaO, S. 877

¹⁰⁴Eisenhower, Dwight D.: „To Edgar Newton Eisenhower - Personal and confidential“ vom 8. November 1954, in Galambos, Louis und van Ee, Daun (Hg.): „The Papers of Dwight David Eisenhower – The Presidency: The Middle Way XV“, Doc. 1147, Baltimore, 1996, S.1386

Kandidatur in wirtschaftspolitischen Fragen beriet. In „*The Conscience Of a Conservative*“ führte Goldwater Social Security als ein Beispiel dafür an, dass die nationale Regierung in Washington ein „*Leviathan*“ geworden sei: „*a vast national authority out of touch with the people and out of their control*“.¹⁰⁵ Im Falle von Social Security würde die Regierung die Menschen zwingen „*to postpone until later years the enjoyment of wealth they might otherwise enjoy today*“.¹⁰⁶ Goldwater schlug während des Präsidentschaftswahlkampfes 1964 vor, aus Social Security eine freiwillige Versicherung zu machen. Der Vorschlag wurde sowohl im republikanischen Vorwahlkampf von seinem republikanischen Gegner Governor Nelson A. Rockefeller als auch im Hauptwahlkampf vom demokratischen Kandidaten Lyndon B. Johnson kritisiert. Johnson ließ einen gegen Goldwater gerichteten Werbespot ausstrahlen, in dem eine Sozialversicherungskarte entzwei gerissen wurde. Goldwater wehrte sich im Rückblick auf den Wahlkampf gegen den Vorwurf, er hätte Social Security abschaffen wollen. Viel mehr hätte er über einen grundlegenden Umbau des Programms nachgedacht, um dessen Mängel zu beheben:

*"I said I wanted to make Social Security solvent, to improve it. The first thing wrong with Social Security is the fact that it is compulsory. Secondly, it is not actuarially sound; It promises more benefits to more people than the incomes or premiums collected will provide. By no stretch of the imagination can it be called an insurance program. Supporters of Social Security speak of the trust fund when, in fact, there is no trust fund. It is a bookkeeping deception."*¹⁰⁷

Dazu muss angemerkt werden, dass bei einer solch heftigen Kritik an fundamentalen Bestandteilen des Programms ein entsprechender Umbau aus Sicht seiner politischen Gegner effektiv einer Abschaffung gleichgekommen wäre.

Durch Goldwaters deutliche Niederlage wurde auch der Status von Social Security als Konstante der amerikanischen Politik gefestigt. Allerdings bedeutete dies nicht, dass es anschließend keine Diskussionen und Änderungen gab. In diesem Sinne hatte zum Beispiel Präsident John F. Kennedy schon 1961

¹⁰⁵Goldwater, Barry: „*The Conscience Of a Conservative*“, 23. Auflage, New York, 1974, S. 20

¹⁰⁶Ebd., S. 21

¹⁰⁷Goldwater, Barry: „*With no Apologies – The Personal and political Memories of United States Senator Barry M. Goldwater*“, New York, 1979, S. 195

die regelmäßige Überprüfung und bei Bedarf Anpassung des Programms angemahnt:

„The Social Security program plays an important part in providing for families, children, and older persons in times of stress. But it cannot remain static. Changes in our population, in our working habits, and in our standard of living require constant revision.“¹⁰⁸

Von Lyndon B. Johnson bis Jimmy Carter

Präsident Lyndon B. Johnson dehnte in der Sozialpolitik unter dem Schlagwort „War on Poverty“ die Rolle des Staates noch weiter aus, als es Franklin D. Roosevelt mit dem *New Deal* gemacht hatte. Im Mittelpunkt des *New Deal* mit Social Security stand die Einführung einer staatlichen Sozialversicherung, bei der den Arbeitnehmern durch eine steuerbasierte Beitragszahlung spätere Ansprüche zustehen sollten. Dagegen sollte mit dem *War on Poverty* und dessen „Kerngesetz“, dem *Economic Opportunity Act (EOA)*, der Staat Bedürftige ohne von ihnen erbrachte Vorleistungen unterstützen, wodurch eine von Konservativen vehement abgelehnte Umverteilungspolitik stattfand.¹⁰⁹

Die Bezüge von Social Security wurden während der 1960er mehrfach durch den Kongress erhöht. Auch während dieser Phase wurde die Ausweitung des Programms dank einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung erleichtert. 1972 wurde unter Präsident Richard Nixon schließlich die zukünftige Indexierung der Bezüge anhand der Inflationsrate beschlossen, anstatt dass wie bisher der Kongress über die Änderungen entschied. Grund war der Wunsch die Anpassungen auf Dauer auf eine zuverlässigere und stärker wissenschaftliche Basis zu stellen. Bei Erhöhungen durch den Kongress bestand immer die Gefahr, dass diese als Wahlkampfinstrument und politisches Druckmittel benutzt wurden.¹¹⁰

108 Kennedy, John F.: „Statement by the President Upon Signing the Social Security Amendments of 1961“ vom 13. Juni 1961 auf Woolley, John T. und Peters, Gerhard „The American Presidency Project“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=8215>

109 Vgl. Schild, Georg: „Zwischen Freiheit des Einzelnen und Wohlfahrtsstaat – Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert“, aaO, S. 14

110 Altman, Nancy und Marmor, Ted: „Social Security from the Great Society to 1980: Further Expansion and Rekindled Controversy“ in Glenn, Brian J. und Teles, Steven M.: „Conservatism and American Political Development“, New York, S. 163 f.; Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush’s Social Security Initiative“, aaO,

Durch die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der 1970er (*stagflation*) kam es zu Problemen, das Programm zu finanzieren. Durch die Inflation und die automatische Indexierung stiegen die Bezüge, während gleichzeitig sinkende Beschäftigungszahlen die Steuereinnahmen reduzierten.¹¹¹ Trotz des Versuchs, Social Security 1977, also während Jimmy Carters Präsidentschaft, durch Steuererhöhungen, eine Anhebung des maximal zu versteuernden Einkommens und durch Änderungen bei der Berechnung der Bezugsänderungen anhand des Lebenshaltungskostenindex an die neuen Gegebenheiten anzupassen, führten die anhaltende wirtschaftliche Krise und die weiter steigende Inflation dazu, dass dem Trust-Fund ab 1983 eine Deckungslücke der Ausgaben prognostiziert wurde.¹¹²

Ronald Reagan

Mit der Wahl Ronald Reagans zum Präsidenten schienen die Chancen zu sinken, dass Social Security gestärkt aus der Krise des Programmes hervorgehen könnte. 1964 kritisierte der am Beginn seiner politischen Karriere stehende Reagan in einer im Fernsehen ausgestrahlten Wahlkampfrede zugunsten der Kandidatur Goldwaters die Struktur von Social Security. Er forderte unter anderem eine Lockerung des „Zwangsscharakters“ der staatlichen Rentenversicherung, um den Bürgern die Möglichkeit zu geben, stattdessen eine private Altersvorsorge abzuschließen:

"[C]an't we introduce voluntary features that would permit a citizen to do better on his own, to be excused upon presentation of evidence that he had made provisions for the nonearning years?"¹¹³

Im Wahlkampf um die republikanische Präsidentschaftskandidatur 1976 gegen Präsident Gerald R. Ford wurde Reagans über die Jahre wiederholten

S. 877

111Altman, Nancy und Marmor, Ted: „Social Security from the Great Society to 1980: Further Expansion and Rekindled Controversy“, aaO, S. 165 f.

112Ebd., S. 168 f.; Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush’s Social Security Initiative“, aaO, S. 877 f.

113Reagan, Ronald: „Televised Nationwide Address on Behalf of Senator Goldwater“ vom 27. Oktober 1964, in Reagan, Ronald: „Speaking my Mind: Selected Speeches“, New York, 1989, S. 31

Sympathien für eine solche Reform ebenfalls thematisiert.¹¹⁴ Reagans skeptische Haltung gegenüber dem bestehenden Social Security-Programm führte jedoch nicht zu konkreten Privatisierungsplänen während seiner Amtszeit als Präsident. Nachdem Reagan im Amt war, stellte sich diese Idee als nur schwierig durchsetzbar heraus. Um die drohenden Probleme im Social Security-Programm zu lösen, setzte er 1983 eine Kommission unter Leitung von Alan Greenspan ein, die Lösungen entwickeln sollte, um das System langfristig tragbar zu machen. Trotz der schweren Krise war der Erfolg der *Greenspan-Commission* und die Umsetzung ihrer Ergebnisse durch den Kongress nicht gesichert, da dies Zugeständnisse von allen Seiten erforderte.¹¹⁵ Die Vorschläge der Kommission führten zu einer Ausweitung des Programms durch den Kongress, in dem Staatsangestellte in das System aufgenommen, das Renteneintrittsalter angehoben und die Einkommenssteuer erhöht wurden.¹¹⁶ Im Verlaufe der Diskussionen vor der Reform von 1983, während Reagans Präsidentschaft, wurde auch die berühmt gewordene Aussage, Social Security sei „*the third rail of American politics. Touch it, you're dead*“ geprägt.¹¹⁷

Bill Clinton

In den 1990ern fanden die, zumeist konservativen, Stimmen, die eine (Teil-)Privatisierung von Social Security forderten, wieder stärker Gehör. Zu den Gründen hierfür gehörten die absehbare negative demographische Entwicklung, die positive Entwicklung der Aktienmärkte, eine Gewöhnung der Arbeitnehmer an Privatvorsorge, z.B. durch Steuererleichterungen (*401(k) savings plans*), und die Beispiele anderer Länder, die staatliche Programme zugunsten privater Vorsorgemodelle reduziert hatten, wie beispielsweise Chile, Schweden und Großbritannien.

114Beispielsweise von Präsident Ford in einer Pressekonferenz im Februar 1976, vgl. Ford, Gerald R.: „107 - The President's News Conference“ vom 17. Februar 1976 auf Woolley, John T. und Peters, Gerhard „The American Presidency Project“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=5569>

115Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush's Social Security Initiative“, aaO, S. 878

116Ebd.

117Sie wird häufig dem demokratischen *Speaker of the House* Thomas P. O'Neill zugeschrieben, stammt aber möglicherweise von einem seiner Berater, vgl. Safire, William: „Third Rail“ in *The New York Times*, 18. Februar 2007

Angesichts der wachsenden Sorgen über den Eintritt der *Baby Boomer* in das Rentenalter und die daraus resultierende Belastung des Social Security-Programms setzte Clinton eine Kommission ein, die sich jedoch nicht auf einen Lösungsvorschlag einigen konnte. Zentraler Streitpunkt war die Frage einer Privatisierung der Vorsorge.¹¹⁸ Präsident Clinton lehnte zwar eine Schwächung des bestehenden Systems zugunsten von Privatvorsorge ab, griff die zukünftigen Finanzierungsprobleme von Social Security aber auf und regte 1998 zu ihrer Lösung die stärkere Einbindung der Privatwirtschaft in die Altersvorsorge an, indem entweder der Staat oder der einzelne Bürger Teile der Social Security-Gelder am privaten Markt investieren würde:

*"[I]f there's any way we can get a higher rate of return in a market economy while minimizing the risk, whether it's in either one of these approaches, we ought to go for it, because the other alternatives are much less pleasant already. And if we wait around for 5 or 10 years, they're going to get a whole lot worse than they are today."*¹¹⁹

Eine solche Lösung schien zu diesem Zeitpunkt besonders reizvoll, da der wirtschaftliche Aufschwung der 1990er Jahre zu einem Anstieg der Gewinne an den Finanzmärkten führte. Wie Georg Schild feststellt, nutzte dies jedoch in erster Linie Angehörigen der Mittel- und Oberschicht, die aus privaten Investitionen höhere Erträge erhielten.¹²⁰

In der Sozialpolitik versuchte Clinton, die ideologischen Spannungen über die Reichweite wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen mit einem „dritten Weg“ (*third way*) zu überwinden. Unter dieser Bezeichnung verstand er eine Politik, die nicht links oder rechts sein sollte, sondern einen dritten Weg einschlägt. In diesem Fall resultierte dies in einer *Welfare*-Reform, die zwar eine Grundsicherung gewährleisten sollte, darüber hinaus im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe aber die Eigenverantwortung des Einzelnen stärker betonte. Dies wurde vom Weißen Haus als Abwendung von *welfare* hin zu *workfare* bezeichnet. Wenn es Clintons Hoffnung war, ideologische Gräben zu

¹¹⁸Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush’s Social Security Initiative“, aaO, S.879

¹¹⁹Clinton, William J.: „Remarks in a National Social Security Forum Townhall Meeting in Albuquerque“ vom 27. Juli 1998 Woolley, John T. und Peters, Gerhard „The American Presidency Project“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=56375>

¹²⁰Schild, Georg: „Zwischen Freiheit des Einzelnen und Wohlfahrtsstaat – Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert“, aaO, S. 15

überwinden, so war die Reform höchstens ein Teilerfolg, da Liberale sie als zu weitgehend empfanden, während viele Konservative die Höhe sozialstaatlicher Leistungen nach wie vor kritisierten und von einer prinzipiellen Ablehnung staatlicher Einflussnahme nicht abwichen.¹²¹

George W. Bush

George W. Bush hatte vor seiner Präsidentschaftskandidatur keine prominente Rolle in der Social Security-Debatte inne. Es gab während seiner politischen Karriere jedoch schon früh Anzeichen für seine Positionen zu dem Thema. Im Rahmen seiner letztendlich erfolglosen Kandidatur für das Repräsentantenhaus im Jahr 1978 prognostizierte Bush laut einem Zeitungsbericht, Social Security *"will be bust in 10 years unless there are some changes, [...] The ideal solution would be for Social Security to be made sound and people given the chance to invest the money the way they feel."*¹²² Dass sich George W. Bush mit der Social Security-Problematik auseinander setzte und klar Position bezog, zeigte sich auch später. So traf er sich Ende der 1990er im Rahmen der Vorbereitung seiner Präsidentschaftskandidatur unter anderem mit Edward H. Crane, dem Präsidenten des Cato Institutes und Martin Anderson, einem ehemaligen innenpolitischen Berater Ronald Reagans. Beide gewannen in den Gesprächen den Eindruck, dass Bush sich mit der Materie auseinander gesetzt hatte und dass er über Wege zu einer Einführung von Privatkonten nachdachte.¹²³ Dies bestätigte sich in seiner 1999 zur Unterstützung der Wahlkampagne erschienenen Autobiografie *„A Charge to Keep“*. In dieser legte Bush seine politischen Prinzipien dar und äußerte sich auch zu Social Security:

*„Social Security is a solemn commitment, and we must preserve its guarantee for our seniors. Modernizing it will require a bipartisan effort. Social Security money should go only to Social Security, not to other programs, and Social Security taxes should not be increased. I oppose government investment of Social Security funds in private stocks or bonds and believe we should trust individual Americans by giving them the option of placing part of their Social Security contributions into personal retirement accounts.“*¹²⁴

121Ebd., S. 15 f.

122Bush, George W. zitiert nach Stevenson, Richard W.: „For Bush, a Long Embrace of Social Security Plan“ in *The New York Times*, 27. Februar 2005

123Ebd.

124Bush, George W.: *„A Charge to Keep“*, New York, 1999, S. 328f.

Im Präsidentschaftswahlkampf 2000 hatte George W. Bush ebenfalls die Absicht geäußert, Social Security zu reformieren und teilweise zu privatisieren. Bei der offiziellen Bekanntgabe seiner Kandidatur im Juni 1999 stellte er Aufschwung und Wohlstand (*prosperity*) in den Mittelpunkt seiner politischen Agenda. Zum Erreichen diese Zieles versprach Bush Steuersenkungen, eine Reduzierung der Schadensersatz-Gerichtsverfahren, die Förderung des freien Handels, eine Stärkung des Militärs und eben den Bürgern die Möglichkeit zu geben, Teile der Social Security-Beiträge in persönliche Rentenkonto zu investieren: „*We must be prosperous to keep our commitments to the health and security and dignity of the elderly. And we should trust Americans by giving them the option of investing part of their Social Security contributions in private accounts.*“¹²⁵

Bevor der 11. September auch die politische Agenda grundlegend veränderte und zudem die Krise an den Märkten, verkörpert durch den Enron-Skandal, die Prioritäten verschob, bemühte sich Präsident Bush, seine Social Security-Pläne voranzutreiben. In seiner ersten Amtszeit berief er die *President's Commission to Strengthen Social Security* ein, die konkrete Pläne zur Reform von Social Security erarbeiten sollte, wobei der Präsident drei Ziele als elementare Teile solcher Pläne vorgegeben hatte: Erstens müsse jede Reform die Bezüge der jetzigen Rentner und der Arbeitnehmer, die kurz vor der Rente stehen, bewahren. Zweitens müsse das Social Security-System wieder auf eine gesunde finanzielle Basis gestellt werden und drittens müsse es jungen Arbeitnehmern möglich sein, *personal accounts* zu eröffnen, wenn sie dies wollten. Die *personal accounts* würden den Charakter des Social Security-Programms grundlegend ändern und wären ein weiterer Schritt zu einer *ownership society*.¹²⁶

„*Personal savings accounts will transform Social Security from a government IOU into personal property and real assets; property that workers will own in their own names and that they can pass along to their children. Ownership,*

125Bush, George W.: „Remarks Announcing Candidacy for the Republican Presidential Nomination“, 12. Juni 1999, auf Woolley, John T. und Peters, Gerhard „The American Presidency Project“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=77819>

126Bush, George W. zur Einführung der President's Commission to Strengthen Social Security am 02. Mai 2001, The White House: „Remarks by the President in Social Security Announcement“, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/05/20010502.html>

*independence, access to wealth should not be the privilege of a few. They're the hope of every American, and we must make them the foundation of Social Security.*¹²⁷

Die Ereignisse des 11. September 2001, die folgenden militärischen Auseinandersetzungen und andere Entwicklungen brachten auch die Social Security-Reformdebatte auf unbestimmte Zeit zum Erliegen. Das Weiße Haus nahm die konkreten Reformbemühungen nach der Wiederwahl von George W. Bush erneut auf.

Über die Jahrzehnte wurde Social Security immer wieder verändert und weiterentwickelt. Zu diesen Veränderungen gehörten beispielsweise die Umstellung auf eine Umlagefinanzierung, die wiederholte Aufnahme weiterer Berufsgruppen, Anpassungen bei Steuern und Bezügen und die Einführung einer an der Inflationsrate ausgerichteten Indexierung. Begleitet wurde die Entwicklung des Programms von Anfang an von konservativer Kritik, unter anderem von führenden Figuren wie Alfred Landon, Barry Goldwater, Ronald Reagan und George W. Bush. Trotz dieser Kritik und auch Krisen des Programms ist es Konservativen bis zur Wiederwahl George W. Bushs nicht gelungen, Social Security entscheidend zu beschneiden. Es blieb abzuwarten, ob sich dies während des 109. Kongress ändern sollte.

127Ebd.

V. Möglichkeiten und Grenzen konservativer Politik –

Social Security-Reform

„But in the 2004 election, the American people overwhelmingly endorsed conservative ideas. On the campaign trail, President Bush promised to reform Social Security, expand free trade, fix the tax code and reduce federal spending and regulation. Bush earned more than 60.6 million votes for that platform - the most for any candidate ever.“¹²⁸

Angesichts der Tatsache, dass im Mittelpunkt des Präsidentschaftswahlkampfes 2004 Themen wie der Irakkrieg, Terrorismus und die Homosexuellenehe standen, kam die Festlegung auf die Social Security-Reform mit dem Kernelement *personal accounts* als zentrales innenpolitisches Thema der zweiten Amtszeit George W. Bushs überraschend. Dies lag nicht zuletzt daran, dass eine Umsetzung der Reformpläne trotz republikanischer Mehrheiten im Kongress als sehr schwierig einzustufen war. Eine Privatisierung von Social Security wurde zwar vor allem vom libertären Flügel der konservativen Koalition vehement gefordert, jedoch herrschte in weiten Teilen der Bevölkerung gegenüber einem solchen Schritt Skepsis, auch bei vielen republikanischen Wählern. Zudem war absehbar, dass jeder ernsthafte Versuch, Social Security auch nur in Teilen zu privatisieren, massiven Widerstand der Demokraten und liberaler Gruppierungen hervorrufen würde.

Die Reformbemühungen des Präsidenten um Social Security erstreckten sich offiziell über ein Jahr. Sie begannen mit der Ankündigung des Reformvorhabens durch Bush direkt nach seiner Wiederwahl Anfang November 2004 und endeten im Oktober 2005 mit der Erklärung, vorerst nicht weiter aktiv auf eine Reform zu drängen, sondern die Initiative dem Kongress zu überlassen, wobei es bereits im Sommer 2005 kaum noch Aussichten auf eine erfolgreiche Reform gab.

Das Scheitern der Reform wirft die Frage auf, ob die Hürden aufgrund der politischen Konstellation und/oder der öffentlichen Meinung unüberwindbar waren, oder ob die Reformbefürworter durch Fehler bei der Umsetzung selbst

¹²⁸Feulner, Edwin J. : „A Mandate for Ownership“, 13. Januar 2005, <http://www.heritage.org/research/commentary/2005/01/a-mandate-for-ownership>

für das Scheitern verantwortlich gewesen sind.

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über den Verlauf der Debatte während dieser Monate gegeben. Im Anschluss soll die Rolle der beteiligten Akteure an der Reformdebatte näher betrachtet werden. Zur Analyse werden die Debatte und die Aktionen des Weißen Hauses anhand der Multiple Streams-Theorie unter den Aspekten „Krise“ des Systems, Lösungsvorschläge und politische Landschaft bewertet. Die Analyse der Reformdebatte anhand der Multiple Streams-Theorie erfordert eine Bewertung der *problem-*, *policy-* und *politics-streams*, um zu klären, ob ein *opportunity window* bestand sowie die Bewertung der Handlungen der Akteure bei ihrem Versuch eines *coupling*. Da die Regierung von George W. Bush darauf bestand, dass eine Einführung von *personal accounts* Bestandteil der Reform sein sollte, geht es bei der Frage nach dem *opportunity window* zunächst um die Realisierbarkeit einer Teilprivatisierung von Social Security.

1. Verlauf der Reformdebatte während des 109. Kongresses

„[W]e'll start on Social Security now. We'll start bringing together those in Congress who agree with my assessment that we need to work together. [...] The President must have the will to take on the issue - not only in the campaign, but now that I'm elected. [...] reforming Social Security will be a priority of my administration. [...] his is going to be hard work to bring people together and to make - to convince the Congress to move forward. And there are going to be costs. But the cost of doing nothing [...] is much greater than the cost of reforming the system today.“¹²⁹

Im Rückblick muss der Reformversuch des Weißen Hauses als klar gescheitert betrachtet werden. Auffällig waren das Fehlen konkreter Reformvorschläge und die mangelnde Geschlossenheit zwischen Weißem Haus und den Republikanern im Kongress.

Auf der ersten Pressekonferenz nach seiner Wiederwahl am 04. November 2004 kündigte Bush den Beginn seiner Bemühungen um eine grundlegende Social Security-Reform mit Einführung von *personal accounts* an. In den Wochen zwischen der Wahl und dem Beginn der zweiten Amtszeit von Präsident George W. Bush folgte vor dem Hintergrund der bekannt gewordenen Eckpunkte der Reformpläne eine Positionierung der Interessen.

Beteiligte Akteure

Zu den an der Debatte beteiligten Akteuren gehörten zum einen die Entscheidungsträger für eine Gesetzesreform, die sich im Kongress und im Weißen Haus befanden. Zum anderen spielten jedoch auch Interessengruppen eine große Rolle, die mittels Expertenmeinungen, Mitgliedermobilisierung und Medienkampagnen Einfluss zu nehmen versuchten.

Auf Seiten der Reformbefürworter unterstützten neben dem Cato Institute konservative *think tanks* wie die *Heritage Foundation (HF)* die Privatisierung von Social Security.¹³⁰ Auch Interessengruppen mit ökonomisch konservativen

¹²⁹Bush, George W. zitiert nach The White House: „President Holds Press Conference“, 4. November 2004, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/11/20041104-5.html>

¹³⁰Edsall, Thomas B.: „Conservatives Join Forces for Bush Plans“ in The Washington Post, 13. Februar 2005

Zielen hatten sich auf einen Support der Regierungspläne vorbereitet, so zum Beispiel *Progress for America (PFA)* und der *Club for Growth (CFG)*. Ebenfalls aktiv wurden Unternehmensverbände wie die *National Association of Manufacturers (NAM)* und *The Business Roundtable (BR)*.

Wesentlich zurückhaltender war die Kooperation von sozial konservativer Seite. Im Januar knüpften Führer der christlichen, sozial konservativen Bewegung in einem offenen Brief an Bush ihre Unterstützung der Reformpläne an die Bedingung, dass der Präsident ihre eigenen Agenda entschlossener voranbringt.¹³¹

Auf der Seite der Gegner einer Privatisierung standen neben dem Seniorenverband *American Association of Retired Persons (AARP)* die Gewerkschaften unter Führung der *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)*, Bürgerrechtsbewegungen wie die *National Association for the Advancement of Colored People (NAACP)* und linke Interessengruppen wie *MoveOn.org* und die *Campaign for America's Future (CAF)*. Kritische Analysen der Regierungspläne gab es auch seitens der liberalen bis gemäßigten *think tanks*. Zu diesen gehörten unter anderem das *Center for American Progress*, das *Economic Policy Institute*, das *Center on Budget and Policy Proposal* und auch *Brookings*.

Die Führung der Demokraten im Kongress entschied sich Anfang 2005 für eine kompromisslose Opposition aller Reformvorschläge, die eine Einführung von *personal accounts* beinhalteten. Abzuwarten blieb, ob die Demokraten in ihrer Ablehnung von *personal accounts* tatsächlich geschlossen auftreten würden und ob sich auf der anderen Seite die Republikaner auf eine gemeinsame Linie einigen können würden.

Eckpunkte der Reform

Bei der *State of the Union* am 2. Februar 2005 unterstrich Bush die Rolle der

¹³¹Kirkpatrick, David D. and Stolberg, Sheryl Gay : „Backers of Gay Marriage Ban Use Social Security as Cudgel“ in *The New York Times*, 25. Januar 2005

Social Security-Reform als Mittelpunkt seines innenpolitischen Programms und begründete dies mit den drohenden Finanzierungsproblemen von Social Security.

„The system, however, on its current path, is headed toward bankruptcy. And so we must join together to strengthen and save Social Security. [...] We must pass reforms that solve the financial problems of Social Security once and for all.“¹³²

Zu den in der Rede genannten Eckpunkten der Reform gehörten ein Bestandsschutz für Arbeitnehmer, die 55 Jahre oder älter sind, das Ziel, bei allen Änderungen die finanzielle Absicherung für Rentner mit geringen Einkommen zu gewährleisten und das Versprechen, alle Änderungen schrittweise vorzunehmen, damit sich die jüngeren Arbeitnehmer auf die Änderungen einstellen können. Für die langfristige finanzielle Sicherung des Programms stünden Optionen wie die Beschränkung der Ansprüche wohlhabender Rentner, die Indexierung der Ansprüche anhand der Inflation anstatt anhand der Gehälter, eine grundlegende Änderung der Berechnungsmethoden für die Ansprüche, eine Erschwerung vorzeitiger Auszahlungen oder die Anhebung des Renteneintrittalters auf dem Prüfstand. Nicht zur Debatte stünden Steuererhöhungen. Die Einführung von *personal accounts* würde zu einer besseren Rendite für den Einzelnen führen und den zusätzlichen Vorteil haben, dass sie als persönlicher Besitz an die Familie weitergegeben werden könnten. Um das Risiko der Investitionen zu minimieren, sollten die Konten nur konservative Anlagen beinhalten und vor unnötigen Gebühren und Marktschwankungen geschützt werden. Daneben sollte eine Auszahlung der Konten mit einem Mal nicht möglich sein.¹³³

Kein detaillierter Reformvorschlag

Viele Details der Reform blieben offen. Dazu gehörten die Umstellungskosten auf *personal accounts*, die vom Weißen Haus mit 754 Milliarden Dollar angegeben wurden. Diese Zahl umfasste jedoch nur die nötigen Gelder für den Start der Einführungen, die Kosten in den folgenden Jahren und Jahrzehnten

¹³²Bush, George W.: „Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union“, 2. Februar 2005, auf Woolley, John T. und Peters, Gerhard „The American Presidency Project“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=58746>
¹³³Ebd.

würden in die Billionen gehen, wie Anfang Februar auch Vizepräsident Cheney einräumen musste. Dies war eine für Kritiker angesichts des Haushaltsdefizits unverantwortliche Geldmenge.

Darüber hinaus waren die finanziellen Verpflichtungen durch das bestehende System umstritten. Das Fernziel der Reform, den Staat entlastende Individualversicherungen mit besseren Erträgen als die staatlich organisierte Vorsorge, würde nicht dazu beitragen, die Finanzierungsprobleme der ausstehenden Verpflichtungen von Social Security zu lösen. Dies musste George W. Bush im weiteren Verlauf der Debatte auch einräumen. *„Personal accounts do not solve the issue. But personal accounts will make sure that individual workers get a better deal with whatever emerges as a Social Security solution.“*¹³⁴

Die Debatte im Kongress

Nachdem der Rahmen für die Reform vorgegeben war, rückte der Kongress zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses, da dort die entsprechenden Gesetze eingebracht und verabschiedet werden mussten.

Die größte Herausforderung, um ein Scheitern der Reformpläne im Kongress zu verhindern, bestand darin, die notwendige Mehrheit im Senat herzustellen. Wenn sie eine Blockade der Reform verhindern wollten, benötigten die Republikaner neben den Stimmen aller eigenen 55 Senatoren auch die von mindestens sechs Senatoren der Opposition. Für die Reformgegner war im Umkehrschluss eine möglichst geschlossene Opposition gegen die Pläne durch die Demokraten im Senat entscheidend. Zwei Demokratische Senatoren, auf deren Unterstützung das Weiße Haus hoffte, waren Kent Conrad, North Dakota, und Ben Nelson, Nebraska. So bezeichnete Bush Nelson als Demokraten, der bereit sei, Parteilichkeit für das Wohl des Landes beiseite zu schieben. Beide sind auch mit Bush zusammengetroffen, wirkliche Verhandlungen entstanden

¹³⁴Bush, George W. zitiert nach White House: „White House: „President Holds Press Conference“, 16. März 2005, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/03/20050316-3.html>

daraus jedoch nicht.¹³⁵

Innerhalb des Senats fiel die Debatte in den Zuständigkeitsbereich des *Senate Finance Committees*. Ein mehrheitsfähiger Gesetzentwurf musste zunächst eine Mehrheit im Ausschuss erhalten. Damit kam dem Gremium eine entscheidende Rolle für den Erfolg oder Misserfolg der Reform zu. Dementsprechend schwer wog es, dass sich nicht bereits im Ausschuss eine Mehrheit für einen Gesetzentwurf fand.

Im Prinzip hätte anstatt des Senats auch das Repräsentantenhaus mit seiner deutlicheren republikanischen Mehrheit - und ohne die Möglichkeit einer demokratischen Blockade - einen eigenen Gesetzentwurf verabschieden können. Eine weitere Möglichkeit wäre gewesen, die Änderungen bei Social Security als Teil größerer Änderungspakete im Bereich der Altersvorsorge einzubringen, wie es vom Vorsitzenden des im Repräsentantenhaus für die Thematik zuständigen *Ways and Means Committee* Bill Thomas angedacht wurde.¹³⁶ Solche Pläne trafen jedoch auf den Widerstand von Republikanern im Repräsentantenhaus, die, unter anderem mit Blick auf die *midterm elections* von 2006, nicht bereit waren, bei der Reform voranzuschreiten, solange das Schicksal der Maßnahmen im Senat mehr als ungewiss war.

Öffentlichkeitskampagnen

Angesichts der anstehenden Entscheidungen versuchten Reformbefürworter und -gegner Einfluss auf die Kongressmitglieder zu nehmen. Bürgerforen (*townhall meetings*) republikanischer Kongressmitglieder wurden beispielsweise von Protestaktionen der Privatisierungsgegner, etwa der AARP und liberaler Gruppen, begleitet.¹³⁷ Um die Bevölkerung über ihre Pläne zu informieren, startete die Exekutive unter dem Motto „*60 Stops in 60 Days*“ eine Tour, mit Reden bzw. Podiumsdiskussionen von Regierungsmitgliedern im ganzen Land. Die Auftritte der Regierung während der Veranstaltungsreihe

¹³⁵Calmes, Jackie: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“ in The Wall Street Journal vom 20. Oktober 2005

¹³⁶VandeHei, Jim: „Panel May Take Lead On Social Security“, in The Washington Post, 17. April 2005

¹³⁷Calmes, Jackie: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“, aaO

wurden ebenfalls von Protesten der Opposition begleitet. Die Events selbst fanden vor einem zumeist ausgewählten regierungsfreundlichen Publikum statt. Protestaktionen, oft von *Americans United* organisiert, erfolgten in der Nähe der Veranstaltungsorte. Die Demokraten hielten zudem eigene *townhall meetings* zu dem Thema ab, die sich zumeist kritisch mit den Plänen des Weißen Hauses auseinandersetzten.

Die „60 Stops in 60 Days“-Tour führte nicht zum gewünschten Stimmungsumschwung in der Bevölkerung. Im Gegenteil, am Ende war die Zustimmung zu den Plänen des Präsidenten niedriger als zu Beginn. Der *Minority Leader* der Demokraten im Senat, Harry Reid (D-NV), bezeichnete die Bemühungen des Präsidenten, die Öffentlichkeit von der Notwendigkeit der Einrichtung von personal accounts zu überzeugen, als kontraproduktiv. „*The more he talks about it, the less popular it gets*“.¹³⁸ Diese Einschätzung wurde von Umfrageergebnissen bestätigt. So gaben im Juni 2005 in einer von CBS News und der New York Times in Auftrag gegebenen Umfrage 42 Prozent der Befragten an, dass ihnen die Pläne der Bush-Regierung umso weniger gefallen, je mehr sie über diese gehört haben, während nur zwölf Prozent eine positivere Meinung von den Plänen hatten. Bei 34 Prozent hatte sich die Einstellung nicht geändert.

Tabelle 1: Umfrage - Veränderungen in der Einschätzung der Reformpläne

“Would you say that the more you've heard about the Bush Administration's proposals on Social Security the MORE you've liked them, or the more you've heard about the Bush Administration's proposals on Social Security the LESS you've liked them, or haven't you changed your mind about them?”

	More	Less	Haven't changed mind	DK/NA	Haven't heard proposals
6/10-15/05	%	%	%	%	%
All	12	42	34	5	7
Republicans	27	20	43	6	4
Democrats	3	66	24	3	4
Independents	9	36	36	7	12

CBS News/New York Times Poll. June 10-15, 2005. N=1,111 adults nationwide.
MoE ± 3 (for all adults).

¹³⁸Reid, Harry zitiert nach Fineman, Howard: „Playing Rope-a-Dope“ in Newsweek, 18. April 2005

Progressive Indexierung

Auf einer Pressekonferenz am 16. März 2005, einhundert Tage nach Beginn seiner zweiten Amtszeit und am Ende seiner „60 Tage“-Tour zur Social Security-Reform, legte sich Bush auf die von Robert Pozen entworfene Version eines *progressive indexing* als den Teil seines Plans fest, der die Finanzierungslücke von Social Security schließen sollte. Dabei würden die Rentenansprüche bei höheren Einkommen nicht an der Lohnhöhe, sondern an der niedrigeren Inflationsrate indexiert:

„I believe a reform system should protect those who depend on Social Security the most. So I propose a Social Security system in the future where benefits for low-income workers will grow faster than benefits for people who are better off. By providing more generous benefits for low-income retirees, we'll make this commitment: If you work hard and pay into Social Security your entire life, you will not retire into poverty. This reform would solve most of the funding challenges facing Social Security.“¹³⁹

Bis zu diesem Zeitpunkt hatte das Weiße Haus trotz wachsender Kritik nur wenige Details zum Reformplan bekanntgegeben.¹⁴⁰ Doch auch mit der Befürwortung von Pozens *progressive indexing* setzte sich Bush der Kritik sowohl von Befürwortern als auch Gegnern der Reformpläne aus.

Ende der Debatte

Nachdem auch die zuständigen Ausschüsse im Senat und Abgeordnetenhaus bis zum Sommer keine Gesetzentwürfe vorlegten, versuchten andere republikanische Kongressmitglieder wie die Senatoren Jim DeMint, Rick Santorum, George Voinovich und John Sununu jeweils eigene Vorschläge einzubringen, die jedoch teilweise deutlich von den Ideen des Präsidenten abwichen. Mit diesen Entwürfen schien die Debatte wieder ein wenig an Dynamik zu gewinnen. Diese Entwicklung endete jedoch abrupt, als der Wirbelsturm Katrina und seine Folgen Anfang September 2005 die politische Tagesordnung zu bestimmen begannen. Zu diesem Zeitpunkt war die Reform

¹³⁹President Bush in seiner Pressekonferenz nach den ersten einhundert Tagen seiner zweiten Amtszeit 28. April 2005 zitiert nach White House: „Press Conference of the President“, 28. April 2005, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/04/20050428-9.html>

¹⁴⁰Milbank, Dana und VandeHei, Jim: „A Gambler Decides to Raise the Stakes“ in The Washington Post, 29. April 2005

de facto im 109. Kongress gescheitert. Auch weitere Themen, wie die Nachfolge von Richterin Sandra Day O'Connor am Supreme Court und der Skandal um den republikanischen Mehrheitsführer im Abgeordnetenhaus, Tom Delay, vereitelten Bemühungen, die Reformpläne neu zu beleben.

Je länger die Debatte andauerte, ohne dass sich eine Mehrheit im Kongress oder in der Bevölkerung für die Reform fand, umso lauter wurden auch die Stimmen Konservativer, die vom Weißen Haus eine Strategie für einen geordneten Rückzug forderten. So warnte beispielsweise der Weekly Standard vor einem „*Social Security Quagmire*“, sollte der Plan des Präsidenten scheitern.¹⁴¹

Präsident Bush gestand das momentane Scheitern seiner Reformpläne bei einer Pressekonferenz am 4. Oktober 2005 ein, als er die Initiative für weitere Reformschritte dem Kongress übertrug, weil zu diesem Zeitpunkt keine erfolgversprechenden Gesetzesinitiativen absehbar waren. Gleichzeitig betonte er jedoch die große Bedeutung, die er der Thematik nach wie vor beimaß.

„It's an issue that's not going to go away. And I'll continue to talk about it. There seems to be a diminished appetite in the short-term, but I'm going to remind people that there is a long-term issue that we must solve [...] Social Security, for me, is never off [...] When the appetite to address it is - that's going to be up to the members of Congress.“¹⁴²

¹⁴¹Barnes, Fred: „A Social Security Quagmire?“ in The Weekly Standard, 2. Mai 2005

¹⁴²Bush, George W. während President Bush's White House press conference vom 04.

Oktober 2005 zitiert nach White House: „President Holds Press Conference“, 4. Oktober 2005, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/10/20051004-1.html>

2. Problem Stream

“Yet, as the 1983 rescue showed, Congress and presidents can take action when they are forced into up-or-down votes on urgent problems. The key is deciding just how urgent a problem is.”¹⁴³

“Conditions become defined as a problem when we come to believe that we do something about them. Problems are not simply the conditions or external events themselves; there is also a perceptual, interpretive element.”¹⁴⁴

Kingdon nennt drei Möglichkeiten, wie Akteure auf Probleme aufmerksam werden können. Dies sind systematische Indikatoren (*systematic indicators*), fokussierende Ereignisse (*focusing events*) und Rückmeldungen (*feedback*). Die Feststellung, ob ein gegebenes Problem überhaupt existiert, bedarf zudem der Interpretation.¹⁴⁵

Die Agenden der einzelnen staatlichen Organe können sehr unterschiedlich sein und verschiedene Themen auf den Agenden können unterschiedlich gewichtet werden. Kingdon unterteilt die politische Agenda in zwei Teile, eine *governmental agenda* und eine *decision agenda*:

“[T]he governmental agenda is the list of subjects to which people in and around government are paying serious attention at any given point in time. [...] Within that governmental agenda, there is a smaller set of items that is being decided upon, a decision agenda. Proposals are being moved into position for legislative enactment, for instance [...]. In the vernacular of the participants, the issue “is really getting hot,” which is a step up from saying that the participants are seriously occupied with it.”¹⁴⁶

Die Social Security-Reform hatte es 2004 auf die *governmental agenda* des Weißen Hauses geschafft. Für eine Umsetzung stand nun die Aufnahme auf die *decision agenda* an. Es kam dabei darauf an, ob die Prognosen für die Entwicklung des *Social Security Trust Funds*, sprich die erwartete zukünftige Finanzierungslücke, von den Entscheidungsträgern im Kongress als unmittelbar zu behandelndes Problem bewertet wurde.

Es sind vor allem zwei Aspekte, die eine Social Security-Reform in den Fokus

¹⁴³Light, Paul C.: „The Crisis Last Time: Social Security Reform“ in The New York Times, 5. März 2005

¹⁴⁴Kingdon, John W.: „Agendas, Alternatives, and Public Policies“, aaO, S. 109f.

¹⁴⁵Ebd., S. 90 f.

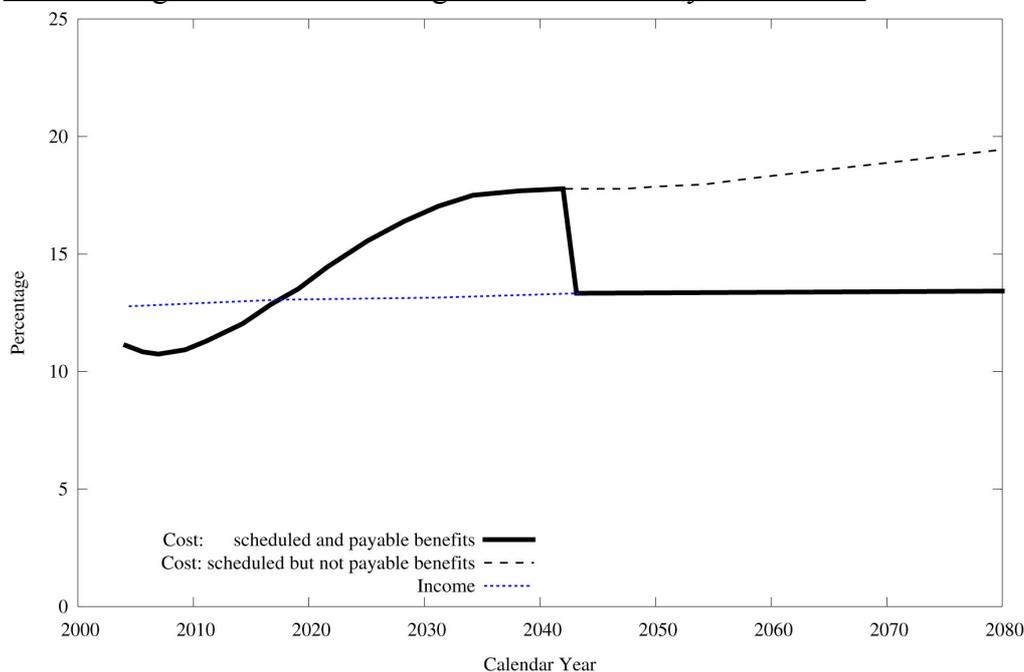
¹⁴⁶Ebd., S. 166

rücken könnten. Zum einen die drohende Finanzierungslücke und der Zeitpunkt, ab dem diese sich auftut. Zum anderen die Gesamtsituation des Bundeshaushaltes, da ein Haushaltsdefizit Reformen in den Sozialprogrammen notwendiger erscheinen lassen kann.

2.1. Prognosen zur zukünftigen Entwicklung des Systems

Bush hat in seiner 2005er *State of the Union*-Rede 2018 als das Jahr angegeben, ab dem man für Social Security entweder Steuern erhöhen oder Bezüge kürzen müsse und 2040 – bei späteren Anlässen 2042 - als das Jahr, in dem das System bankrott sein würde¹⁴⁷ Diese Zahlen beziehen sich auf eine Prognose hinsichtlich der zukünftigen Steuereinnahmen und Leistungsausgaben von Social Security und stammen aus dem jährlichen *OASDI Trustees Report* aus dem Jahr 2004.

Abb. 4: Prognose der Entwicklung des Social Security-Trust Funds



Quelle: 2004 OASDI Trustees Report¹⁴⁸

Das strukturelle Problem, vor dem Social Security steht, ist vor allem durch den Geburtenrückgang in der Zeit nach der Babyboomer-Generation begründet. Für das Jahr 2040 hat das U.S. Census Bureau einen Anteil der über 64-Jährigen an der Gesamtbevölkerung von 20,4 Prozent vorausgesagt. Dies ist gegenüber dem Anteil von 12,4 Prozent im Jahr 2000 ein Anstieg um 64,5 Prozent.¹⁴⁹

¹⁴⁷Tumulty, Karen und Roston, Eric: „Taking on Social Security“ in TIME Magazine, 24. Januar 2004

¹⁴⁸OASDI Trustees: „2004 OASDI Trustees Report: Projections of Future Financial Status“, http://www.ssa.gov/OACT/TR/TR04/II_project.html#wp105057

¹⁴⁹U.S. Census Bureau: "U.S. Interim Projections by Age, Sex, Race, and Hispanic Origin: 2000-2050", <http://www.census.gov/population/www/projections/usinterimproj/>

2.2. Die Interpretation der Prognosen

Kingdon weist darauf hin, dass Probleme oft nicht von sich selbst aus evident sind. Sie werden oft erst durch fokussierende Ereignisse wie Krisen oder Katastrophen, ein starkes Symbol oder die persönliche Erfahrung von *policy makers* als solche wahrgenommen. Das kann auch gelten, wenn Daten vorliegen: „[...] *the data do not speak for themselves. Interpretations of the data transform them from statements of conditions to statements of policy problems.*“¹⁵⁰ Im Falle der Prognosen für Social Security waren die Interpretationen unterschiedlich. Nicht nur das: Das Problem mit den meisten der im Verlauf der Debatte genannten Zahlen ist zudem, dass sie stark von den Zeiträumen und den Modellen abhängen, die man einer Voraussage zugrunde legt. Das *Congressional Budget Office (CBO)* kam zum Beispiel in seiner Prognose der zukünftigen Entwicklung vom März 2005 auf die Jahre 2020 anstelle 2018 bzw. 2053 anstelle 2042.¹⁵¹ Der Zeitpunkt, den Präsident George W. Bush als Bankrott des Systems bezeichnete, lag hier also elf Jahre später. Zudem ist die Bedeutung der Zahlen umstritten, Präsident Bush musste für seine Auslegung Kritik hinnehmen. Sobald das Programm weniger einnimmt, als es an Bezügen auszahlen muss, kann es auf seine Rücklagen in Form von Staatsanleihen zurückgreifen, die es seit der Reform von 1983 angesammelt hat. Dass diese den allgemeinen Staatshaushalt belasten, spielte laut Kritikern der Krisenrhetorik zumindest keine direkte Rolle.¹⁵² Sobald die Rücklagen im Jahr 2042 aufgebraucht sind, könnten nach dem *OASDI Trustees Report* zunächst noch rund drei Viertel und 2078 noch zwei Drittel der Bezüge aus den laufenden Einnahmen bezahlt werden.¹⁵³ Weder müssten demnach 2018 Steuern erhöht oder Bezüge gekürzt werden, noch sei das Programm ab 2042 bankrott.

Es sind also prinzipiell zwei Sichtweisen möglich. Die eine orientiert sich am

¹⁵⁰Kingdon, John W.: „Agendas, Alternatives, and Public Policies“, aaO, S. 94

¹⁵¹Congressional Budget Office: „Updated Long-Term Projections for Social Security“, März 2005, <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/60xx/doc6064/03-03-longtermprojections.pdf>

¹⁵²Vgl. z.B. Tumulty, Karen und Roston, Eric: „Taking on Social Security“, aaO; Chait, Jonathan: „A Principled Case for Obstruction“, *The New Republic*, 21. März 2005

¹⁵³OASDI Trustees: „2004 OASDI Trustees Report: Projections of Future Financial Status“, aaO

Staatshaushalt, der durch das zu erwartende Defizit von Social Security über ein tragbares Maß hinaus belastet würde. Die andere Sichtweise richtet sich nach dem Programm selbst, das aufgrund seiner Rücklagen in Staatsanleihen auf Jahrzehnte gesichert ist.

Der Social Security Trustees Report 2004 als Indikator

Kingdon unterscheidet zwei Arten von Indikatoren: Routinemäßige Kontrollmechanismen (*routinely monitoring*) und Studien (*studies*).¹⁵⁴ Diese würden von Entscheidungsträgern genutzt, um vor allem zwei Dinge zu bewerten: Die Größe (*magnitude*) eines Problems und Änderungen (*change*) bei diesem.¹⁵⁵

Aufgrund der Größe und Relevanz von Social Security erfährt das Monitoring des Programms prinzipiell eine hohe Aufmerksamkeit durch die politischen Entscheidungsträger. 1994 hatte das „versicherungsmathematische Defizit“ (*actuary deficit*) des Programms für die 75-Jahre-Langzeitprognose die Werte vor der Reform von 1983 wieder überschritten. Ohne die Reform sind die *Trustees* in ihrem vorläufigen Bericht für 1983 auf ein Defizit für den 75 Jahre-Zeitraum von 2,09 Prozent gekommen, für den Report von 1994 kamen sie auf 2,13 Prozent.¹⁵⁶ Von 1994 bis 2004 schwankte der Wert zwischen 1,86 und 2,23 Prozent. Für die Jahre 2000 bis 2004 waren es sogar nur 1,86 bis 1,92 Prozent. Das prognostizierte Datum, zu dem der *Trust Fund* aufgebraucht wäre, verschiebt sich innerhalb dieses Zeitraums von 2037 (Prognose 2000) auf 2042 (Prognose 2004).¹⁵⁷ Der *Trustees Report* von 2004 stellt also keine dramatische Abweichung von bisherigen Prognosen dar.

¹⁵⁴Vgl. Kingdon, John W.: „Agendas, Alternatives, and Public Policies“, aaO, S. 90 ff.

¹⁵⁵Vgl. ebd., S. 91 ff.

¹⁵⁶Goss, Stephen G.: „Measuring Solvency in the Social Security System“ in Olivia S. Mitchell, Robert J. Myers und Howard Young: „Prospects for Social Security Reform“, Philadelphia, 1999, S. 20 f.

¹⁵⁷Ruffing, Kathy A.: „What the 2011 Trustees' Report Shows About Social Security“ 24. Mai 2011, <http://www.cbpp.org/files/5-24-11socsec.pdf>

Tabelle 2: Veränderungen in den Trust Fund-Prognosen 1994-2004

Year	Actuarial Balance	Total Change	Year of exhaustion
1994	-2,13	--	2029
1995	-2,17	-0,04	2030
1996	-2,19	-0,02	2029
1997	-2,23	-0,03	2029
1998	-2,19	0,04	2032
1999	-2,07	0,12	2034
2000	-1,89	0,17	2037
2001	-1,86	0,03	2038
2002	-1,87	-0,01	2041
2003	-1,92	-0,04	2042
2004	-1,89	0,03	2042

Quelle: Ruffing, Kathy A.: „What the 2011 Trustees' Report Shows About Social Security“¹⁵⁸

Social Security in einer akuten Krise?

Schon bei der Einsetzung der CSSS 2001 versuchte George W. Bush, für die Notwendigkeit einer Reform zu argumentieren.

„The threat to the stability of Social Security has been apparent for decades. For years, political leaders have agreed that something must be done. But nothing has been done. We can postpone action no longer. Social Security is a challenge now; if we fail to act, it will become a crisis. We must save Social Security and we now have the opportunity to do so.

Our government will run large budget surpluses over the next 10 years. These surpluses provide an opportunity to move to a stronger Social Security system.“¹⁵⁹

Im Gegensatz zu den Plänen von 2001 sah zu Beginn von Bushs zweiter Amtszeit die Aussicht für den Haushalt wesentlich düsterer aus, was einerseits die Dringlichkeit für eine Reform erhöhte, andererseits die Spielräume für eine Systemänderung mit hohen Umstellungskosten und umstrittenem Langzeiteffekt schmälerte.

Auch das Beispiel der letzten großen Social Security-Reform von 1983 ließ sich nur bedingt auf die Situation Ende 2004 übertragen. Im Jahr 1983

¹⁵⁸Ebd.

¹⁵⁹Bush, George W. zur Einführung der President's Commission to Strengthen Social Security am 02. Mai 2001 zitiert nach The White House: „Remarks by the President in Social Security Announcement“, aaO

herrschte Einigkeit darüber, dass sich Social Security in einer akuten Finanzierungskrise befand. Sollte man sich nicht auf eine Lösung einigen können, drohten Bezugskürzungen. Terry Weiner bringt die Situation von 1983 auf den Punkt: *“There were no differences of opinion on the framing of the problem as a crisis, just differences on how to solve it.”*¹⁶⁰ 2004 lag jedoch der prognostizierte Zeitpunkt, ab dem die Ausgaben die Einnahmen übersteigen, 14 Jahre in der Zukunft. Die Langzeitprognose zur Solvenz des Programms hat nicht dazu beigetragen, ein Gefühl der absoluten Dringlichkeit zu verstärken, zumindest solange die kritischen Zeitpunkte Jahrzehnte in der Zukunft liegen.¹⁶¹

Kommunikation des Problems

Beim ersten Schritt der Reformbemühungen ging es laut Peter Wehner, *Deputy von White House political director* Karl Rove, auch darum, der amerikanischen Öffentlichkeit die Krisenhaftigkeit der Situation zu vermitteln. Er schrieb in einem an die Öffentlichkeit gelangten, ursprünglich an Unterstützer gerichteten, Memo:

*„We need to establish in the public mind a key fiscal fact: right now we are on an unsustainable course. That reality needs to be seared into the public consciousness; it is the pre-condition to authentic reform.“*¹⁶²

Oder um es noch prägnanter zu formulieren: Social Security in seiner zu diesem Zeitpunkt aktuellen Form *„is heading for an iceberg“*.¹⁶³ Dementsprechend betonte z.B. der Sprecher des Weißen Hauses, Scott McClellan, im Januar 2005 die zusätzlichen Kosten bei einem weiteren Aufschub. *“The president will continue to highlight the problem facing Social Security and the need to act to address it now, before it gets worse, because over time it only gets worse”*.¹⁶⁴

Die Bevölkerung und der Kongress sollten laut Michael Tanner, dem *director*

¹⁶⁰Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush’s Social Security Initiative“, aaO, S. 879

¹⁶¹Chait, Jonathan: „A Principled Case for Obstruction“, aaO

¹⁶²Wehner, Peter H.: „Memo on Social Security“, veröffentlicht von The Wall Street Journal, 5. Januar 2005, <http://online.wsj.com/article/SB110496995612018199.html>

¹⁶³Ebd.

¹⁶⁴McClellan, Scott zitiert nach Lakely, James G.: „Push begins for Social Security reform“ in The Washington Times, 11. Januar 2005

des „*project on Social Security choice*“ am *Cato Institute*, in den Monaten nach der Reformankündigung mit Hilfe einer groß angelegten Informationskampagne von den Reformpläne überzeugt werden. Ähnlich wie bei der Kampagne zu den Steuersenkungen würde der Präsident in Schlüsselstaaten und Wahlkreisen seine Pläne persönlich präsentieren.¹⁶⁵ So besuchte Bush, auch um den Druck auf demokratische Senatoren aus den *red states*, die 2006 zur Wiederwahl standen, zu erhöhen, direkt im Anschluss an seine *State of the Union*-Ansprache 2005 auf einer zweitägigen Tour fünf solcher Staaten für Podiumsdiskussionen: North Dakota, Montana, Nebraska, Arkansas und Florida.¹⁶⁶ Die Bemühungen der Exekutive gipfelten in der „*60 Stops in 60 Days*“ Tour, die später auf „*100 Stops in 100 Days*“ erweitert wurde.¹⁶⁷

Die Vermittlung der drohenden Finanzierungslücke von Social Security als unbedingt zeitnah zu lösendes Problem erwies sich als schwierig, sowohl in der Öffentlichkeit als auch im Kongress und bei Interessengruppen. Trotz aller Dringlichkeit, mit der Bush von einer Social Security-Reform sprach, sahen viele Amerikaner die Probleme des Gesundheitssystems und des Arbeitsmarktes als wichtigere zu lösende Aufgaben an.

Tabelle 3: Umfrage - Innenpolitischen Themen

If you had to say, which of these domestic issues do you think is MOST important right now -- 1) the budget deficit, 2) health care, 3) education, 4) social security, OR 5) jobs?

	Deficit	Health care	Education	Social Security	Jobs	DK/NA
6/10-15/05	%	%	%	%	%	%
All	14	28	22	14	20	2
Varied Wording: IF YOU HAD TO SAY, WHICH OF THESE DOMESTIC ISSUES DO YOU THINK IS MOST IMPORTANT RIGHT NOW 1. THE BUDGET DEFICIT, 2. HEALTH CARE, 3. PRESCRIPTION DRUGS, 4. SOCIAL SECURITY, OR 5. JOBS?						
	Deficit	Health care	Drugs	Social Security	Jobs	DK/NA
	%	%	%	%	%	%

¹⁶⁵Ebd.

¹⁶⁶Editorial: „Anatomy of a Victory“ in *The Nation*, 19. Dezember 2005

¹⁶⁷Cusack, Bob und O'Connor, Patrick: „GOP split on Social Security“ in *The Hill*, 21. September 2005

2/24-28/05	14	29	5	19	32	2
------------	----	----	---	----	----	---

CBS News/New York Times Poll. June 10-15, 2005. N=1,111 adults nationwide.
MoE \pm 3 (for all adults).

Der Präsident musste Kritik einstecken, als er nach dem Besuch des Bureau of Public Debt in Parkersburg, W.Va. die *treasury bonds* des Social Security Trust Funds als letztendlich ungedeckte Schuldscheine bezeichnete. „*There is no "trust fund," just IOUs that I saw firsthand, that future generations will pay - will pay for either in higher taxes, or reduced benefits, or cuts to other critical government programs.*“¹⁶⁸

Peter Ferrara, der mit seinem 1980 erschienenen und durch das *CATO Institute* verlegte Buch „*Social Security: The Inherent Contradiction*“¹⁶⁹ zu einem der Vorreiter unter den Privatisierungsbefürwortern gehört, betonte bereits in einem Interview im März 2005, dass mit der alleinigen Kritik an staatlichen Sozialprogrammen bis dahin keine Änderungen hervorgerufen werden konnten. Erst mit der Idee der Einführung von personal accounts werde der negativen Kritik eine positive Lösung zur Seite gestellt.

*"A lot of conservatives thought Social Security was an unjustified invasion into the private sector [...] But they weren't getting anywhere, because that was all negative politics. [...] Personal accounts would work because that's positive politics. It's all positive and populist. That's the way something can be accomplished"*¹⁷⁰

Damit impliziert Ferrara die Aufgabe der zu schaffenden *personal accounts*, nämlich die Rückführung der Sozialversicherung in die Privatwirtschaft. In der Zeit zwischen Ferraras Veröffentlichung Anfang der 1980er und seinen Äußerungen Anfang 2005 haben die Privatisierungsbefürworter an der Strategie zur Herbeiführung des Paradigmenwechsels weg von staatlichen Sozialprogrammen hin zu privatwirtschaftlichen Sozialversicherungen gearbeitet. In Wehners Memo finden sich Formulierungen, die auf andere Motive für die Reform als die drohende Krise zumindest hinweisen:

¹⁶⁸Bush, George W. zitiert nach White House: „President Participates in Social Security Conversation in West Virginia“, 5. April 2005, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/04/20050405-4.html>

¹⁶⁹Ferrara, Peter J.: „*Social Security: The Inherent Contradiction*“, San Francisco, 1980

¹⁷⁰Ferrara, Peter zitiert nach Thomma, Steven: „Social Security Overhaul is Long-Standing Conservative Dream“ für Knight-Ridder, 5. Februar 2005

„As you know, our advocacy for personal accounts is tied to our commitment to an Ownership Society - one in which more people will own their health care plans and have the confidence of owning a piece of their retirement. Our goal is to provide a path to greater opportunity, more freedom, and more control for individuals over their own lives.“¹⁷¹

Kritiker bemängelten dann auch, der Antrieb des Weißen Hauses sei nicht in erster Linie die drohende Krise, sondern der Wunsch, auf das Modell der *ownership society* zu wechseln, wie einige Beispiele zeigen:

- Der Journalist Jonathan Chait widersprach in der *New Republic* der Sichtweise, dass die aktuelle Debatte in erster Linie fiskalisch rational über die beste Möglichkeit, die Solvenz des Programms zu erhalten, geführt werde. Für ihn war es stattdessen eine zutiefst ideologische Auseinandersetzung, weswegen es zu keinem Kompromiss kommen sollte:

„The only way to make sense of Bush's behavior is to understand that his professed concern for Social Security's solvency is a pretext. He wants to use this moment of maximal Republican power to put his ideological imprint on any change to the system. From a fiscal standpoint, repairing Social Security now as opposed to five or ten years from now makes almost no difference. The true basis for Bush's urgency is that Republicans may not control Washington in five or ten years. For ideological conservatives, this is a pressing reason to act now. For the rest of us, it isn't.“¹⁷²

- Nancy J. Altman, ehemalige Mitarbeiterin der Greenspan-Kommission, beschrieb die Strategie des Präsidenten aus ihrer Sicht:

"The president hid the ideological content of his proposal with language that was all about strengthening Social Security. The president sought to sell his proposal the way he sold the war in Iraq - there was a crisis that had to be acted on immediately ... He used the projected long-term deficit as an excuse for undermining Social Security."¹⁷³

- Ganz ähnlich argumentierte der Wirtschaftswissenschaftler Paul Krugman in der *New York Times*:

„But the campaign for privatization provided an object lesson in how the administration sells its policies: by misrepresenting its goals, lying about the facts and abusing its control of government agencies. These were the same

¹⁷¹Wehner, Peter H.: „Memo on Social Security“, aaO

¹⁷²Chait, Jonathan: „A Principled Case for Obstruction“, aaO

¹⁷³Altman, Nancy J. zitiert nach Friedman, Saul: „Think Social Security is Secure? Think Again“ in *Newsday*, 01. Januar 2006

*tactics used to sell both tax cuts and the Iraq war.*¹⁷⁴

Neben liberalen Kritikern stellte sich auch der in Rentenfragen enorm einflussreiche Seniorenverband AARP gegen die Einführung von *personal accounts*.

Fazit

Die drohende Finanzierungslücke von Social Security wurde tatsächlich weithin als Problem wahrgenommen. Entscheidend ist hier jedoch die Frage, ob dieses Problem als drängend genug gesehen wurde, um eine Lösung trotz zu erwartender Widerstände durchsetzen zu können. Im Sinne der Multiple Streams-Theorie formuliert: War der *problem stream* dicht genug am *policy*- und am *politics stream*, um gemeinsam mit diesen ein *opportunity window* zu bilden?

In diesem Zusammenhang war Skepsis angebracht. Die generell diskutierten Lösungen zur Sicherung der Solvenz von Social Security würden Beitragserhöhungen und/oder Bezugskürzungen beinhalten. Eine teilweise oder gar komplette Umstellung des Systems, wie zum Beispiel der Umstieg auf Privatvorsorge, würde Kosten verursachen und massive ideologische Grabenkämpfe heraufbeschwören. Der zu erwartende Widerstand von Wählern und Interessengruppen könnte Kongressmitglieder zögern lassen, für Reformen zu stimmen.

Angesichts der scheinbar noch relativ großen zeitlichen Distanz zu den kritischen Zeitpunkten, einem fehlenden Dringlichkeitsgefühl in der Öffentlichkeit und entschlossener Ablehnung von *personal accounts* durch Liberale und wichtige Verbände wie der AARP war eine erfolgreiche Verkopplung des *problem streams* mit dem durch das Weiße Haus gewählten *policy stream* eine kaum zu überwindende Hürde.

¹⁷⁴Krugman, Paul: „Social Security Lessons“ in The New York Times, 15. August 2005

3. Policy Stream

„The debate about Social Security is going to be a monumental clash of ideas - and it's important for the conservative movement that we win both the battle of ideas and the legislation that will give those ideas life.“¹⁷⁵

War die Vermittlung der Dringlichkeit einer Reform an sich schon schwierig, kam dem gewählten politischen Lösungsansatz umso mehr Bedeutung zu. Nach Kingdon muss eine Lösung, um angenommen zu werden, technisch realisierbar, mit herrschenden kulturellen Werten vereinbar und kosteneffizient sein.¹⁷⁶ Die Multiple Streams-Theorie schätzt die Chancen eines erfolgreichen *coupling als* wesentlich höher ein, wenn ein im Vorfeld ausgearbeiteten Politikentwurf vorliegt, der vor allem in Expertenkreisen bereits Zustimmung findet (*softening up*):

„[...] normally, before a subject can attain a solid position on a decision agenda, a viable alternative is available for decision makers to consider. It is not enough that there is a problem, even quite a pressing problem. There also is generally a solution ready to go, already softened up, already worked out.“¹⁷⁷

Im Folgenden werden die prinzipiellen konservativen und liberalen Positionen zu Social Security vorgestellt, ein Blick auf die verschiedenen diskutierten Reformmodelle geworfen und dann speziell die Vorschläge von George W. Bush auf ihre Akzeptanz geprüft.

¹⁷⁵Wehner, Peter H.: „Memo on Social Security“, aaO

¹⁷⁶Vgl. Kingdon, John W.: „Agendas, Alternatives, and Public Policies“, aaO, S. 131 ff.;

Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush’s Social Security Initiative“, aaO, S. 887

¹⁷⁷Kingdon, John W.: „Agendas, Alternatives, and Public Policies“, aaO, S. 142

3.1. Grundsätzliche konservative und liberale Perspektiven auf Social Security

“[...]American political development has not yet delivered on many of its promises. Nobody has quite resolved whether the United States really is exceptional; European welfare states are being cut back in ways similar to American retrenchment and the question of why there is no socialism in the United States has been replaced by the question of why there is no socialism anywhere.”¹⁷⁸

Für eine grundlegende Abkehr vom bisherigen staatlichen umlagefinanzierten System hin zur Privatvorsorge musste sowohl eine Krise des bestehenden Systems als auch die Überlegenheit privater Rentenkonten überzeugend vermittelt werden. Hier reicht der *policy stream* in den *problem stream*, da die Lösung mittels Privatkonten ein bestimmtes Problem braucht, nämlich die prinzipielle Infragestellung der Zukunftsfähigkeit von Social Security als umlagefinanziertes Programm. Um Privatkonten durchzusetzen, mussten die Befürworter einer solchen Reform in der Logik der Multiple Streams-Theorie ihre Lösung mit einem Problem „verkoppeln“ (*couple*).

Die fundamentalen Meinungsverschiedenheiten zwischen Konservativen und Liberalen beginnen in der Sozialpolitik schon bei der Frage nach der Aufgabe und Form sozialer Sicherungen. Da Social Security ein zentraler Baustein der amerikanischen Sozialpolitik ist, entbrennt gerade an dem Programm die Debatte um die Rolle des Staates bei der sozialen Sicherung. Konservative Privatisierungsbefürworter sehen in Social Security ein gegenüber privatwirtschaftlicher Vorsorge ineffektives Instrument, das zudem nicht im Aufgabenbereich des Staates liegt. Für Liberale hingegen gehört die Sicherstellung einer Sozialversicherung, die Risiken auf die Bevölkerung verteilt, sehr wohl zu den zentralen, sinnvollen Aufgaben des Staates. Dies gelte um so mehr in Zeiten hoher Volatilität auf dem Arbeitsmarkt, wie Jonathan Chait in *The New Republic* darlegt: *„Because workers face higher risk in the economy today, social insurance that eliminates risk makes more sense, not less. [...] If workers are going to take on greater risk in a more dynamic economy, a risk-free bedrock of social insurance offers the perfect*

¹⁷⁸Wolfe, Alan: „Getting In“ in *The New Republic*, 8. Mai 2006

complement.“¹⁷⁹ Demgegenüber gibt es wiederum wenig, was amerikanische Konservative mehr fürchten als eine „Europäisierung“ der USA, das heißt vor allem eine Ausweitung und Verfestigung des Sozialstaates. Nicht nur wäre das ineffektiver als privatwirtschaftliche Vorsorge, sollten sich Ansprüche für die Mittelschicht aus sozialstaatlichen Programmen entwickeln, könnte diese ihre Ablehnung gegenüber solchen Programmen reduzieren und die Durchsetzung konservativer Positionen langfristig gefährden.¹⁸⁰ Vor allem Social Security ist aus dieser Sichtweise ein mahnendes Beispiel eines solchen Prozesses. Der Streit um Social Security kann somit auch als Kampf um die amerikanische Mittelschicht gesehen werden. Liberale und Konservative sind sich einig, dass das Programm so lange fest in der amerikanischen Politik verankert ist wie es einen elementaren Teil der Altersvorsorge der Mittelschicht darstellt. Würde dieser Status zugunsten privater Vorsorge aufgeweicht, so könnte Social Security seine Unantastbarkeit einbüßen. Somit wäre jede Stärkung oder Schwächung an dieser Stelle wegweisend für die Zukunft von Social Security und damit auch generell für die Sozialpolitik.¹⁸¹

¹⁷⁹Chait, Jonathan: „A Principled Case for Obstruction“, aaO

¹⁸⁰Schild, Georg: „Zwischen Freiheit des Einzelnen und Wohlfahrtsstaat – Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert“, aaO, Seite 17

¹⁸¹Chait, Jonathan: „A Principled Case for Obstruction“, aaO

Die konservative Perspektive

„At the end of the day, we want to promote both an ownership society and advance the idea of limited government. [...] For the first time in six decades, the Social Security battle is one we can win - and in doing so, we can help transform the political and philosophical landscape of the country. We have it within our grasp to move away from dependency on government and toward giving greater power and responsibility to individuals.“¹⁸²

Ökonomisch Konservative und Libertäre sehen die Altersvorsorge als individuelle Verantwortung jedes Einzelnen und nicht als gesellschaftliche Aufgabe. Entscheidend ist hier die konservative Überzeugung, dass der einzelne Arbeitnehmer eher in der Lage ist, über den Markt eine langfristig sichere Altersvorsorge zu erhalten als über Regierungsprogramme.¹⁸³ Zwar betonte Bush, dass seine Reform trotz Einführung von *personal accounts* weiterhin eine Grundsicherung durch Social Security beibehalten würde, jedoch reichte vielen Konservativen eine Teilprivatisierung nicht.¹⁸⁴ Auch Bush hat 2000 eine Teilprivatisierung als ersten Schritt auf dem Weg zu einem System, dessen beherrschendes Element private Vorsorge ist, bezeichnet:

"It's going to take a while to transition to a system where personal savings accounts are the predominant part of the investment vehicle. And so, this is a step toward a completely different world, and an important step." ¹⁸⁵

Die Bedeutung des Reformvorhabens für Konservative wird deutlich, wenn man die Einschätzung des Weißen Hauses zu den Reformplänen betrachtet. Peter Wehner schreibt in seinem Memo, die Reform sei eines der wichtigsten konservativen Vorhaben der Moderne und ein Erfolg wäre einer der größten konservativen politischen Siege, dessen Bedeutung und Reichweite kaum hoch genug eingeschätzt werden könnte.¹⁸⁶ Selbst wenn die "euphorische" Rhetorik des Memos zum Teil auch der Tatsache geschuldet ist, dass es geschrieben wurde, um die eigenen Anhänger auf den Kurs des Weißen Hauses einzuschwören, so wird die Meinung Wehners zur herausragenden Bedeutung der Reform von vielen geteilt. Stephen Moore, Präsident der konservativen

¹⁸²Wehner, Peter H.: „Memo on Social Security“, aaO

¹⁸³Ebd.

¹⁸⁴Chait, Jonathan: „A Principled Case for Obstruction“, aaO

¹⁸⁵Bush, George W. Zitiert nach Dao, James und Mitchell, Alison: „Gore Denounces Bush Social Security Plan as Too Risky“, The New York Times, 17. Mai 2000

¹⁸⁶Wehner, Peter H.: „Memo on Social Security“, aaO

Interessengruppe *Club for Growth*, sieht in dem Programm die Achillesferse des Wohlfahrtsstaats: *"If you can jab your spear through that, you can undermine the whole welfare state."*¹⁸⁷ Michael Tanner bekräftigt diese Sichtweise. *„We're changing fundamentally the relationship of people to their government [...] [It would be] the biggest shift since the New Deal."*¹⁸⁸ Dabei ist die Social Security-Reform ein zentraler Schritt auf dem Weg zum Ziel einer von Bush propagierten *ownership society*. Edward Crane betonte, dass eine *ownership society* aus seiner Sicht keine leere Worthülse wie viele andere programmatische Schlagwörter, z.B. *New Deal*, *Fair Deal* oder *Great Society*, sei: *„It means control over our own lives, which is the essence of a free society."*¹⁸⁹ Selbst wenn man dem Staat eine Rolle bei der Vorsorge und Bewältigung der Unvorhersehbarkeiten des Lebens einräumt, gehört Altersvorsorge aus konservativer Sicht nicht dazu. Der Journalist Jonathan Rauch bringt diese Position auf den Punkt:

*“Government should help provide for unforeseeable contingencies: tsunamis, unemployment, open-heart surgery. But if there is one event in all of human life that is wholly foreseeable, it is the advent of old age. Why, then, shouldn't people save for their own retirement, instead of relying on welfare from the government - which is what Social Security, as currently constituted, really is?”*¹⁹⁰

Terry Weiner benennt die konservative Hauptkritik an Social Security: Die Gefahr, die durch die Ansprüche aus staatlichen Sozialprogrammen für das Budget und die ökonomische Gesundheit ausgeht. Die ungedeckten Verbindlichkeiten von Social Security würden letztendlich zum Bankrott des Programms führen, die Rücklagen (*surplus*) des Programms seien ein Mythos und würden nicht wirklich existieren.¹⁹¹

Daneben gibt es aus konservativer Sicht noch eine Reihe weiterer Argumente für private Altersvorsorge:

187Moore, Stephen zitiert nach Krugman, Paul: „Spearing the Beast“ in The New York Times, 8. Februar 2005

188Tanner, Michael zitiert nach Rauch, Jonathan: „The No. 1 Moral Issue Is -- Abortion? No, Social Security“ in The National Journal, 15. Januar 2005

189Crane, Edward H.: „Toward the Ownership Society“, aaO, S. 2

190Rauch, Jonathan: „The No. 1 Moral Issue Is -- Abortion? No, Social Security“, aaO

191Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush's Social Security Initiative“, aaO, S. 880

- Nach Ansicht von Jonathan Rauch stehen nicht nur die wirtschaftspolitischen Auswirkungen der Reform im Vordergrund, sondern auch die moralischen Werte, die durch sie beeinflusst werden.¹⁹² So schreibt auch Peter Wehner in dem Memo: *"We consider our Social Security reform not simply an economic challenge, but a moral goal and a moral good"*.¹⁹³ Die Argumentation von Wehner ist, dass es ohne eine Reform früher oder später zu einem Generationenkonflikt zwischen Jung und Alt kommen würde. Dies gelte es zu verhindern.
- Gary Becker sieht zudem einen Vorteil darin, dass es durch die Einführung persönlicher Rentenkonten auch Geringverdienern ermöglicht würde, ein ausgewogeneres Verhältnis ihres Portfolios zwischen Aktien und Rentenwerten herzustellen.¹⁹⁴
- Eine Privatisierung helfe, die Altersvorsorge von Interessengruppenpolitik, von Besteuerung und von Staatsausgaben zu trennen. Darüber hinaus bestehe das Risiko, dass bei einer Anhebung der Sozialversicherungssteuern die Überschüsse eben nicht zurückgelegt werden, sondern, da sie in den allgemeinen Haushalt einfließen, das Staatsdefizit geringer erscheinen lassen und so die politische Bereitschaft, Staatsausgaben zu senken, weiter zurückgehen würde.¹⁹⁵ *Federal Reserve Board* Chairman Alan Greenspan griff das Argument der „*Lockboxes*“ auf. Private Konten würden mit einer höheren Wahrscheinlichkeit dafür sorgen, dass die Social Security-Beiträge nicht vorzeitig ausgegeben werden. Allerdings würden nach Meinung von Greenspan Bezugskürzungen mit großer Wahrscheinlichkeit Bestandteil zukünftiger Reformen sein. Dementsprechend sollte die Regierung den zukünftigen Rentnern reinen Wein einschenken und eingestehen, dass das versprochene

¹⁹²Rauch, Jonathan: „The No. 1 Moral Issue Is -- Abortion? No, Social Security“, aaO

¹⁹³Wehner, Peter H.: „Memo on Social Security“, aaO

¹⁹⁴Becker, Gary: „A Political Case for Social Security Reform“, aaO

¹⁹⁵Ebd.

Rentenniveau nicht zu halten sein wird.¹⁹⁶

Gab es schon zu Gründungszeiten von Social Security in den 1930er Jahren kritische konservative Stimmen, so sei das System heute aus konservativer Sicht nicht nur nach wie vor falsch, sondern zudem auch hoffnungslos antiquiert und damit ohne grundlegende Reformen nicht in der Lage, in Zukunft eine angemessene Absicherung zu gewährleisten. Deshalb argumentierte Präsident George W. Bush, dass sich die Arbeitsbedingungen in den USA in den letzten Jahrzehnten in einer Weise verändert haben, die eine Strukturreform der Altersvorsorge unverzichtbar machen:

*"The economy is changing, the world is changing, [...] In our parents' generation, moms usually stayed home while fathers worked for one company until retirement. The company provided health care and training and a pension."*¹⁹⁷

Die Privatisierungsgegner diskreditierten sich nach Meinung des Weißen Hauses schon dadurch, diese einfache Erkenntnis nicht zu teilen:

*„[...] Democrats and liberals are in a precarious position; they are attempting to block reform to a system that almost every serious-minded person concedes needs it. They are in a position of arguing against modernizing a system created almost four generations ago. Increasingly the Democrat Party is the party of obstruction and opposition. It is the Party of the Past.“*¹⁹⁸

In dem Aufsatz „*A Leninist Strategy*“ entwarfen Stuart Butler und Peter Germanis nach der aus Sicht von Gegnern staatlicher Sozialprogramme enttäuschend verlaufenen Social Security-Reform 1983, und somit lange vor dem Reformversuch von George W. Bush, eine Strategie für eine Ablösung von Social Security durch ein privates Vorsorgemodell. Da die Reform nicht wie gehofft eine Privatisierung von Social Security vorantrieb, sondern im Gegenteil eher das bestehende System zu stärken schien, setzte sich bei Konservativen zunehmend die Einsicht durch, dass kurzfristige Lösungen nicht erreicht werden konnten. Stattdessen waren langfristige Strategien erforderlich. Das bis heute beachtete Ergebnis war der noch im Jahr 1983 erschienene

¹⁹⁶Greenspan, Alan: „Future of the Social Security program and economics of retirement“ Testimony before the Special Committee on Aging, U.S. Senate vom 15. März 2005, <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/testimony/2005/20050315/default.htm>; siehe auch Schneider, William: „Bush's Separation Solution“ in *The Atlantic Magazine*, März 2005
¹⁹⁷Bush, George W. zitiert nach Chait, Jonathan: „A Principled Case for Obstruction“, aaO
¹⁹⁸Wehner, Peter H.: „Memo on Social Security“, aaO

Aufsatz im Journal des *Cato Institutes*.¹⁹⁹ Der provokante Titel „*A Leninist Strategy*“ wurde von den Autoren gewählt, weil sie nach eigener Aussage - wie Lenin - nicht darauf warten wollten, dass sich die Stimmung in der Bevölkerung von alleine zugunsten einer Revolution (hier des Umstiegs auf private Vorsorge) wandelt, die dann in einer Krise des bestehenden Systems durchgeführt werden könnte. Stattdessen sollte auf der einen Seite aktiv am Aufbau einer Reformkoalition und auf der anderen Seite an der Schwächung des politischen Gegners gearbeitet werden.

*“Unlike many other socialists at the time, Lenin recognized that fundamental change is contingent both upon a movement’s ability to create a focused political coalition and upon its success in isolating and weakening its opponents.”*²⁰⁰

Ihre Strategie bezeichneten Butler und Germanis dann auch als „*guerrilla warfare against both the current Social Security system and the coalition that supports it*“.²⁰¹

Die Autoren gingen davon aus, dass es einer krisenhaften Situation im bestehenden System bedürfe, um eine grundlegende Reform zu ermöglichen. Im Normalfall sei die Opposition der Koalition, die vor allem durch den Erwerb von Anrechten auf Social Security-Bezüge entstanden ist, nicht zu überwinden. Bis zum Eintreten einer krisenhaften Situation bestünde die beste Chance für eine Schwächung dieser Koalition darin, in kleinen Schritten die optionalen Angebote zur privaten Altersvorsorge zu stärken, um den Bürgern die Überlegenheit privater Modelle aufzuzeigen.²⁰²

Käme es demnach zu einer Krise des Systems, wollten Butler und Germanis die grundlegende Reform auf Basis der durch die bereits vorhandenen optionalen Angebote und zusätzlichen Aufklärungskampagnen sensibilisierten Bevölkerung mit Hilfe einer bis dahin zu bildenden Koalition von Privatisierungsbefürwortern durchsetzen. Diese Koalition sollte aus den Institutionen bestehen, die von einem System, das auf *individual retirement*

¹⁹⁹Butler, Stewart und Germanis, Peter: „Achieving a „Leninist“ Strategy“ in *Cato Journal*, Vol. 3, No. 2, 1983, S. 547-556

²⁰⁰Ebd., S. 547

²⁰¹Ebd., S. 552

²⁰²Ebd., S. 548

arrangement (IRA) basierte, profitieren (unter anderem Banken und Versicherungsunternehmen) sowie den bereits vorhandenen Besitzern privater Rentenversicherungen. Die Autoren hofften, dass, je größer die Gruppe von Bürgern würde, die von einer eigenen privaten Altersvorsorge profitieren, desto größer würde auch der Druck, weitere private Angebote einzuführen, die dann wiederum von mehr Bürgern in Anspruch genommen würden.²⁰³ Sie hofften somit auf einen mit der Entwicklung staatlicher Programme vergleichbaren Prozess.

“This self-generating process in the private sector is identical to the political process that has forced programs in the public sector to grow and serve ever larger constituencies.”²⁰⁴

Den Autoren war bewusst, dass es lange dauern könnte, bevor sowohl eine Krise einträte als auch gleichzeitig eine Koalition bestünde, die stark genug sei, radikale Reformen durchzusetzen. Bis dahin müsse geduldig und beständig an den Voraussetzungen für eine solche Reform gearbeitet werden. „[...] *as Lenin well knew, to be a successful revolutionary, one must also be patient and consistently plan for real reform.*”²⁰⁵

Der Aufsatz von Butler und Germanis zeigt in vielen Teilen die tatsächlich eingeschlagene Strategie der Befürworter einer stärkeren privaten Altersvorsorge auf. Dabei geht er in seiner Kritik an Social Security weiter als viele Fürsprecher der Reformpläne von Präsident Bush und er fordert in letzter Konsequenz die Ablösung von Social Security durch ein privatisiertes System. Kritiker von Bushs Sozialpolitik sehen in dem Aufsatz deswegen die Bestätigung, dass die Reformpläne seiner Regierung ebenfalls auf die „Zerstörung“ von Social Security zielten.

²⁰³Ebd., S. 552 f.

²⁰⁴Ebd., S. 553

²⁰⁵Ebd., S. 556

Die liberale Perspektive

„Social Security is the most successful program in our country's history. People look upon it as a promise - without an expiration date - that our nation has made to America's workers, their families, and to our retirees.“²⁰⁶

Viele Befürworter staatlicher Sozialprogramme sehen den Sinn von Social Security gerade darin, die Arbeitnehmer gegen die Unsicherheiten des Lebens abzusichern. Zu diesen zählen sie, wie schon in der Kapiteleinleitung angesprochen, durchaus auch private Vorsorge. Wie Jonathan Chait weiter ausführt, können heutige Arbeitnehmer nicht mehr mit einer berufslebenslangen Anstellung bei einem Arbeitgeber rechnen. Auch die betriebliche Altersvorsorge beruht in vielen Fällen nicht mehr wie noch vor vierzig Jahren auf einem *fixed benefits*-Modell, sondern ist zumindest in Teilen an die Aktienwerte gekoppelt. Die größere Fluktuation an den Finanzmärkten führe demnach zu größeren Risiken, die durch staatliche Sozialprogramme sinnvoller aufgefangen werden könnten als durch individuelle Altersvorsorge.²⁰⁷ Entsprechend argumentierte Anfang 2005 auch Barack Obama, zu diesem Zeitpunkt demokratischer Senator: *„Social Security is intended to be a safety net so that retirees have something to live on when private accounts don't work, when investments go bad or the stock market crashes“.*²⁰⁸ Noch zugespitzter formulierte es der damalige *New York State Attorney General*, Eliot Spitzer: *"Where would we be if those who were retiring had their money in Enron and WorldCom?"*²⁰⁹

In der Argumentation und Rhetorik der Privatisierungsbefürworter sehen Liberale eine gezielte Fehlinformation, mit der diese ihre an sich unpopulären politischen Ziele durchsetzen wollen. So schreibt der Kolumnist E. J. Dionne:

„To build support for privatization, backers of the idea could not rely on their popularity, and they even had to abandon their treasured word "privatization." Instead, they spent years trying to convince Americans that Social Security faced some sort of "crisis" and that "personal" accounts were the answer.“²¹⁰

206AARP: „Social Security: A Background Briefing“, aaO

207Chait, Jonathan: „A Principled Case for Obstruction“, aaO

208Obama, Barack zitiert nach: Ziemba, Stanley: „Obama a big hit in Lockport“ in Chicago Tribune, 12. Januar 2005

209Spitzer, Elliot, National Press Club Luncheon 31. Januar 2005, zitiert nach NPR: „Spitzer: Marsh Settlement Will Go to Insured“, 31. Januar 2005, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=4472927>

210Dionne, E. J. Jr.: „Bush the Egghead“ in The Washington Post vom 29. April 2005

Weiner formuliert es in seiner Analyse der Debatte folgendermaßen:

“The crusade to “save” Medicare and Social Security was really about saving the nation from those programs rather than saving the programs for the nation.”²¹¹

Von Reformbefürwortern wird das Altern der Gesellschaft als wichtiger Grund der Probleme des Programms gesehen. Das bestehende System sei dafür nicht konzipiert, geschweige denn darauf vorbereitet. Dies sollte nach Einschätzung von liberalen Kommentatoren jedoch differenzierter betrachtet werden. Paul Krugman verweist darauf, dass Präsident Franklin D. Roosevelts *Commission on Economic Security* 1934 in ihrem Bericht, der die Grundlage für Social Security darstellte, für das Jahr 2000 einen Anteil von 12,7 Prozent der über 64-Jährigen an der Bevölkerung prognostiziert hatte. Der tatsächliche Anteil war 12,4 Prozent.²¹²

Dadurch, dass bei Social Security eine Umlagefinanzierung eingeführt wurde, bei der die damaligen Rentner ihre Bezüge erhielten, ohne vorher selbst in das Programm eingezahlt zu haben, entstand eine *legacy debt*. Der fehlenden Einzahlungen der ersten Rentnergeneration wegen müssten bei einer Abkehr von der Umlagefinanzierung neben den Kosten eines neuen Systems auch die Bezüge der letzten Generation, die aus dem Programm Geld erhalten, getragen werden. Dies würde einen Umstieg enorm verteuern. Streng genommen ist dies keine rein liberale Kritik. Die Existenz der *legacy debt* wird von Konservativen als Kritik an der Umlagefinanzierung verwendet.

Eine fundamentale, strukturelle Krise des Programms sehen Liberale nicht, die projizierten Probleme ließen sich durch moderate Anpassungen lösen.

²¹¹Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush’s Social Security Initiative“, aaO, S. 891

²¹²Krugman, Paul: „Social Security Lessons“, aaO

3.2. Reformmodelle

"You have to suffer some pain,[...] The question is, what's a reasonable amount of pain and who should suffer it?"²¹³

Für die Analyse der Debatte ist ein Blick auf die diskutierten und mögliche alternative Reformmodelle nötig. Diskutiert wurden vor allem der „Plan 2“ der von Bush 2001 eingesetzten Reformkommission, der als Grundlage für die geplante Einführung von *personal accounts* gilt, sowie das von Pozen entworfene „Progressive Indexing“, das Bush zur Bekämpfung der fiskalen Probleme des Programms bevorzugte.

Der Plan der Ökonomen Peter Orszag und Peter Diamond, den die Autoren selbst als *balanced approach* bezeichnen, verzichtete dagegen auf eine Einführung von *personal accounts* zur Lösung der fiskalischen Probleme von Social Security. Damit kann er als möglicherweise konsensfähigere Alternative zu dem Reformvorhaben von Präsident Bush gesehen werden.

Plan 2 (CSSS)

Auch wenn Bush viele Details seiner Reformpläne offen ließ, so hatte er in der *State of the Union* im Februar 2005 zumindest Eckpunkte aufgezeigt. Dazu gehörten die Wahrung des Systems für ältere Arbeitnehmer (55 Jahre und älter), der Verzicht auf Steuererhöhungen, die Einführung von *personal accounts* und ein langsamer Übergang in das neugestaltete Programm.

„We must, however, be guided by some basic principles. We must make Social Security permanently sound, not leave that task for another day. We must not jeopardize our economic strength by increasing payroll taxes. We must ensure that lower income Americans get the help they need to have dignity and peace of mind in their retirement. We must guarantee there is no change for those now retired or nearing retirement. And we must take care that any changes in the system are gradual, so younger workers have years to prepare and plan for their future. As we fix Social Security, we also have the responsibility to make the system a better deal for younger workers. And the best way to reach that goal is through voluntary personal retirement accounts.“²¹⁴

Die Regierung bezifferte die Kosten für die Umstellung des Systems auf 754

²¹³Pozen, Robert zitiert nach Weisman, Jonathan: „President's Plan Shields Benefits of Low Earners“ in The Washington Post, 29. April 2005

²¹⁴Bush, George W.: „Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union“, aaO

Milliarden Dollar bis 2015, wobei sie davon ausging, dass die Privatisierung langfristig 10 Billionen Dollar Verbindlichkeiten einsparen würde. Ein detaillierter Plan, geschweige denn ein konkreter Gesetzentwurf, lag zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht vor. Die Grundlage der Änderungen sollte wahrscheinlich der *Plan 2* der *President's Commission to Strengthen Social Security (CSSS)* aus dem Jahr 2001 sein.

Im Mai 2001 berief Präsident George W. Bush die CSSS ein, um Vorschläge für eine Reform von Social Security zu entwickeln. Bush machte der Kommission dabei folgende Vorgaben für eine „Modernisierung“ des Programms:

- Eine Modernisierung dürfe die Bezüge für gegenwärtige Rentner oder diejenigen, die kurz vor dem Ruhestand stehen, nicht verändern.
- Der gesamte Social Security-Überschuss dürfe nur für Social Security verwendet werden.
- Die Einkommenssteuer für Social Security dürfe nicht erhöht werden.
- Die Regierung dürfe den Social Security-Fond nicht an den Aktienmärkten anlegen.
- Eine Modernisierung müsse den Arbeitsunfähigkeits- und Hinterbliebenenschutz von Social Security bewahren.
- Eine Modernisierung müsse individuell verwaltete, freiwillige Privatrentenkonto beinhalten, die das Sicherheitsnetz von Social Security erweitern.²¹⁵

Diese Vorgaben schränkten den Spielraum der Kommission erheblich ein. Kritiker sahen hier den Versuch, eine Schwächung von Social Security durch die Einführung von Privatkonto zu legitimieren. Dazu trug auch die Auswahl der 16 Kommissionsmitglieder bei. Kritiker bemängelten, dass sich nur Privatisierungsbefürworter in der Kommission befänden und Experten mit alternativen Sichtweisen nicht berücksichtigt würden.²¹⁶ Die Kommission sollte zumindest in der Hinsicht Überparteilichkeit ausdrücken, dass ihr auch

²¹⁵President's Commission to Strengthen Social Security: „Strengthening Social Security and Creating Wealth for all Americans - Report of the President's Commission“, Dezember 2001, http://www.ssa.gov/history/reports/pcsss/Final_report.pdf, S. 13

²¹⁶Calmes, Jackie: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“, aaO

Demokraten angehörten. Der Wichtigste war der ehemalige Senator Daniel Patrick Moynihan, der zusammen mit AOL-Time Warners *Co-Chief Operating Officer* Richard D. Parsons der Kommission vorsah.

Die Kommission legte ihren Abschlussbericht im Dezember 2001 vor. Darin machte sie drei unterschiedliche Reformvorschläge:

- *„Reform-Modell 1 führt eine freiwillige Privatkontenoption ein, aber spezifiziert nicht andere Änderungen an der Struktur der Bezüge und Einnahmen von Social Security, durch die langfristige Nachhaltigkeit erreicht würden.“*²¹⁷
- *„Reform-Modell 2 ermöglicht es zukünftigen Rentnern, Social Security-Bezüge zu erhalten, die mindestens die Höhe der Bezüge heutiger Rentner haben, sogar nach der Inflationsanpassung, und die Social Security-Bezüge von Geringverdienern erhöht. Modell 2 führt ein freiwilliges Privatkonto ein, ohne Steuererhöhungen oder zusätzliche Beiträge der Arbeitnehmer zu benötigen. Es erzielt Solvenz und gleicht Social Securitys Einnahmen und Kosten aus.“*²¹⁸
- *„Reform-Modell 3 führt eine freiwillige Privatkontenoption ein, die es Arbeitnehmern grundsätzlich erlaubt, nach dem heutigen Gesetz angesetzte Bezüge und Einkommensersatzraten zu erreichen oder zu übertreffen. Es erzielt Solvenz, indem Einnahmen hinzugefügt werden und indem der Anstieg der Bezüge unterhalb des Anstiegs des price indexing gesenkt wird.“*²¹⁹

Man kann davon ausgehen, dass ein Teil der Aufgabe der Kommission darin bestand, dem Weißen Haus und dem Kongress Rückendeckung bei kontroversen Fragen zu geben, indem eine überparteiliche Expertenmeinung vorgelegt wird, sozusagen der bestmögliche Kompromiss. Angesichts des Fehlens von Privatisierungsgegnern in der Kommission und ihrer eingeschränkten Zielsetzung auf die Einführung von Privatkonten sowie der Vorlage dreier verschiedener Reformszenarien war es nicht überraschend, dass die Ergebnisse die Reformdebatte nicht beendeten.

Im Rahmen der Debatte während des 109. Kongresses war klar, dass für den Reformvorschlag des Weißen Hauses aus den drei Plänen eigentlich nur *Plan 2*

²¹⁷Eigene Übersetzung nach President's Commission to Strengthen Social Security:

„Strengthening Social Security and Creating Wealth for all Americans - Report of the President's Commission“, aaO, S. 14

²¹⁸Eigene Übersetzung nach Ebd., S. 15

²¹⁹Eigene Übersetzung nach Ebd., S. 16

in Frage kommen konnte, da er als einziger auf Steuererhöhungen oder Beitragserhöhungen verzichtete.

Mit der Fokussierung der Reformpläne auf eine Teilprivatisierung in Anlehnung an den *Plan 2* waren die ideologischen Fronten klar und die Debatte drehte sich inhaltlich um die Frage, ob eine (Teil-)Privatisierung von Social Security die Probleme des Programms, und der Altersvorsorge in den USA allgemein, lösen oder verschlimmern würde.

Progressive indexing (Pozen)

Eine schwerwiegende Kritik an den Reformplänen Bushs lautete, dass eine Teilprivatisierung nichts an der vorausgesagten Unterfinanzierung von Social Security ändern würde. Zur Lösung dieses Problems schlug Bush das *progressive indexing* vor. Nach dem Entwurf von Pozen, der auch in Bushs Kommission mitarbeitete, sollten ab 2012 Ansprüche aus niedrigen Einkommen (unter 25.000 Dollar Jahresgehalt) wie bisher an der Entwicklung der Lohnhöhe indexiert werden. Ansprüche aus mittleren Einkommen (25.000 – 113.000 Dollar Jahresgehalt) würden an einer Kombination aus Lohnhöhe und Inflationsrate indexiert, wobei der Anteil der Inflationsindexierung mit dem Gehalt stiege. Ansprüche aus hohem Einkommen (über 113.000 Dollar Jahresgehalt) sollten komplett an der Inflationsrate indexiert werden.²²⁰ Das *progressive indexing* würde also bei mittleren und hohem Einkommen zu einer Reduzierung der Rentenansprüche führen. Nach Angaben des Weißen Hauses würde das *progressive indexing* etwa 70 Prozent der zukünftigen Finanzierungslücke von Social Security schließen.²²¹

Pozens Plan wurde auch deswegen beachtet, weil er als demokratisches Mitglied in Bushs CSSS auftrat und sein Plan vom Weißen Haus als Idee von Seiten der Demokraten propagiert wurde. Von Demokraten wurde Pozens Zugehörigkeit zum demokratischen Lager jedoch angezweifelt.²²²

²²⁰White House: „Fact Sheet: Strengthening Social Security for Those in Need“, 28. April 2005, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/04/20050428-7.html>

²²¹Furman, Jason „Would Private Accounts provide a higher Rate of Return Than Social Security?“, Center on Budget and Policy Proposals, 2. Juni 2005

²²²Lizza, Ryan: „Hardball 101“ in *The New Republic*, 24. Januar 2005,

A balanced approach (Diamond / Orszag)

Peter Orszag und Peter Diamond legten 2003 einen Reformplan vor, den sie selbst als „*Balanced Approach*“ bezeichneten. Ihr erklärtes Ziel war es, den „ausgeglichene“ Ansatz der Reformen von 1983 zu reproduzieren:

*„Our plan restores balance to Social Security without drawing on general revenues, preserves the program’s basic structure, and strengthens its social insurance functions. Its combination of revenue and benefit changes reflects the type of balanced approach that was successfully adopted in the 1983 reforms of Social Security.“*²²³

Sie plädierten für eine Anhebung der Steuern und Senkung der Bezüge, in einem jeweils moderaten und fairen Rahmen, um das bestehende System langfristig zu sichern. Zum Zeitpunkt der Debatte betrug der Steuersatz 12,4 Prozent auf ein Einkommen von bis zu 90.000 Dollar im Jahr, die Hälfte übernimmt der Arbeitgeber. Nach den Plänen von Orszag und Diamond würde der Steuersatz bis 2055 auf 14,2 Prozent steigen, bei gleichzeitiger Kürzung der Bezüge um bis zu 8,6 Prozent.²²⁴

Robert Pozen urteilte über den Plan von Orszag und Diamond:

*„So both Peter Orszag and Peter Diamond have put forward a very serious and very honest attempt to say here’s how you could raise taxes and here are various benefit cuts that you could make that would get you to solvency. My problem is not economically - I think a lot of their ideas make sense economically - but politically, if you go to your constituents and say here we have tax increases and benefit cuts, how many are going to vote for it, I think the answer is almost none.“*²²⁵

Für den Fall, dass die Bezüge nicht gekürzt werden, müssten die Anteile der Renten- und Hinterbliebenensicherung an der Einkommenssteuer von zu diesem Zeitpunkt 10,6 Prozent um 6 Prozent auf 16,6 Prozent steigen. Gegner

<http://www.tnr.com/article/hardball-101>

223Diamond, Peter A. und Orszag, Peter R.: „Reforming Social Security: A Balanced Approach“ in The Brookings Institution Policy Brief, Nr. 126, Dezember 2003, http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2003/12saving_orszag/pb126.pdf, S.1

224Orszag, Peter R.: „Saving Social Security“ Präsentation beim Brookings Briefing am 13. Januar 2005, http://www.brookings.org/comm/events/20050113_orszag.ppt Vgl auch Diamond, Peter A. und Orszag, Peter R.: „Saving Social Security: A Balanced Approach“, Washington D.C., 2004

225Pozen, Robert zitiert nach Brookings Institution: „Brookings Briefing: Reforming Social Security“, 13. Januar 2005, <http://www.brookings.org/comm/events/20050113.pdf>, S. 17

von solchen Steuererhöhungen befürchteten, dass der Anstieg letztendlich noch höher ausfallen würde. Dahingehend äußerte sich auch der Wirtschaftswissenschaftler Martin Feldstein:

„[I]ncreasing marginal tax rates by 6 percentage points will shrink the tax base; people will work less and change their form of compensation. So the actual tax increase, in order to meet that same financing goal and, moreover, to offset the loss of revenue to the personal income tax, would have to be even higher.“²²⁶

Darüber hinaus argumentierte Feldstein, dass eine starke Erhöhung der Einkommenssteuer Haushalte mit mittleren und niedrigen Einkommen hart treffen würde.²²⁷ Würde man gänzlich auf Steuererhöhungen verzichten, müssten demnach die Bezüge um etwa ein Drittel gekürzt werden. Da so umfangreiche Kürzungen jedoch noch weniger politisch durchsetzbar erscheinen als Steuererhöhungen, würde ein Verzicht auf eine Strukturreform unvermeidlich zu Steuererhöhungen führen.²²⁸

Eine mögliche Anhebung des zu versteuernden Einkommens von 90.000 Dollar auf beispielsweise 120.000 Dollar wurde von Feldstein ebenfalls kritisiert. Eine solche Anhebung würde durch die steuerliche Mehrbelastung bei den Betroffenen die Arbeitsmotivation senken und/oder die Einkommen auf andere Vergütungen als das zu versteuernde Gehalt verschieben, ohne zu substantiellen Steuermehreinnahmen zu führen.²²⁹ Selbst wenn die betroffenen Arbeitnehmer ihr Verhalten nicht verändern, würden die Steuereinnahmen nur etwa einen halben Prozent des zu versteuernden Einkommens bzw. 19 Milliarden Dollar mehr betragen.²³⁰ Sollte das zu versteuernde Einkommen sinken, wären von den niedrigeren Steuereinnahmen auch die *personal income tax* und die *Medicare HI tax* betroffen.²³¹ Feldstein rechnete bei einer Anpassung des Verhaltens der Arbeitnehmer an die Steuererhöhungen nur noch mit Mehreinnahmen von 5 Milliarden Dollar.²³²

²²⁶Feldstein, Martin zitiert nach Cato Institute: „Social Security: Time for Real Reform“ in Cato Policy Report, Mai/Juni 2005, S. 8

²²⁷Ebd.

²²⁸Ebd.

²²⁹Ebd., S. 9

²³⁰Ebd.

²³¹Ebd.

²³²Ebd.

3.3. Akzeptanz der Reformbemühungen

Die von Präsident George W. Bush zur Debatte gestellten Elemente einer Reform hatten von Beginn an einen schweren Stand. Der *Plan 2* baute die Struktur von Social Security radikal um, ohne das Finanzierungsproblem der zukünftigen Ansprüche zu lösen. *Progressive indexing* fand kaum Fürsprecher: Befürworter einer Privatisierung wollten keine Teildebatte neben ihrem eigentlichen Ziel eröffnen. Die Gegner kritisierten, dass *progressive indexing* alleine nicht ausreichen würde, die Finanzierungslücke zu schließen, und zudem den Mittelstand über Gebühr belaste.

Wäre das Ziel der Reform die Wiederherstellung der langfristigen Solvenz von Social Security bei gleichzeitiger Beibehaltung der Grundstruktur des Programms gewesen, so wäre der *balanced approach* von Orszag und Diamond ein realistischer Einstieg in die Debatte gewesen, da er versucht, die Finanzierung durch eine Mischung aus gemäßigten Leistungskürzungen und Einnahmeerhöhungen sicherzustellen.

Fehlende Details des Reformplans

Von Seiten der Presse wurde unter Bezugnahme auf dem Weißen Haus nahe stehende Quellen bereits Anfang 2005 vermutet, dass die Exekutive nicht vor Februar oder März einen detaillierten Plan für die Reform vorlegen würde und dass dieser dann auch nicht die Form eines Gesetzentwurfes hätte.²³³ Folgt man dem Memo von Wehner, so wählte das Weiße Haus diese Taktik, um sich die Flexibilität für die Debatte im Kongress zu erhalten. Die Zurückhaltung des Präsidenten wurde vom Sprecher des Weißen Hauses, Trent Duffy, als "*cautious approach, by design, because of the shared awareness of the challenges, as well as a shared commitment to try and get things done*" bezeichnet.²³⁴ Mit dieser Taktik wollte das Weiße Haus die Verabschiedung eines Reformgesetzes im Kongress noch vor dem Sommer unterstützen.²³⁵ Dafür arbeitete man vor allem mit den beiden Vorsitzenden der im

²³³Lakely, James G.: „Push begins for Social Security reform“, aaO

²³⁴Duffy, Trent zitiert nach VandeHei, Jim: „Panel May Take Lead On Social Security“, aaO

²³⁵Cusack, Bob und O'Connor, Patrick: „GOP split on Social Security“, aaO

Abgeordnetenhaus und im Senat jeweils zuständigen Ausschüsse, dem Abgeordneten Bill Thomas und dem Senator Charles E. Grassley, zusammen.

Die Argumentation des Weißen Hauses hätte - aufgrund der engen Mehrheitsverhältnisse im Senat und der grundsätzlichen Meinungsunterschiede zu Social Security - schlüssig sein können. Umso wichtiger wäre es im Sinne des *policy streams* jedoch gewesen, im Hintergrund einen Reformplan zu verfolgen, der die Voraussetzungen technische Realisierbarkeit, Vereinbarkeit mit kulturellen Werten sowie Kosteneffizienz erfüllt.

Auch wenn der Präsident keinen kompletten Reformplan in Form eines Gesetzentwurfes vorlegte, waren doch zumindest nach und nach Eckpunkte bekannt geworden. Das Weiße Haus bot letztendlich zwei Elemente für eine Reform an: Privatkonten, um auf ein ihrer Meinung nach zukunftsfähiges, amerikanischen Werten entsprechendes, Rentensystem zu wechseln und *progressive indexing*, um die bestehenden Finanzierungslücken für die bestehenden und noch entstehenden Ansprüche zu decken.

Personal Accounts

In Hinsicht auf die *personal accounts* prallten die bekannten Positionen von Privatisierungsbefürwortern und -gegnern aufeinander: Wegen der Abkehr von der Umlagefinanzierung wären beispielsweise bei einer Einführung individueller Rentenkonten deren Erträge gesamtwirtschaftlich solange reduziert, bis die *legacy debt* abgetragen ist. So gesehen ist Bushs Aussage, *personal accounts* ergäben „a better rate of return on your money than that which the Social Security system gets“ bis zur vollständigen Tilgung des *legacy debt* gesamtwirtschaftlich nicht richtig gewesen.²³⁶ Als Antwort auf Kritiker der Reformpläne verwies Gary Becker auf die Tatsache, dass das *legacy debt* irgendwann sowieso abgetragen werden muss; es sei denn, man würde die gegenüber den Rentnern gemachten Versprechen nicht einhalten wollen. Unter diesem Gesichtspunkt sei es besser, jetzt geplant einen überschaubaren Übergang durchzuführen, als später plötzlich große

²³⁶Zitiert nach Chait, Jonathan: „A Principled Case for Obstruction“, aaO

Steuererhöhungen einführen zu müssen.²³⁷

Jagadeesh Gokhale vom Cato Institute nahm an, dass die Regierung die Übergangskosten bei einer Einführung von personal accounts über eine höhere Staatsverschuldung finanzieren würde.²³⁸ Ein solches Vorgehen würde er in diesem speziellen Fall positiv bewerten:

“I’m not sure the label “transition cost” is appropriate. Normally, when the government incurs debt, it means that the government is mopping up resources that the private sector could have used for investment in private ventures. But this addition to the government’s explicit debt is different. It is not going to mop up private resources because, at the same time, the diversion of payroll taxes into personal accounts invested in private markets adds to private resources. [...] The other way to look at it: although the government’s short-term debt is going up, it is doing so in exchange for reducing future obligations. Either way you look at it, it is a mistake to label the transition financing for Social Security reform a “cost.” A better label would be “transition investment.””²³⁹

Jonathan Chait hingegen argumentierte, dass bei Besitzern von Privatrentenkonten tatsächlich der Eindruck entstehen könnte, sie würden einen besseren Gegenwert für ihre Investitionen bekommen. Bei Social Security sähe man nur, wie die Steuern vom Lohn abgezogen werden, persönliche Investitionen wüchsen (im Idealfall) mit der Zeit an. Dabei bestünde jedoch die Gefahr, dass vergessen würde, dass Social Security eine gewisse Umverteilung von Einzahlern mit höherem Einkommen zu denen mit niedrigerem beinhaltet, das Programm auch für den Arbeitsunfähigkeitsschutz aufkommt und dass die *legacy debt* einzurechnen sei. Dies würde natürlich die Rendite des Programms schmälern.²⁴⁰

“Conservatives once proclaimed this unabashedly. The 1983 Cato Journal paper, which advocated what it called a “Leninist Strategy” for undermining Social Security, argued, “This mechanism for demonstrating the individual gains and losses that occur under Social Security is a key step in weakening public support for our present system.””²⁴¹

Laut Kritikern wie Chait ergibt sich aus einem Umstieg auf eine Privatvorsorge ein Problem, das sowohl individuell als auch gesellschaftlich signifikant sein kann: Die Möglichkeit, dass durch Gründe wie Arbeitsunfähigkeit, sinkendes

²³⁷Becker, Gary: „A Political Case for Social Security Reform“, aaO

²³⁸Cato Institute: „Social Security: Time for Real Reform“, aaO, S. 10 f

²³⁹Gokhale, Jagadeesh zitiert nach ebd.

²⁴⁰Chait, Jonathan: „A Principled Case for Obstruction“, aaO

²⁴¹Ebd.

Einkommen, Eintritt ins Rentenalter zum Zeitpunkt schwacher Märkte oder auch einfach ein langes Leben individuelle Rentenkonto als alleinige Altersvorsorge unzureichend sein können.²⁴²

Auch bei Ökonomen werden in der Reformdebatte die ideologischen Positionen bei der unterschiedlichen Bewertung von *personal accounts* deutlich. Peter Orszag fürchtet, dass die *personal accounts* schon vor dem Ruhestand in Anspruch genommen werden könnten, weswegen sie seiner Meinung nach kein Faktor in der Grundsicherung sein sollten:

„Precisely because they are sold as providing ownership and control, there is a very substantial danger that the money will be pulled out over time, before retirement. And frankly, you can, again, write down any set of rules you want in terms of how the system would work, and I know we're going to hear that the commission would have prevented this from happening by writing that rule, but realistically, especially given the way that the accounts are being sold, I think that this is a very substantial problem. And it makes sense to be able to have some flexibility with the money you have above that core tier, but that core tier should be very solid and should not be touched before retirement.“²⁴³

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt an den Privatisierungsplänen war die prognostizierte Rendite der individuellen Rentenkonto. Um die von Seiten des Weißen Hauses genannten 6,5 Prozent zu erreichen, müsste die amerikanische Wirtschaft auf Dauer ein größeres Wachstum aufweisen als die von der *Social Security Administration* prognostizierten 1,9 Prozent. Die Prognosen sind für Social Security jedoch insofern konservativ als sie von einer wirtschaftlichen Entwicklung unterhalb des historischen Durchschnitts ausgehen. Bei der gleichen wirtschaftlichen Entwicklung, wie sie für eine Rendite von 6,5 Prozent für Privatkonto nötig wäre, hätte auch das bestehende Social Security-Programm keine Probleme.²⁴⁴

Progressive Indexing

Schon in dem Memo von Wehner wird deutlich, dass die Exekutive der

²⁴²Ebd.

²⁴³Orszag, Peter R. zitiert nach ebd.

²⁴⁴Fitzgerald, Alison und Forsythe, Michael: „Stock-Market Returns May Not Meet Bush's Social Security Hopes“, Bloomberg News vom 28. März 2005; vgl. auch Furman, Jason „Would Private Accounts provide a higher Rate of Return Than Social Security?“, aaO

Meinung war, dass die Einführung von *personal accounts* nicht unmittelbar die Finanzprobleme des Programms lösen würde.

*„We simply cannot solve the Social Security problem with Personal Retirement Accounts alone. If the goal is permanent solvency and sustainability - as we believe it should be - then Personal Retirements Accounts, for all their virtues, are insufficient to that task.“*²⁴⁵

Der Präsident sei nicht gewillt, dieses Problem zu ignorieren:

*„[P]laying "kick the can" is simply not the credo of this President. He wants to do what needs to be done for genuine repair of Social Security. If we duck our duty, it can have serious short-term economic consequences. [...] To ignore the structural fiscal issues [...] would be irresponsible.“*²⁴⁶

In der *State of the Union* schien Bush offen gegenüber verschiedenen Ansätzen, um die langfristige Solvenz von Social Security wieder herzustellen:

*“[...]Fixing Social Security permanently will require an open, candid review of the options. Some have suggested limiting benefits for wealthy retirees. Former Congressman Tim Penny has raised the possibility of indexing benefits to prices rather than wages. During the 1990s, my predecessor, President Clinton, spoke of increasing the retirement age. Former Senator John Breaux suggested discouraging early collection of Social Security benefits. The late Senator Daniel Patrick Moynihan recommended changing the way benefits are calculated. All these ideas are on the table.“*²⁴⁷

Etwas konkreter war Wehner. Bei den Optionen zur Gewährleistung der Zahlungsfähigkeit von Social Security sprach er sich gegen Steuererhöhungen, *„the traditional Democrat/liberal way“*, aus. Auch eine deutliche Erhöhung des Renteneintrittsalters sei nicht geplant.²⁴⁸ Die wahrscheinlichste Lösung sei eine Anpassung bei der Indexierung der Leistungsansprüche:

*„[W]e're going to take a very close look at changing the way benefits are calculated. As you probably know, under current law benefits are calculated by a "wage index" - but because wages grow faster than inflation, so do Social Security benefits. If we don't address this aspect of the current system, we'll face serious economic risks.“*²⁴⁹

Hierfür geeignet sei das *progressive indexing* von Pozen. Das Interesse des Weißen Hauses an dieser Lösung bestätigte Bush im März.

„[...] One of the interesting ideas was by the fellow - by a Democrat economist

²⁴⁵Wehner, Peter H.: „Memo on Social Security“, aaO

²⁴⁶Ebd.

²⁴⁷Bush, George W.: „Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union“, aaO

²⁴⁸Vgl. Wehner, Peter H.: „Memo on Social Security“, aaO

²⁴⁹Ebd.

name of Posen [sic]. He came to visit the White House - he didn't see me, but came and tossed some interesting ideas out, talking about making sure the system was progressive. ²⁵⁰

Nicht nur die geplanten *personal accounts*, sondern auch die angedachte Einführung des *progressive indexing*, wurde heftig kritisiert. Demokraten wie der frühere ökonomische Berater von Präsident Clinton, Gene B. Sperling, kritisierten die Pläne *progressive indexing* einzuführen als Angriff vor allem auf die Mittelklasse: „*For the first time ever, you'll see a Social Security solvency plan that is solely based on deep cuts to the middle class*“.²⁵¹

Die Position des Weißen Hauses, *personal accounts* an sich würden die Probleme des Programms nicht lösen, rief bei Gegnern und Befürwortern Kritik hervor. Das *Democratic National Committee* reagierte unmittelbar auf das Eingeständnis des Präsidenten, dass die *personal accounts* nicht direkt zur Lösung der Finanzierungsprobleme von Social Security beitragen: „*This is the first time the president has conceded that fact. We couldn't agree more.*“²⁵² Der demokratische Senator Joseph Biden hatte schon vorher eine von Privatisierungsgegnern geteilte Meinung geäußert: „*There's no correlation between 'fixing Social Security' and private accounts....The private accounts only make Social Security solvency more difficult, not easier.*“²⁵³ Peter Ferrara wunderte sich nicht, dass bei einer solchen Argumentation eine Mehrheit der Bevölkerung gegen die Reformpläne ist.

*"I can't understand why this White House staff sends the president out to sell personal savings accounts for Social Security with the message that they don't really solve the problem [...] Is it any wonder then that the more the president talks about personal accounts, the lower they sink in the polls?"*²⁵⁴

Stephen Moore vom *Club for Growth* störte sich an den Kürzungen für mittlere und hohe Einkommen, deren Einführung seiner Meinung nach den Republikanern bei der Kongresswahl 2006 die Mehrheit im Senat kosten

250President Bush in seiner Pressekonferenz am 16. März 2005 zitiert nach White House:

„White House: „President Holds Press Conference“, 16. März 2005, aaO

251Sperling, Gene B. Zitiert nach Milbank, Dana und VandeHei, Jim: „A Gambler Decides to Raise the Stakes“, aaO

252Democratic National Committee Press Release, zitiert nach Schneider, William: „Bush's Separation Solution“, aaO

253Biden, Joseph zitiert nach ebd.

254Ferrara, Peter, zitiert nach Hallow, Ralph Z.: „Bad advice to Bush blamed for Social Security struggle“ in The Washington Times, 11. März 2005

könnte.²⁵⁵ Allerdings gab es auch Republikaner wie Senator Lindsey O. Graham aus South Carolina, die den Präsidenten für den Schritt lobten:

„[The president] dramatically shaped the debate within the Republican world by embracing index changes and rescheduling benefits [...] He chose a path different from the one many Republicans have embraced.“²⁵⁶

Fazit

Das Weiße Haus entschied sich - unter den Gesichtspunkten der Multiple Streams-Theorie betrachtet - für eine wenig erfolgversprechende *policy*. Mit der geplanten Einführung von Privatkonten legte man sich auf einen Eckpfeiler der Reform fest, der massive Opposition hervorrief. Liberale sahen die Werte einer staatlichen Sozialversicherung als elementar gefährdet an. Unklarheit und Diskussionen gab es über die Kosten der Umstellung des Systems. Entsprechend schwerer wog es, dass viele Details seitens des Weißen Hauses offen gelassen wurden, so dass es keine konkrete Diskussionsgrundlage gab. Aus dem Kongress konnte diese nicht kommen, dazu waren die Abgeordneten aufgrund dann doch nicht ausreichender Mehrheiten und möglicher Konsequenzen bei der kommenden Wahl zu vorsichtig.

²⁵⁵Milbank, Dana und VandeHei, Jim: „A Gambler Decides to Raise the Stakes“, aaO

²⁵⁶Graham, Lindsay O. zitiert nach Harris, John F. und VandeHei, Jim: „Doubts About Mandate for Bush, GOP“, aaO

4. Politics Stream

„Whether or not you consider President Bush to have a “mandate” (and it is a bit of a stretch to call 51 percent such a thing), this is an opportunity for some positive reform of American domestic policy.“²⁵⁷

Der *politics stream* in der Multiple Streams-Theorie setzt sich aus Elementen wie der öffentlichen Stimmung, Kampagnen von Interessengruppen, Wahlergebnissen, dem Maß an Parteilichkeit sowie Ideologie im Kongress und Administrationswechseln zusammen.²⁵⁸ Die Regierung von George W. Bush verließ sich bei ihren Reformbemühungen auf scheinbar gute politische Rahmenbedingungen: Mehrheiten im Kongress, ein klarer Wahlerfolg in der Präsidentschaftswahl, positive wirtschaftliche Eckdaten und eine starke Finanzwirtschaft. Die Ausgangsposition für die Reform war jedoch schwieriger, als es auf den ersten Blick schien. Die Mehrheiten im Kongress waren für eine weitreichende Reform von Social Security zu fragil, die Sperrminorität im Senat stellte das Weiße Haus vor große Probleme. Auf Seiten der Demokraten genügend Stimmen für eine Teilprivatisierung zu gewinnen, bedurfte großer Anstrengungen. Ohne Aussicht auf Erfolg an dieser Stelle schien es darüber hinaus schwierig, die gemäßigten Senatoren in den eigenen Reihen, wie zum Beispiel Senatorin Olympia Snowe (R-ME), hinter die Reform zu bringen. Im Abgeordnetenhaus reichte zwar die einfache Mehrheit, aber die Abgeordneten standen auch zur Wahl in den *midterm elections* 2006. Dass große Teile der Bevölkerung den Reformplänen skeptisch gegenüberstand, erschwerte das Vorhaben zusätzlich.

²⁵⁷Crane, Edward H.: „Toward the Ownership Society“, aaO, S. 2

²⁵⁸Kingdon, John W.: „Agendas, Alternatives, and Public Policies“, aaO, S. 145; Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush’s Social Security Initiative“, aaO, S. 887

4.1. Die republikanische Wählerschaft und die öffentliche Meinung

Zu klären ist, ob sich aus dem Sieg George W. Bushs bei den Präsidentschaftswahlen 2004 eine mehrheitlich positive Haltung der Bevölkerung gegenüber den Social Security-Reformplänen ableiten lässt. Für die Beantwortung dieser Frage lohnt es sich, einen Blick auf die Zusammensetzung der republikanischen Wählerschaft und auf die öffentliche Meinung zu den Reformplänen zu werfen.

Republikanische Wählerschaft

Das *Pew Research Center* hat in seiner Typologie der amerikanischen politischen Landschaft für das Jahr 2005 vier Gruppen beschrieben, aus denen sich der Hauptteil der republikanischen Wähler rekrutiert.²⁵⁹ Dabei zeigte sich, dass die Anhänger der konservativen Koalition den Kern der republikanischen Wählerschaft bildeten: Sozial und ökonomisch konservative, optimistisch in die Zukunft blickende „*Enterprisers*“ (11 Prozent der registrierten Wähler), „*Social Conservatives*“ (13 Prozent) und „*Pro-Government Conservatives*“ (10 Prozent). Die beiden letztgenannten wären zwar sozial konservativ, aber wesentlich eher als die „*Enterprisers*“ bereit, Einmischungen des Staates zum Schutz der Familien vor ökonomischen Risiken zu fordern. Diese drei Gruppen stellen die konservative Basis der Republikanischen Partei. Dazu hatte die vom Pew Research Center in der politischen Mitte verortete Gruppe der „*Upbeats*“ (13 Prozent) bei der Wahl 2004 überwiegend republikanisch gewählt.²⁶⁰

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt der demokratische Meinungsforscher Stanley Greenberg in seinem Buch „*The two Americas: Our Current Political Deadlock and how to Break it*“. Laut seiner Umfrageergebnisse waren 46 Prozent der Wählerschaft im Präsidentschaftswahlkampf 2004 den Republikanern verbunden, darin eingeschlossen sind 37 Prozent der Wähler, die sich selbst als Republikaner bezeichnen. Zwei Drittel dieser selbst definierten Republikaner sahen sich als konservativ an.²⁶¹ In den *exit polls*

²⁵⁹Pew Research Center: „Mapping the Political Landscape 2005“, Washington D.C., 2005, <http://pewresearch.org/assets/files/politicalandscape2005.pdf>

²⁶⁰Ebd. S. 3 f

²⁶¹Greenberg, Stanley B.: „The two Americas: Our Current Political Deadlock and how to Break it“, New York, 2004, S. 3

gaben ungefähr 23 Prozent aller Wähler an, *born-again* oder evangelikale Christen zu sein und 16 Prozent sagten, dass sie mehr als einmal wöchentlich die Kirche besuchten.²⁶²

Angesichts der genannten Zahlen schien es, als könnte der Wahlsieg George W. Bushs tatsächlich als ein Mandat für konservative Politik und damit auch für die Reformpläne interpretiert werden. Ein genauere Blick zeigte jedoch, dass die Situation selbst bei den eigenen Wählern komplizierter war.

Libertäre, allen voran das *Cato Institute*, forderten Einschnitte in Sozialstaatsprogrammen am vehementesten. Es kann jedoch nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der republikanischen Wählerschaft als libertär bezeichnet werden. Für das *Cato Institut* haben David Boaz und David Kirby anhand von Daten von *Gallup*, den *American National Election Studies* und dem *PEW Research Center* untersucht, wie groß der Anteil der Wähler mit libertären Neigungen an der gesamten US-Wählerschaft ist. Sie kommen zu dem Schluss, dass der Anteil in etwa 13 Prozent beträgt. Diese Wähler stimmten 2000 noch im Verhältnis von 72 zu 20 Prozent für George W. Bush als Präsident. 2004 waren es nur noch 59 zu 38 Prozent. Im Kongress ergab sich ein ähnliches Bild, bei den *midterm elections* im Jahr 2002 entschieden sich libertäre Wähler im Abgeordnetenhaus mit 70 zu 23 Prozent und im Senat mit 74 zu 15 Prozent für republikanische Kandidaten. 2004 sank diese Mehrheit im Haus auf 53 zu 44 Prozent und im Senat auf 54 zu 43.²⁶³

Ein Großteil der republikanischen Wählerschaft teilt zudem nicht die ideologisch scharfe Ablehnung von Social Security. Laut einer *PEW Research* Umfrage vom Februar 2005 waren 83 Prozent der befragten Republikaner der Meinung, dass Social Security gut für die Vereinigten Staaten gewesen ist.²⁶⁴

Skepsis gegenüber einer Privatisierung in der Öffentlichkeit

Nahezu alle Meinungsforschungsinstitute führten Umfragen zur Situation von Social Security und den Reformplänen durch. Diese zeigten ein gespaltenes

²⁶²CNN: Exit Poll Presidential Election 2004,

<http://edition.cnn.com/ELECTION/2004/pages/results/states/US/P/00/epolls.0.html>

²⁶³Boaz, David und Kirby, David: „The Libertarian Vote“, in Policy Analysis, Nr. 580, Cato Institute, 18. Oktober 2006, S. 13 f.

²⁶⁴PEW Research Poll, 16.-21. Februar, 2005

Bild in der Gesamtbevölkerung. Auf der einen Seite war zwar eine Mehrheit der Befragten von zukünftigen Problemen des Programms überzeugt, sollte es nicht zu Reformen kommen. Diese Sichtweise sollte sich im Verlauf der Privatisierungsdebatte in der Bevölkerung sogar noch verstärken:

Tabelle 4: Umfrage - Finanzielle Situation von Social Security

"Which of the following do you think best describes the financial situation of Social Security today? It is in crisis. It is in serious trouble, but not in crisis. It is in some trouble. OR, It is not really in trouble at all."

	Crisis	Serious Trouble	Some Trouble	Not In Trouble	DK/NA
6/10-15/05	%	%	%	%	%
All	17	38	37	5	3
2/24-28/05	15	46	32	5	2

CBS News/New York Times Poll. June 10-15, 2005. N=1,111 adults nationwide.
MoE ± 3 (for all adults).

Auf der anderen Seite fanden die Reformvorschläge des Präsidenten keine ausreichend deutliche Mehrheit. Besonders die älteren Amerikaner standen *personal accounts* skeptisch gegenüber.²⁶⁵ Eine Umfrage der Quinnipiac Universität vom Januar 2005 ergab zwar noch eine knappe Mehrheit in der Bevölkerung für die Möglichkeit, dass der einzelne Arbeitnehmer Teile seiner Social Security-Steuern im Aktienmarkt investieren kann. Doch mit zunehmendem Alter nahm die Unterstützung dieser Idee massiv ab. Unterstützten 61 Prozent der zwischen 18 und 40 Jahre alten Befragten den Vorschlag, so waren es nur 34 Prozent der über 60-Jährigen.

Tabelle 5: Umfrage - Investition von Social Security-Steuern

"Do you support or oppose allowing individuals to invest a portion of their social security taxes in the stock market?"

	Support	Oppose	DK/NA
1/25-31/05	%	%	%
ALL	51	43	6
GenX (18-40)	61	35	4
BabyBoomers (41-59)	53	43	4
Seniors (60+)	34	56	10

Quinnipiac University Poll. Januar 25 - 31, 2005. N=2,100 registered voters nationwide.
MoE ± 2.1.

²⁶⁵Weisman, Jonathan: „Skepticism of Bush's Social Security Plan Is Growing“ in The Washington Post, 15. März 2005

Noch offensichtlicher wird die Herausforderung, vor der das Weiße Haus mit seinen Reformplänen stand, wenn man auf die Altersstruktur der republikanischen Wähler schaut. Laut *exit polls* hatte Bush bei den Präsidentschaftswahlen 2004 mit 54 zu 46 Prozent den größten Vorsprung gegenüber Kerry in der Gruppe der über 60-jährigen.²⁶⁶ Dies entsprach der Altersgruppe der Amerikaner, bei der die Umfragen die größte Skepsis gegenüber einer Teilprivatisierung festgestellt hatten. Bei den 45- bis 59-Jährigen führte Bush mit 51 zu 48 Prozent und bei den 30- bis 44-Jährigen mit 53 zu 46 Prozent. Bei den jüngsten Wählern, der Gruppe der 18- bis 29-Jährigen lag jedoch Kerry mit 54 zu 45 Prozent vorne.²⁶⁷ Damit hatten viele der jungen Amerikaner, die einer Teilprivatisierung gegenüber tendenziell eher aufgeschlossen waren, Bush nicht gewählt. Dass nicht nur Demokraten, sondern auch potentielle Wähler der Republikaner den konservativen Reformplänen skeptisch gegenüber standen, legt auch eine Äußerung des Republikanischen Abgeordneten Ray LaHood nahe: *"It's a no-win for people in the House,(...) We risk our political careers. We risk 30-second ads against you saying, 'You voted to gut Social Security.'"*²⁶⁸

Der Politikwissenschaftler Steven M. Teles zählt drei fundamentale Vorteile des bestehenden Social Security-Programms für derzeitige Arbeitnehmer und Rentner gegenüber möglichen Alternativen auf, die Konservative überwinden müssen: Die gewachsene Erwartung der Empfänger, dass sich ihre Bezüge nicht ändern; die Erwartungen zukünftiger Empfänger an ihre Bezüge, basierend auf den Erfahrungen aus dem Programm bisher; und die Unsicherheit über die Effekte, die Alternativen haben würden.²⁶⁹

Auf Basis ähnlicher Überlegungen unterteilte schon der Aufsatz von Butler und Germanis die an einer Reform von Social Security interessierten Teile der Bevölkerung in drei Interessengruppen, „*the young*“, „*the middle-aged*“

²⁶⁶CNN: Exit Poll Presidential Election 2004, aaO

²⁶⁷CNN: Exit Poll Presidential Election 2004, aaO

²⁶⁸LaHood, Ray zitiert nach Associated Press: „GOP Rift On Social Security Reform“, The Associated Press, 22. Dezember 2004

²⁶⁹Teles, Steven M.: „Conservative Mobilization Against Entrenching Liberalism“, in Pierson, Paul und Skocpol, Theda: „The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism“, Princeton, 2007, S. 166 f.

working population“ und *„the retired or those nearing retirement“*.²⁷⁰ Von besonderer Bedeutung für die Strategie der Autoren sind die Jungen und die Älteren. Die Jungen haben das geringste Vertrauen in das bestehende System und stehen somit einer Reform am aufgeschlossensten gegenüber:

*“[...] [T]he young are the most obvious constituency for reform and a natural ally for the private alternative. The overwhelming majority of people in this group have stated repeatedly that they have little or no confidence in the present Social Security system. Discontentment will only grow as the taxes needed to support the system continue to rise, and as the prospects for a reasonable return on one’s “contribution” continue to fade.”*²⁷¹

Die Älteren stellen die größte Hürde bei der Reformierung von Social Security dar. Sie haben über lange Zeiträume in das System eingezahlt und erwarten zu Recht die versprochenen Bezüge, auch wenn es nach Meinung der Autoren unverantwortlich von der Regierung war, unrealistische Ansprüche zu wecken. Zudem engt die Einhaltung der Zusagen den Spielraum für Reformen ein. Neben moralischen sind es trotzdem vor allem praktische Gründe, die für eine Erfüllung der Zusagen sprechen, da die Gruppe der älteren Bürger laut Butler und Germanis den mächtigsten Teil der Koalition der Privatisierungsgegner darstellt. Die Autoren betonen, dass es sich hierbei um eine politisch äußerst aktive und einflussreiche Bevölkerungsgruppe handelt und es keine Reform geben kann, ohne dieser Bevölkerungsgruppe ihre erworbenen Ansprüche zu garantieren, auch wenn dies die Kosten der Reform in die Höhe treibt:

*„Any plan to change the system must therefore be neutral or (better still) clearly advantageous to senior citizens. By accepting this principle, we may succeed in neutralizing the most powerful element of the coalition that opposes structural reform.”*²⁷²

Bush beherzigte all diese Überlegungen in der State of the Union von 2005:

*“I have a message for every American who is 55 or older: Do not let anyone mislead you; for you, the Social Security system will not change in any way.”*²⁷³

Der Präsident griff bei seinem Reformvorschlag somit die Idee auf, die seit der „Leninist Strategy“ von Reformbefürwortern wie dem Cato Institute immer

²⁷⁰Butler, Stewart und Germanis, Peter: „Achieving a „Leninist“ Strategy“, aaO, S. 553
271Ebd.

²⁷²Ebd., S. 549

²⁷³Bush, George W.: „Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union“, aaO

wieder propagiert wurde: Älteren Arbeitnehmern und Rentnern ihre vollen Bezugsansprüche zu garantieren und den jüngeren Arbeitnehmern die Möglichkeit zu geben, *personal accounts* anzulegen. Dies schien auch logisch, da Umfragen zu Beginn der Reformbemühungen ergaben, dass die Ablehnung der Pläne mit höherem Alter zunahm. Allerdings gelang es den Reformbefürwortern im Verlauf der Debatte nicht wirklich, Kapital aus den Unterschieden zwischen den Generationen zu schlagen. Die Jüngeren blieben eher indifferent, während die Älteren die Reformvorschläge entschieden ablehnten.²⁷⁴

²⁷⁴Altman, Nancy nach Friedman, Saul: „Think Social Security is Secure? Think Again“, aaO

4.2. Die Interessengruppen

Eine zentrale Rolle in der Reformdebatte spielten Interessengruppen. Diese versuchten, sowohl die öffentliche Meinung als auch Politiker in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Privatisierungsbefürworter: Konservative Interessengruppen, Think-Tanks und Wirtschaftsverbände

Die Gründe für die Unterstützung der Regierungspläne auf Seiten der Reformbefürworter waren unterschiedlich. Der Journalist Thomas B. Edsall fasst sie zusammen: Es gab die durch konservative Think Tanks vertretene prinzipielle Vorstellung, dass staatliche Sozialprogramme ineffektiv seien und durch Angebote der Privatwirtschaft ersetzt werden sollten. Die Wirtschaftsverbände fürchteten, dass beim Scheitern der Pläne des Präsidenten eine spätere Reform Steuererhöhungen beinhalten könnte. Der Finanzsektor und die Börse wiederum rechneten sich durch die Einführung von *personal accounts* zusätzliche Gewinne aus.²⁷⁵ Schon Butler und Germanis hoben in ihrer Langzeitstrategie die Bedeutung der Wirtschaftsverbände für eine mögliche Reform hervor:

“An education campaign is needed to gain the support of key individuals in the media as well as to win over vital constituencies for political reform. The banking industry and other business groups that can benefit from expanded IRAs must be encouraged to play a central role in educating the public about the benefits of the private plan. They can do this both through their commercial advertising and through public relations.”²⁷⁶

Laut Dirk Van Dongen, President der *National Association of Wholesaler-Distributors (NAW)*, waren die Wirtschaftsverbände - falls nötig - vorbereitet, auch über mehrere Jahre auf eine Reform von Social Security hinzuarbeiten. Voraussetzung dafür sei allerdings, dass *personal accounts* Teil einer solchen Reform blieben.²⁷⁷ Doch es gab neben diesen optimistischen Plänen auch kritischere Stimmen. *Roundtable* Präsident John Castellani hätte anstelle von Social Security wohl zuerst Medicare oder Medicaid für die Reform eines der

²⁷⁵Edsall, Thomas B.: „Conservatives Join Forces for Bush Plans“, aaO

²⁷⁶Butler, Stewart und Germanis, Peter: „Achieving a „Leninist“ Strategy“, aaO, S. 553 f.

²⁷⁷Bloomberg News: „Bush Relies on Corporate Lobbyists to Help Him Push U.S. Agenda“ in Bloomberg News, 23. September 2005

staatlichen Sozialprogramme ausgewählt, „*But the president picked Social Security reform. And off we go on Social Security reform.*“²⁷⁸

Die Reformbefürworter begannen die Debatte mit der Ankündigung, große Geldbeträge zur Unterstützung der Regierungspläne zu investieren. *Progress for America* hatte Anfang 2005 neun Millionen Dollar bereit gelegt, um die Social Security-Reform und weitere Programme der Regierung zu unterstützen, der *Club for Growth* plante 15 Millionen Dollar aufzubringen.²⁷⁹ Stephen Moore, Präsident des *Club for Growth*, vermutete, dass die Kosten für eine erfolgreiche Kampagne noch deutlich steigen könnten: „*It could easily be a \$50 million to \$100 million cost to convince people this is legislation that needs to be enacted*“ Der Grund hierfür sei, dass es sich um „*the most important public policy fight in 25 years*“ handle.²⁸⁰ Die Unternehmerverbände hatten zwei Dachorganisationen für die Unterstützung der Einführung von *personal accounts* gegründet. Die erste, *Alliance for Worker Retirement Security (AWRS)*, übernahm die Lobbyarbeit im Kongress. Die zweite, *Coalition for the Modernization and Protection of America's Social Security (COMPASS)*, war für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig. *COMPASS* wollte mindestens 15 Millionen Dollar für eine nationale Werbekampagne ausgeben, um die Öffentlichkeit von den Reformplänen zu überzeugen.²⁸¹

Trotz des geplanten finanziellen Engagements wurde die Social Security-Reform nicht das große erfolgreiche konservative Projekt 2005, das sich viele ihre Unterstützer erhofft hatten. Es gelang den die Reform befürwortenden Interessengruppen nicht, die Reformdiskussion in dem von ihnen geplanten finanziellen Umfang zu begleiten. So konnte *COMPASS* die angekündigten 20 Millionen Dollar für Werbekampagnen und andere Aktivitäten nicht aufbringen.

²⁷⁸Castellani, John zitiert nach ebd.

²⁷⁹VandeHei, Jim: „A Big Push on Social Security“ in *The Washington Post*, 1. Januar 2005;

Edsall, Thomas B.: „Conservatives Join Forces for Bush Plans“, aaO

²⁸⁰Moore, Stephen zitiert nach VandeHei, Jim: „A Big Push on Social Security“, aaO

²⁸¹Ebd.; Edsall, Thomas B.: „Conservatives Join Forces for Bush Plans“, aaO

Sozialkonservative Interessengruppen

Sozialkonservative Aktivisten standen der Social Security-Reform neutral bis ablehnend gegenüber. Dies wurde anhand eines Briefes der *Arlington Group* - einer Organisation der christlichen Rechten, zu deren Mitgliedern James Dobson von *Focus on the Family*, Don Wildmon von *The American Family Association*, *Moral Majority*-Gründer Jerry Falwell und der ehemalige Präsidentschaftskandidat Gary Bauer gehören - an Präsident Bush vom Januar 2005 deutlich. In diesem machten sie eine Unterstützung von Bushs Social Security-Plänen davon abhängig, ob der Präsident eine Verfassungsänderung unterstützt, die gleichgeschlechtliche Ehen ausschließt.²⁸² Sie würden also die Unterstützung eines für ihre Organisationen weniger zentralen politischen Zieles nur unterstützen, wenn eines ihrer eigenen Hauptanliegen ebenso umgesetzt würde. Tatsächlich hat Präsident Bush in der *State of the Union* neben seinen Plänen zu Social Security auch einer Verfassungsänderung seine Unterstützung zugesagt, die Ehen auf eine Verbindung zwischen Mann und Frau festschreibt.

Dem Präsidenten wurde jedoch auch in der Folgezeit mangelndes Engagement bei der Durchsetzung sozial-konservativer Ziele vorgeworfen. Richard D. Land, Präsident der *Ethics & Religious Liberty Commission* innerhalb der Southern Baptist Convention, meinte, viele Menschen seien „*disappointed that he hasn't put as much effort into the marriage amendment as he did for the prescription drug benefit or Social Security reform*“.²⁸³ Konservative Spender und Aktivisten ließen sich eher durch sozialkonservative Themen wie die Neubesetzung von Richterämtern mobilisieren.²⁸⁴

Die Ergebnisse im Senat im Jahr 2005 enttäuschten viele Sozialkonservative. So hat zum Beispiel der *Family Research Council (FRC)* kritisiert, dass im Senat nicht über einen Gesetzesvorschlag entschieden wurde, der die Agenda des *FRC* betrifft. So betont Tom McClusky, *director of government affairs* des *FRC*:

²⁸²Kirkpatrick, David D. and Stolberg, Sheryl Gay : „Backers of Gay Marriage Ban Use Social Security as Cudgel“, aaO

²⁸³Land, Richard D. zitiert nach Kirkpatrick, David D.: "Conservative Christians Warn Republicans Against Inaction" in *The New York Times*, 15. Mai 2006

²⁸⁴Calmes, Jackie: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“, aaO

“This was the first time since we looked at both houses that we had to leave the Senate off [...] They didn’t have anything that we saw as family votes[...] Sometimes it seems like we got more done during the Reagan administration when [Republicans] didn’t have control [of Congress] or during the Clinton administration when we didn’t have the administration on our side. There is a level of frustration especially among our grassroots”.²⁸⁵

Speziell der Senat unter der Führung von Bill Frist stand im Mittelpunkt der Kritik. Paul Weyrich, der die *Free Congress Foundation* anführte, meinte *„There are so many issues that could be acted on [...] There are issues that the House has acted on that could be taken up in the Senate. Nothing has been taken up in the Senate.”*²⁸⁶

Unzufriedenheit mit dem Kongress könnte auf Seiten der sozialkonservativen Wähler zu einem Fernbleiben von den *midterm elections* führen. Angesichts der wichtigen Rolle dieser Wählergruppe bei der Wahl 2004 konnte das zu einem Problem für die Republikaner werden. Ob etwaiges Engagement des republikanischen Kongresses, kurz vor den *midterm elections* sozialkonservative Ziele umzusetzen, reichen würde, die Stimmung der sozialkonservativen Wähler zugunsten einer engagierteren Unterstützung der Republikaner zu bewegen, wurde von Lanier Swann, Direktorin für *government relations* bei den *Concerned Women for America*, angezweifelt. Konservative seien *“disenchanted with what they’re seeing in Washington. They want to see movement and progress in terms of the family issues there’s been none [...] There does promise to be more activity, but it still doesn’t change the fact that we’ve seen little to nothing this session [...] You get the impression they’re working to make things an election year issue.”*²⁸⁷

Privatisierungsgegner: Liberale Interessengruppen, Think-Tanks und Gewerkschaften

Im Gegensatz zu vielen Konservativen waren die liberalen Privatisierungskritiker hoch motiviert, da sie in den Reformbemühungen einen Angriff auf ihre zentralen Werte sahen. Das Ergebnis waren aggressive Medien-

²⁸⁵McClusky, Tom zitiert nach Bolton, Alexander: „Angst on right over Frist“ in *The Hill*, 07. Dezember 2005

²⁸⁶Weyrich, Paul zitiert nach ebd.

²⁸⁷Swann, Lanier zitiert nach ebd.

und *grass roots*-Kampagnen mit hohem finanziellen und personellen Einsatz von Gewerkschaften und liberalen Interessengruppen gegen die Reform. Gerald McEntee, Präsident der *American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME)*, sah die Opposition durch Präsident Bushs Pläne alarmiert. Ohne Gegenwehr würde der Präsident nicht nur Social Security demontieren, „*he'd be invincible on other fights*“.²⁸⁸

Die führende Rolle in der Debatte auf Gewerkschaftsseite übernahm die *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)*. Die Gründe für dieses Engagement benennt John Sweeney, Präsident der *AFL-CIO* :

*"America's working families are being squeezed as never before. Too many people are losing good jobs, health insurance, pensions and now they face the prospect of losing the one thing that has been a guarantee - Social Security [...] The only group that would benefit from privatization is the financial service industry, to the tune of nearly one trillion dollars in fees to manage the private accounts. This would be the largest windfall for that sector in American history."*²⁸⁹

Zu den Interessengruppen in der Opposition gegen die Regierungspläne gehörten auch die Bürgerrechtsbewegung *National Association for the Advancement of Colored People (NAACP)* und die feministische *National Organization for Women (NOW)*. Der *NAACP* Vorsitzende Julian Bond sah in der Privatisierung ein riskantes Spiel an der Börse, dass sich *African Americans* nicht leisten könnten: "*For African Americans already suffering from high unemployment, privatizing Social Security would only cause more harm*".²⁹⁰ Die Präsidentin der *NOW* Kim Gandy betonte, dass Frauen und Kinder besonders unter einem Abbau von Social Security-Leistungen leiden würden, da die Wahrscheinlichkeit einer Abhängigkeit von Social Security als einziger Einnahmequelle für sie doppelt so hoch ist wie für den Durchschnitt.²⁹¹

²⁸⁸McEntee, Gerald zitiert nach Calmes, Jackie: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“, aaO

²⁸⁹Sweeney, John zitiert nach CAF: „Groups Mount Major Challenge to Bush Plan“, Press Release vom 16. Dezember 2004, http://ourfuture.org/media_releases/groups-mount-major-challenge-bush-plan

²⁹⁰Bond, Julian zitiert nach ebd.

²⁹¹Ebd.

Auch linke Interessengruppen wie *MoveOn.org* und die *Campaign for America's Future (CAF)* haben sich engagiert. Den Grund hierfür nannte *CAF* *co-director* Roger Hickey:

*"Social Security is at risk from the ideologues again and we're here to declare our opposition to President Bush's plan to dismantle America's most successful social protection and anti-poverty program [...] The president's plan would dramatically cut guaranteed benefits that are very popular with the American people."*²⁹²

Die *CAF* war schon vor der aktuellen Debatte um eine Social Security-Reform gegen Privatisierungspläne aktiv. So hatte sie 1998 die Überlegungen Präsident Clintons zu *private accounts* abgelehnt und während George W. Bushs erster Amtszeit als Präsident die Ergebnisse der *President's Commission to Strengthen Social Security* in Frage gestellt.²⁹³ Nach der Ankündigung des Präsidenten, die Reform in Angriff zu nehmen, versuchte *CAF* anhand von eigenen Umfragen zu zeigen, dass Bush keine Mehrheit für eine Privatisierung in der Bevölkerung hätte. In den folgenden Monaten hielt die *CAF* in den Staaten, die Bush besuchte, um für seine Reform zu werben, Pressekonferenzen ab, in denen sie die Kosten der Pläne des Präsidenten kritisierte.²⁹⁴ Zu den Aktivitäten der *CAF* gehörten z.B. auch ganzseitige Zeitungsanzeigen und Fernsehspots, die sie vor dem Besuch von Treasury Secretary John Snow in Louisiana in dem Wahlkreis des republikanischen Abgeordneten Jim McCrery (R-LA) schaltete. In diesen wies sie darauf hin, dass McCrery annähernd zweihunderttausend Dollar Wahlkampfspenden von Wall Street-Firmen erhalten habe, die von *personal accounts* profitieren würden.²⁹⁵

Gewerkschaften und liberale Interessengruppen gründeten für eine effektivere Opposition der Privatisierungspläne die Dachorganisation *Americans United to Protect Social Security (AUPSS)*. *AUPSS* arbeitete daran, der Informationskampagne des Weißen Hauses eigene Informationsveranstaltungen entgegenzusetzen.²⁹⁶ Daneben waren alle Befürworter der Reformpläne im Kongress Ziele von Kampagnen. *AUPSS*-Sprecher Brad Woodhouse kündigte

²⁹²Hickey, Roger zitiert nach ebd.

²⁹³Editorial: „Anatomy of a Victory“, aaO

²⁹⁴Ebd.

²⁹⁵CAF: „TV Spot Highlights McCrery ‘Snow Job’ On Social Security“, Press Release vom 28. Februar 2005, http://ourfuture.org/media_releases/tv-spot-highlights-mccrery-snow-job-social-security

²⁹⁶Editorial: „Anatomy of a Victory“, aaO

an, dass seine Organisation während des *summer recess* in 33 Einzelstaaten aktiv sein würde und dass sie auf siebzig bis achtzig Abgeordnete des Repräsentantenhauses Druck ausüben würde.²⁹⁷

Weniger ideologisch und mehr auf Basis der finanziellen Realisierbarkeit argumentierten die dem liberalen bis gemäßigten Lager zugeordneten Think Tanks gegen die Reformpläne:

„Für uns [mitte-links Think Tanks wie Brookings, das Center for American Progress, das Economic Policy Institute und das Center on Budget and Policy Priorities] war es auch eine Möglichkeit, uns als nicht ideologisch darzustellen. Das wir eben bereit sind, uns nicht auf eine ideologische Debatte, sondern auf eine Zahlendebatte einzustellen. [...] gerade in der Presse uns da von den konservativen Think Tanks abzusetzen, gerade Cato, die ja sehr ideologisch argumentiert haben, war schon ein Riesenvorteil.“²⁹⁸

Die AARP

Die wichtigste Interessengruppe in der Debatte über die Reform war die *American Association of Retired Persons*. Diese zählt mit 36 Millionen Mitgliedern (Männer und Frauen über 50 Jahre) zu den größten und einflussreichsten Interessengruppen in den Vereinigten Staaten. Auf Seiten des Weißen Hauses bestand Hoffnung, dass die *AARP* ebenso wie beim *Medicare prescription drug bill* von 2003 die Position der Regierung unterstützen oder zumindest neutral bleiben könnte. Doch innerhalb der *AARP* hatte es schon massiven internen Protest gegen die Unterstützung des *Medicare prescription drug bill* gegeben, der sogar zu Austritten führte.²⁹⁹ Ende 2003 hatte die *AARP* laut ihrem Geschäftsführer Bill Novelli zunächst zugestimmt, zusammen mit Regierungsvertretern an öffentlichen Foren zu den Problemen von Social Security teilzunehmen. Doch als die Regierung auch Vertreter einer Pro-Privatisierungs-*business group* bei den Foren haben wollte, sagte die *AARP* ihre Teilnahme ab.³⁰⁰ Die Ablehnung aller Reformpläne, die eine Einführung von *personal accounts* beinhalteten, führte zu einer umfangreichen Kampagne

²⁹⁷Wegner, Mark: „Opposing Groups To Target Key Lawmakers During Recess“ in *National Journal's CongressDaily*, 30. Juni 2005

²⁹⁸Weller, Christian, Center for American Progress, zitiert nach eigenem Interview vom 13. August 2007

²⁹⁹Friedman, Saul: „Think Social Security is Secure? Think Again“, aaO

³⁰⁰Calmes, Jackie: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“, aaO

seitens der *AARP*. Diese wurde nur Tage nach Bushs Einführung zu seiner zweiten Amtszeit von Novelli und *AARP policy director* John Rother angekündigt und beinhaltete neben einer Medienkampagne auch die Mobilisierung ihrer Mitglieder.³⁰¹ Die *AARP* hatte bereits in den ersten beiden Januarwochen fünf Millionen Dollar in reformkritische Anzeigen investiert.³⁰² Der Verband setzte seine Bemühungen auch in den folgenden Monaten fort. Ein Fernsehspot aus dem März zeigte beispielsweise ein Haus, das wegen eines defekten Spülbeckens abgerissen wurde mit dem Kommentar „*Why dismantle Social Security when it can be fixed with just a few moderate changes?*“.³⁰³ Zwei Treffen von Novelli mit Vertretern des Weißen Hauses im Februar und März 2005, die in der Hoffnung erfolgten, sich eventuell doch noch anzunähern, verliefen ergebnislos.³⁰⁴

301Ebd.

302VandeHei, Jim: „A Big Push on Social Security“, aaO

303Zitiert nach Calmes, Jackie: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“, aaO

304Ebd.

4.3. Die Reformdebatte im Kongress

Für das Schicksal der Reform im Kongress waren zwei sich überschneidende Aspekte wichtig. Zum einen war es von Bedeutung, wie geschlossen jeweils Republikaner und Demokraten im Kongress auftraten, zum anderen spielten die unterschiedlichen Bedingungen für einen erfolgreichen Gesetzentwurf im Abgeordnetenhaus und im Senat eine wichtige Rolle.

Position der Demokraten

Die Diskussion um die programmatische Ausrichtung war bei den Demokraten nach den Wahlniederlagen 2004 voll entbrannt. Auf der einen Seite gab es die Befürworter einer Neubewertung der demokratischen Positionen (speziell zu den *social issues* wie Abtreibung, Homosexuellenehe und der Rolle des Glaubens in der Politik), die vor einer Blockadehaltung gegenüber den Republikanern warnten. Ihnen standen auf der anderen Seite diejenigen gegenüber, die nicht in erster Linie demokratische Ideale neu bewerten, sondern diese entschlossener vertreten wollten, auch durch Konfrontation mit der Republikanischen Partei. Im Rahmen dieser Selbstfindung half die Debatte um Social Security den Demokraten. Paul Krugman stellte in der *New York Times* fest: „*In fact, by taking on Social Security, Mr. Bush gave the Democrats a chance to remember what they stand for, and why.*“³⁰⁵ Dabei stand die Einführung von *personal accounts*, interpretiert als Angriff auf einen von Demokraten geschaffenen zentralen Part staatlicher sozialer Sicherung, im Mittelpunkt der Kritik jener im Kongress. So argumentiert House Minority Leader Nancy Pelosi (D-CA):

*"Millions of Americans have spent their careers paying into Social Security with the assurance that a lifetime of work has earned them a guaranteed stream of income [...] Now the White House is talking about changing the rules so that it can push through its misleading privatization plan."*³⁰⁶

Die Kritik der Demokraten konzentrierte sich auf die Reformvorschläge der Republikaner. Die Führer der Demokraten im Kongress um die *minority leader* im Haus und im Senat, Nancy Pelosi und Harry Reid, die beide erst relativ kurz amtierten, entschieden sich für einen harten Oppositionskurs. Dieser bestand

³⁰⁵Krugman, Paul: „The Fighting Moderates“ in *The New York Times*, 15. Februar 2005

³⁰⁶Pelosi, Nancy zitiert nach VandeHei, Jim: „Panel May Take Lead On Social Security“, aaO

darin, keine Kompromisse einzugehen, solange *personal accounts* Teil der Reform wären. Einen von der Mehrheit der Kongressdemokraten unterstützten Gegenentwurf hat es somit nicht gegeben. Diese Position war nicht unumstritten, da ein solches Verhalten von den Republikanern als reine Blockadehaltung ohne den Willen zur Lösung der dringenden Probleme des Programms dargestellt wurde. Entsprechend gab es Forderungen von Demokraten wie Rahm Emanuel, Vorsitzender des *Democratic Congressional Campaign Committee* (DCCC), dem Wahlkampfarm der demokratischen Fraktion im Abgeordnetenhaus, und Gene Sperling, ehemaliger *National Economy Advisor* für Präsident Clinton, eigene Vorschläge zu machen. Der demokratische Abgeordnete Richard E. Neal (D-MA), Mitglied des für Social Security zuständigen Unterausschusses, bestätigte ebenfalls, dass es Demokraten im Abgeordnetenhaus gab, die lieber eigene Reformvorschläge eingebracht hätten. „*There's no question that in our caucus, there were a couple of individuals who were prepared to offer alternatives [...] They thought that we needed a competing view.*“³⁰⁷ Diese Haltung wurde jedoch nicht von der übrigen demokratischen Führung im Kongress unterstützt.³⁰⁸ Stephen Wayne, Politikwissenschaftler an der Georgetown University, sieht den Grund für deren Strategie der Blockade in der Vorstellung, dass es erfolgversprechender schien, sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu einigen, als sich über einen komplexen Gegenvorschlag zu zerstreiten. „*They ran on the thing that they all could agree on: that this president and this Congress did not put us in the right direction.*“³⁰⁹ Zudem vertrat Pelosi die Meinung, dass es erst durch diese Fundamentalopposition möglich sei, das Parteiprofil der Demokraten zu schärfen.³¹⁰ Pelosis Entschlossenheit, an der Strategie festzuhalten, wird an einer Anekdote deutlich. Auf die Frage einiger demokratischer Abgeordneter, wann die Partei einen eigenen Reformplan vorlegen würde, soll Pelosi barsch geantwortet haben: „*Never. Does never work for you?*“³¹¹

307Neal, Richard E. zitiert nach Klein, Rick: „Social Security at roots of shift“ in The Boston Globe, 12. November 2006

308Editorial: „Anatomy of a Victory“, aaO

309Wayne, Stephen zitiert nach Klein, Rick: „Social Security at roots of shift“, aaO

310Ebd.

311Pelosi, Nancy zitiert nach ebd.

Position der Republikaner

Für die Republikaner entwickelte sich die Debatte zu einem ersten Prüfstein der Geschlossenheit der Partei im 109. Kongress. Dies ist insofern interessant als die Debatte zu einem Zeitpunkt begonnen wurde, zu dem allgemein von einer gefestigten Position der Republikaner im Kongress und in der Regierung ausgegangen wurde. So wurde die Wahl 2004 deutlich gewonnen und es gab Lichtblicke in der Irakpolitik, wie beispielsweise die ersten demokratischen Nachkriegswahlen im Irak. Zu Beginn des 109. Kongresses, ideologisch gefestigt und mit Mehrheiten versehen, schienen die Republikaner das Gegenteil der Demokraten zu sein. Die Probleme für die Republikaner begannen erst im Frühjahr/Sommer 2005 mit dem umstrittenen Umgang der Politik mit dem Fall der Komapatientin Terri Schiavo, einer Verschlechterung der Lage im Irak, politischen Skandalen (Plame, DeLay) und den Fehlern bei dem Katastrophenmanagement während der Wirbelstürme Katrina und Rita.

In dem Maße, wie die Social Security-Debatte die Demokraten einigte, spaltete sie die Republikaner. Dies reduzierte die Erfolgsaussichten der Reform im Kongress drastisch. In der republikanischen Fraktion im Kongress gab es zu einer Social Security-Reform mindestens vier Positionen: Die Gruppe des sogenannten *pain caucus* befürwortete die Einführung von *personal accounts* und die Reduzierung zukünftiger Bezüge, um das System zahlungsfähig zu halten. Die als *Free luncher* bezeichneten Konservativen waren für eine weitere Verschuldung zur Finanzierung der *personal accounts*, Steuererhöhungen oder die Kürzung der Bezüge lehnten sie ab. Einige moderate Republikaner lehnten die Einführung von *personal accounts* als Teil der Reform komplett ab. Letztlich gab es noch die Stimmen unter den Republikanern, die aus Sorge um eine mögliche Wahlniederlage der Republikaner jede Reform in der aktuellen Situation ablehnten.³¹²

Durch die mit der Social Security begonnene zunehmende Geschlossenheit der Demokraten im Kongress wuchs der Druck auf die republikanische Fraktion, bei prominenten Themen einheitlich zu agieren. Das wurde vor allem für moderate Republikaner problematisch. Oft kamen diese aus Wahlkreisen mit

³¹²Calmes, Jackie: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“, aaO

geringen republikanischen Mehrheiten und waren somit zusätzlich einem hohen Druck ausgesetzt, konservativen Gesetzesinitiativen zu widerstehen, um ihre Wählerschaft nicht zu verärgern.³¹³ Der republikanische Abgeordnete und ehemalige Vorsitzende des *National Republican Congressional Committee* Thomas M. Davis III (R-Va) warnte davor, sich zu sehr von den konservativen Wählerkreisen vereinnahmen zu lassen: *"If the leadership just plays to the base, they're going to be a minority leadership in the next Congress"*.³¹⁴ Jedoch stellte sich den Republikanern die Frage, ob ihnen ein offener Richtungsstreit innerhalb der Partei nicht mehr schaden als helfen würde. So argumentiert auch Senator John McCain:

*"Of course, we realize we have a lot of work to do. We read the polls [...] But we also know that to split into a bunch of different groups right now is probably the worst thing we can do."*³¹⁵

Der Senat

Im Senat unterstützte der Vorsitzende des *Senate Finance Committees*, Charles E. Grassley, prinzipiell die Reformpläne, äußerte jedoch wiederholt Skepsis, ob es zu diesem Zeitpunkt möglich sei, die Wähler von der Notwendigkeit der Änderungen zu überzeugen. Trotzdem nahm der Ausschuss im April 2005 die Arbeit an der Reform auf, um im besten Fall noch im Sommer einen Gesetzentwurf zu erstellen.³¹⁶ Dabei gab es für die Reformen schon zu Beginn der Anhörungen keine Mehrheit im Ausschuss, trotz der republikanischen Mehrheit von elf zu neun Sitzen, da auch die republikanische Senatorin Olympia J. Snowe aus Maine sich gegen die Einführung von *personal accounts* aussprach.³¹⁷ Obwohl es ein schlechtes Zeichen war, dass sich die republikanischen Senatoren nicht auf ein einheitliches Vorgehen einigen konnten, stellte aufgrund der Möglichkeit des *filibuster*, also der Wahrnehmung der effektiven Sperrminorität von 41 Stimmen, im Senat die weitestgehend geschlossene Opposition durch die demokratischen Senatoren die größte

³¹³Andrews, Edmund L. und Hulse, Carl: „Battle Is Drawn in G.O.P. Over How Conservative to Be“, *New York Times*, 11. November 2005

³¹⁴Davis, Thomas M. III zitiert nach Fletcher, Michael A. und Weisman, Jonathan: „Fractured GOP Moves on Divergent Paths“ in *The Washington Post*, 13. November 2005

³¹⁵McCain, John zitiert nach ebd.

³¹⁶VandeHei, Jim: „Panel May Take Lead On Social Security“, aaO

³¹⁷Ebd.

Gefahr für ein Scheitern der Reform dar. Für die Reformbefürworter war somit die Unterstützung der Reformpläne durch zumindest einige Demokraten extrem wichtig. Als mögliche Unterstützer in den Reihen der Demokraten im *Senate Finance Committee* galten Kent Conrad (D-ND), der 2006 zur Wiederwahl stand, und Max Baucus (D-MT), der ranghöchste Demokrat im Ausschuss.³¹⁸

Conrad hatte zusammen mit dem republikanischen Senator Lindsey O. Graham (R-SC) einen Artikel in USA TODAY veröffentlicht, in dem sie die ihrer Meinung nach für eine Reform notwendigen Voraussetzungen aufzählten.³¹⁹ Dazu gehörten die Notwendigkeit einer überparteilichen Lösung und eine offene ehrliche Diskussion, bei der alle Optionen angesprochen werden könnten, eben auch *personal accounts*.³²⁰ In der Folgezeit fanden innerhalb des Senats auf privater Ebene parteiübergreifende Gespräche statt, an denen unter anderem auch die Demokraten Ben Nelson und Kent Conrad sowie von republikanischer Seite Senator Graham teilnahmen. Als diese Gespräche nicht mehr vorankamen, suchte die Gruppe eine informelle Unterredung mit dem Präsidenten. Das Weiße Haus lehnte jedoch ab. Der Chefökonom des Weißen Hauses Hubbard: „*It just didn't seem appropriate for the president to be talking without some firm proposal from the other side*“.³²¹ Damit waren diese Bemühungen gescheitert, im weiteren Verlauf der Debatte hielt sich Conrad zurück.

Max Baucus wiederum zählte zu den Demokraten, die in der ersten Amtszeit von Präsident George W. Bush Steuersenkungen und die Medicare-Reform unterstützt hatten. Doch die Hoffnungen der Republikaner auf eine Kooperation bei der Social Security-Reform erfüllten sich nicht. Im Gegenteil, Baucus übernahm als ranghöchster Demokrat im *Senate Finance Committee* eine führende Rolle bei der demokratischen Opposition im Senat gegen die Einrichtung von *personal accounts*.³²² Einschließlich Conrad und Baucus hatten sich somit alle neun demokratischen Senatoren im Ausschuss gegen die

318Ebd.

319Conrad, Kent und Graham, Lindsey: „How Social Security reform can become a reality“ in USA Today, 21. Dezember 2004

320Ebd.

321Calmes, Jackie: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“, aaO

322Ebd.

Reformpläne ausgesprochen.³²³

Als die Pläne der Regierung zu ihrer „60 Stops in 60 Days“-Tour bekannt wurden, antworteten die Demokraten im Senat unter Führung von Harry Reid mit einem offenen Brief an den Präsidenten, in dem sie entsprechend der Linie der Parteiführung die Einführung von personal accounts kategorisch ablehnten:

„Funding privatized accounts with Social Security dollars would not only make the program’s long term problems worse, but many believe it represents a first step toward undermining the program’s fundamental goals. Therefore, so long as this proposal is on the table, we believe it will be impossible to establish the kind of cooperative, bipartisan process we need to truly address the challenges facing the program many decades in the future.“³²⁴

Mit 42 Senatoren hatten bis auf Russ Feingold, Kent Conrad und Ben Nelson alle demokratischen Senatoren den Brief unterschrieben. Diese weitgehende Einigkeit auf Seiten der Demokraten legte nahe, dass sie mehr als die erforderlichen 41 Stimmen hatten, um im Ernstfall einen Gesetzentwurf, welcher *personal accounts* enthielt, durch einen *filibuster* zu blockieren.

Nachdem sich die Republikaner bis zum Juli 2005 nicht auf einen gemeinsamen Gesetzentwurf einigen konnten, propagierte Senator Jim DeMint (R-SC) einen auch vom *Republican Study Committee (RSC)* unterstützten Entwurf, bei dem aus den Social Security-Einnahmeüberschüssen der kommenden Jahre kleine *personal accounts* eingerichtet werden sollten.³²⁵ Ergänzend plante Senator Rick Santorum eine gesetzliche Garantie für Arbeitnehmer, die vor 1950 geboren wurden, dass an ihren Social Security-Ansprüchen keine Änderungen vorgenommen würden.³²⁶ Weiter von den Vorstellungen des Weißen Hauses wichen Entwürfe der republikanischen Senatoren Voinovich und Sununu ab. Der Entwurf von DeMint hätte eventuell zur Abstimmung kommen können, doch auch hier behinderten die Hurrikane und ihre Folgen weitere Bemühungen.³²⁷ Nach den Wirbelstürmen äußerte sich

³²³VandeHei, Jim: „Panel May Take Lead On Social Security“, aaO

³²⁴Offener Brief unterzeichnet von 42 Demokratischen Senatoren an Präsident Bush, 03. März 2005, <http://www.cantwell.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=7ab395ea-56ba-427c-bed4-289f57268239>

³²⁵Calmes, Jackie: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“, aaO

³²⁶Fagan, Amy: „Social Security reform revisited“ in *The Washington Times*, 19. September 2005

³²⁷Calmes, Jackie: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“, aaO

Charles Grassley wiederholt skeptisch über die Chancen der Reformbemühungen: Bis zum Ende des Jahres seien wahrscheinlich die Katastrophenhilfe, die Neubesetzung von Richterämtern und Budgetfragen, wichtiger und in 2006 würde es aufgrund der anstehenden *midterm elections* sehr schwer werden, eine grundlegende Reform durch den Kongress zu bringen.³²⁸ Auf die Frage, wie der Präsident seine Reformpläne wiederbeleben könnte, antwortete Grassley resignierend: „*Get the troops out of Iraq and get New Orleans rebuilt.*“³²⁹ Doch auch wenn andere Senatoren das Thema mieden, fühlte er sich selbst immer noch verpflichtet, die Pläne voranzutreiben.

„*Nobody has discussed it with me because they want it to go away, but they know it's not going to go away [...] I'm the guy saddled with the responsibility of saving Social Security for our grandchildren.*“³³⁰

Eine neue Situation würde eintreten, wenn entgegen aller Erwartungen das Abgeordnetenhaus aktiv würde. „*They may not move [...] But if they do move, that gives us another bite at the apple.*“³³¹

Die Meinungen unter den Republikanern im Senat darüber, ob die Reform noch eine Chance hatte, war geteilt. Zu den republikanischen Senatoren, die bis zum Jahresende 2005 keine Chance für einen ernsthaften Reformvorschlag sahen, gehörten Gordon H. Smith (R-OR) und Judd Gregg (R-NH).³³² Noch Hoffnung auf Bewegung äußerten hingegen Orrin G. Hatch (R-UT) und Craig Thomas (R-WY).³³³ Strittig war, welche Aspekte ein zustimmungsfähiger Gesetzesvorschlag beinhalten könnte: Die Einführung von *personal accounts* und/oder die Sicherstellung der Finanzierung des bestehenden Systems über Maßnahmen wie *progressive indexing*. Letztendlich kam es zu keinem erfolgreichen Vorstoß.

328Norman, Jane: „Grassley: Social Security reform will wait“ in *The DeMoines Register*, 21. September 2005; Fagan, Amy: „Social Security reform 'off radar'?“, aaO

329Grassley, Charles zitiert nach Calmes, Jackie: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“, aaO

330Grassley, Charles zitiert nach Norman, Jane: „Grassley: Social Security reform will wait“, aaO

331Charles, Grassley zitiert nach Fagan, Amy: „Social Security reform 'off radar'?“ in *The Washington Times*, 07. September 2005

332Ebd.

333Ebd.

Das Abgeordnetenhaus

Innerhalb der republikanischen Führung im Abgeordnetenhaus gab es zwischen dem Sprecher des Repräsentantenhauses Dennis Hastert und dem Vorsitzenden des *Ways and Means Committees* Bill Thomas Unstimmigkeiten über das Vorgehen bei der Reform. Thomas hielt sich bedeckt über Details seines Gesetzentwurfes, während Hastert sich nicht auf einen Zeitplan für die Abstimmung festlegen wollte.³³⁴ Beides förderte Unsicherheiten innerhalb der republikanischen Fraktion. Im Abgeordnetenhaus brachte Jim McCrery (R-La.), Vorsitzender des *Ways and Means Social Security subcommittee*, eine Version des Gesetzentwurfes von Senator DeMint ein. Thomas reagierte ausweichend auf die Frage, ob er den Gesetzentwurf von McCrery unterstützen würde: „*I am committed to a retirement-security package.*“³³⁵ Letztendlich kam auch vom Mehrheitsführer wenig Hilfe bei der Herstellung einer republikanischen Mehrheit im Abgeordnetenhaus für die Reform. In dieser Funktion kam Tom DeLay eine entscheidende Rolle für eine mögliche Reform zu. Noch im Sommer forderte er eine Abstimmung über einen Gesetzentwurf bis Ende 2005.³³⁶ Die *New York Times* zitierte einen Mitarbeiter des Weißen Hauses mit der Einschätzung:

*"They need DeLay, and they particularly need him on Social Security, [...] the rest of the leadership is not as experienced, they're not as capable and they don't know what DeLay knows about individual members and what makes them tick."*³³⁷

Dementsprechend schwierig war die Lage für die Republikaner nach DeLays Rücktritt Ende September 2005 in Folge eines Geldwäsche-Skandals. Drastisch formulierte es James A. Thurber, Politikwissenschaftler an der *American University*: *"Tom DeLay was like Tito in Yugoslavia, [...] He ruled with fear and also resources to reward people. Now without DeLay, the House will be balkanized."*³³⁸ Nachdem Tom DeLay aufgrund der Anklage gegen ihn von seinem Posten als Mehrheitsführer im Repräsentantenhaus zurücktreten musste, nahm mit Roy Blunt übergangsweise ein Republikaner seine Position

334Cusack, Bob und O'Connor, Patrick: „GOP split on Social Security“, aaO

335Thomas, Bill zitiert nach ebd.

336Ebd.

337Zitiert nach Bumiller, Elizabeth: „Bush Is Seen as Unlikely to Seek DeLay's Ouster“ in *The New York Times*, 15. April 2005

338Thurber, James A. zitiert nach Balz, Dan: „Troubled Year Gets Worse for the GOP“, *Washington Post*, 29. September 2005

ein, der sich im Laufe des Jahres 2005 gegen eine Verfolgung der Reformpläne ausgesprochen hatte.³³⁹ Zudem sollte sich mit der Ablösung Delays der Führungsstil in der republikanischen Fraktion auch langfristig ändern. So versprach der 2006 von der republikanischen Fraktion gewählte neue Mehrheitsführer John Boehner, den Vorsitzenden der Ausschüsse und den einzelnen Abgeordneten mehr Einfluss einzuräumen.³⁴⁰

Der Vorsitzende des *National Republican Congressional Committee* und Mitglied des *Ways and Means Committees* Tom Reynolds, empfahl Bill Thomas schon im September 2005, die Reform ruhen zu lassen.³⁴¹ David John von der Heritage Foundation war nicht überrascht von Reynolds Position: „*This is pretty much business as usual at the NRCC*“.³⁴² Beim *National Republican Congressional Committee (NRCC)*, dem Wahlkampfarm der republikanischen Fraktion im Abgeordnetenhaus, standen die möglichen Auswirkungen der Social Security-Reform auf die Wahlchancen der Republikaner im Mittelpunkt. Auch Reynolds Vorgänger als Vorsitzender des *NRCC*, Thomas M. Davis III, hatte sich gegen Reformversuche ausgesprochen.³⁴³ Speaker Hastert reagierte sehr zurückhaltend auf die Äußerungen von Reynolds „*I think Tom Reynolds may have been talking about what his feelings are*“. Gleichzeitig ließ er sich aber auch nicht auf einen Zeitplan für das weitere Vorgehen festlegen. „*Social Security is something very important. It's something we've talked about doing, and when we decide to move forward we'll let the press know.*“³⁴⁴ Der Interims-Mehrheitsführer Roy Blunt warnte davor, die Reform überhastet anzugehen. Zwar äußerte er sich positiv auf die Frage, ob es eine prinzipielle Mehrheit für die Reform gebe, aber solange deren Schicksal im Senat ungewiss war, wollte er die republikanischen Abgeordneten nicht vor schwierige Entscheidung hinsichtlich grundlegender Änderungen an Social Security stellen: „*I think the leaders do need to take into consideration where the Senate may be [...] We need to make*

339Calmes, Jackie: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“, aaO

340VandeHei, Jim: „GOP Irritation at Bush Was Long Brewing“ in *The Washington Post*, 17. März 2006

341Cusack, Bob und O'Connor, Patrick: „GOP split on Social Security“, aaO

342John, David zitiert nach Weisman, Jonathan: „Social Security Legislation Could Be Shelved“ in *The Washington Post*, 16. September 2005

343Ebd.

344Hastert, Dennis zitiert nach Cusack, Bob und O'Connor, Patrick: „GOP split on Social Security“, aaO

absolutely sure this is the right way to protect and reform Social Security."³⁴⁵
Einer solchen Sichtweise brachte Senator Grassley Verständnis entgegen, *"It makes no sense for House Republicans to walk the plank if we can't get something through the Senate"*.³⁴⁶

Fazit

Es bleibt festzuhalten, dass die Situation im *politics stream* nicht so positiv war, wie vom Weißen Haus im Vorfeld kommuniziert. Schon bei der eigenen, republikanischen Wählerschaft stießen die Privatisierungspläne nicht auf ungeteilte Zustimmung. Die Fronten zwischen Reformbefürwortern und -gegnern haben sich im Laufe der Debatte verfestigten. In der Gesamtbevölkerung nahm die Skepsis gegenüber einer Teilprivatisierung eher zu als ab. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch den entschlossenen Einsatz von Interessengruppen auf Seiten der Reformgegner, während sich die Reform befürwortenden Organisationen eher zurückhielten. Angesichts dieser Lage war es für die Republikaner schwierig, sich im Kongress auf ein erfolversprechendes, gemeinsames Vorgehen zu einigen.

³⁴⁵Blunt, Roy zitiert nach ebd.

³⁴⁶Grassley, Charles zitiert nach VandeHei, Jim: „Panel May Take Lead On Social Security“, aaO

5. Das Opportunity Window, Coupling und die Rolle des Weißen Hauses

"[W]hen you win, there is a feeling that the people have spoken and embraced your point of view, and that's what I intend to tell the Congress, that I made it clear what I intend to do as the President, now let's work to - and the people made it clear what they wanted, now let's work together."³⁴⁷

"I've touched it," Mr. Bush said in New Hampshire last week, referring to Social Security as the third rail of American politics. "I touched it in 2000, when I campaigned here and around the country. I touched it in 2004. And I really touched it at the State of the Union, because I believe we have a problem."³⁴⁸

Die Existenz eines *opportunity window* für einen Wechsel lässt sich mit absoluter Gewissheit erst nachweisen, wenn es erfolgreich genutzt wurde. Der Nachweis, dass ein vorhandenes Fenster nicht genutzt wurde oder es gar keines gegeben hat, ist wesentlich schwieriger. Die vorliegenden Fakten in der Reformdebatte sind jedoch relativ eindeutig: Betrachtet man *problem-, policy-* und *politics stream*, so war, wie die Analyse bis hierher gezeigt hat, schon jeder für sich relativ weit von einem für eine Teilprivatisierung günstigen Moment entfernt. In Kombination erscheint die Existenz eines *opportunity windows* extrem unwahrscheinlich. Trotz der negativen Prognose für die Solvenz von Social Security setzte sich die Sichtweise einer akuten Krise nicht durch; die hohen Kosten einer Systemumstellung wurden nicht durch mögliche Vorteile aufgewogen und die Widerstände in der Öffentlichkeit, bei Interessengruppen und im Kongress waren deutlich.

Vor diesem Hintergrund sind die Handlungen des Weißen Hauses während der Reformdebatte kritisch zu sehen. Um erfolgreich ein *opportunity window* zu nutzen – also ein *coupling* durchzuführen – müssen die Akteure schnell und effektiv handeln. Zudem bietet es sich schon im Vorfeld an, Experten und Öffentlichkeit von der Dringlichkeit eines Problems und den Vorteilen eines bestimmten Lösungsansatzes zu überzeugen, um die Erfolgchancen zu erhöhen.³⁴⁹

³⁴⁷Bush, George W. zitiert nach The White House: „President Holds Press Conference“, 4. November 2004, aaO

³⁴⁸Bush, George W. zitiert nach Stevenson, Richard W.: „For Bush, a Long Embrace of Social Security Plan“, aaO

³⁴⁹Vgl. Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush's Social Security Initiative“, aaO, S. 887ff.

Entscheidend für den Erfolg der Reform war aufgrund der Fundamentalopposition der Demokraten und der Meinungsverschiedenheiten in den republikanischen Fraktionen im Senat und Abgeordnetenhaus die Zusammenarbeit zwischen Kongress und Präsident.

Ausgangsposition

Angesichts der Mischung aus Abhängigkeiten und Schranken innerhalb des Gesetzgebungsprozesses, die zu einem Scheitern der Reform führen konnten, kam der richtigen Strategie des Weißen Hauses eine entscheidende Rolle zu. Einblicke verschafft hier das Memo von Peter Wehner. Dieses war an Unterstützer des Präsidenten gerichtet und fasst die Situationsbewertung, Ziele sowie die geplante Strategie des Weißen Hauses zusammen.

Die Grundvoraussetzung für alle Aktivitäten war laut dem Memo eine Flexibilität in Hinsicht auf die „Taktiken“, ohne jedoch von den Kernprinzipien der Reformpläne abzuweichen. „*The President remains flexible on tactics - and rock-solid on the principles.*“³⁵⁰ Dies erklärt die Widersprüche in den öffentlichen Äußerungen des Präsidenten, bei denen Bush zwar verlauten ließ, alle Möglichkeiten würden auf den Tisch kommen und eine überparteiliche Lösung sei angestrebt, aber gleichzeitig betonte, *personal accounts* seien zentraler und unabdingbarer Teil der Reform.³⁵¹ Folgt man Wehner, so ist der entscheidende Punkt die Einführung von *personal accounts*. Lösungen könnten zwar verschiedene Formen haben, sie seien aber nur akzeptabel, solange sie diesen Part beinhalteten.

Butler und Germanis stellten in *Achieving a „Leninist“ Strategy* heraus, dass ihrer Meinung nach die richtige Strategie wichtiger sei als die Einzelheiten des eigentlichen Reformplanes.

“The last two years have demonstrated beyond a doubt that Social Security can be reformed only by treating the issue primarily as a political problem. There is little point in arguing over the nuances of theoretical plans if the political dynamics are not altered; no amount of logic will overcome an unfavorable

³⁵⁰Wehner, Peter H.: „Memo on Social Security“, aaO

³⁵¹Bush, George W. in seiner Pressekonferenz am 16. März 2005, aaO; McClellan, Scott zitiert nach Lakely, James G.: „Push begins for Social Security reform“, aaO

coalition of interest groups.”³⁵²

Die beiden Autoren betonten, dass es sich nicht um eine statische Strategie handelte. Sowohl die Einzelheiten des zugrunde liegenden Reformplans als auch der Strategie müssten sich den sich wandelnden Gegebenheiten anpassen.

*“It is also clear that the strategy we adopt must be flexible. It would be self-defeating to lay down a rigid blueprint and blindly adhere to it. Indeed, we must be prepared to refine segments of the plan, such as the opting-out mechanism or the design of the “super IRA,” to meet the changing political circumstances.”*³⁵³

Butler und Germanis zitieren einen Kongressabgeordneten mit den Worten: *“I have no intention of trying to explain what needs to be done, just give me a vote on something that can save the damn thing until I retire.”*³⁵⁴

Die Möglichkeiten der *presidential leadership* im amerikanischen System der *checks and balances* werden oft in zwei Kategorien unterteilt: Führung und Vermittlung.

„In the first, the president is seen as the director of change, who creates opportunities to move in new directions and leads others where they otherwise would not go. In the role of director, the president is out in front, establishing goals and encouraging others inside and outside the government to follow. Accordingly, the president is the moving force of the system and the initiator of change.

*A second perspective is less heroic, but nonetheless, important. Here the president is seen primarily as a facilitator of change, who exploits opportunities to help others go where they want to go anyway or, at a minimum, do not object to going. In the role of facilitator, the president reflects, and perhaps intensifies, widely held views, and uses available resources to achieve his constituency's aspirations. Thus, the president prods and pushes the government, in which roles, responsibilities, and powers are shared.”*³⁵⁵

Im Falle von Social Security hatte George W. Bush sich nicht eindeutig für eine der beiden Rollen entschieden. Weder gab er einen konkreten Reformentwurf vor noch gab er dem Kongress Raum, zu eigenen Entscheidungen zu kommen.

Die Reformpläne von Präsident Bush zur Rentenversicherung wurden im

³⁵²Butler, Stewart und Germanis, Peter: „Achieving a „Leninist“ Strategy“, aaO, S. 556

³⁵³Ebd.

³⁵⁴Ebd., S. 549

³⁵⁵Edwards, George C. III und Wayne, Stephen: „Presidential leadership: politics and policy making“, 5th Ed., New York, 1999, S. 15

Vorfeld dann auch mit verschiedenen früheren, unterschiedlich erfolgreichen Reformvorhaben verglichen. Eines davon war die von Präsident Clinton angestrebte und gescheiterte Reform der Krankenversicherung aus dem Jahr 1993. Die damalige Entwicklung haben Jacob S. Hacker in „*The Road to Nowhere: The Genesis of President Clinton's Plan for Health Security*“ und Haynes Johnson und David S. Broder in „*The System: The American Way of Politics at the Breaking Point*“ aufgearbeitet.³⁵⁶ Ryan Lizza zieht in *The New Republic* auf Basis der Arbeit von Johnson und Broder Lehren aus Clintons gescheiterter Medicare-Reform für die Debatte um Social Security: Die Demokraten hatten im 103. Senat eine Mehrheit von 56 zu 44 Sitzen. Dies ist vergleichbar zur 55 zu 45 Mehrheit der Republikaner im 109. Senat. Um die Erfordernis von 60 Stimmen zu umgehen, verfolgte Clinton den Plan, seine Reform über das *reconciliation bill* durchzubringen, das im Senat nur eine einfache Mehrheit benötigte. Die Strategie wurde jedoch durch die *Byrd rule* zunichte gemacht. Diese Regel soll eine unnötige Erhöhung des Defizits verhindern, indem Bestimmungen, die den Staatshaushalt nicht direkt beeinflussen, zum Defizit beitragen oder Social Security ändern, nicht Teil des *reconciliation bill* sein dürfen. Aufgrund der *Byrd rule* erschien es unwahrscheinlich, dass die Republikaner eine Reform mit weniger als 60 Stimmen im Senat durchsetzen können.³⁵⁷

Hofften die Demokraten auf eine ähnliche Entwicklung der Social Security-Pläne von Präsident Bush, wie sie Clintons Pläne zu Medicare genommen hatten, so hofften die Republikaner auf Parallelen zu den Steuerreformen von Präsident Reagan im Jahr 1986 und zu erfolgreichen Gesetzesinitiativen der ersten Amtszeit von George W. Bush, insbesondere den *No Child Left Behind Act (NCLB)* und den *Medicare Prescription Drug, Improvement and Modernization Act (MMA)*.³⁵⁸ Der Erfolg der Reform konnte auch vom Erfolg anderer Initiativen der Regierung abhängen. Im Fall Clintons waren es die Pläne zur Verbrechensbekämpfung, die durch die Opposition der Republikaner

³⁵⁶Hacker, Jacob S.: „*The Road to Nowhere: The Genesis of President Clinton's Plan for Health Security*“, Princeton, 1997; Johnson, Haynes und Broder, David S.: „*The System: The American Way of Politics at the Breaking Point*“, Boston, 1996

³⁵⁷Lizza, Ryan: „Hardball 101“, aaO

³⁵⁸Harris, John F. und VandeHei, Jim: „GOP May Seek a Deal on Accounts“ in *The Washington Post*, 27. Februar 2005

im Kongress die Gesundheitsreform weiter verzögert hatten.³⁵⁹ Ein langwieriges Tauziehen um den Haushalt, die Steuerreform oder die Ernennung von Richtern im 109. Kongress hätte die Reform von Social Security ebenso verzögern können.

Ein in Gesprächen und der Literatur wiederkehrendes Argument ist, dass es zu Beginn von George W. Bushs erster Amtszeit angesichts des Haushaltsüberschusses die Möglichkeit gegeben hätte, *private accounts* einzuführen.³⁶⁰ Dies wurde demnach vom Weißen Haus auch ernsthaft in Erwägung gezogen. George W. Bush entschied sich stattdessen jedoch dafür, die Steuern zu senken. Ohne die Überschüsse war die Umstellung auf *private accounts* kaum vermittelbar:

„I believe when President Bush took office , and I still think, that he actually could have won on this issue, but he had to make a choice and he choose another road. And that road were the tax cuts. If he had said not going for the tax cuts, but in effect had used the very sizable projected surpluses that existed at the end of the Clinton administration in effect to pay for the cost of the transition to the new system, he would have been in a very strong position. [...] Once the tax cut decision was made I don't think it was a matter of mistakes, it was a matter of constraints that simply made success impossible.“³⁶¹

Steven Teles und Martha Derthick deuten diese Entscheidung als möglichen Beweis, dass eine Privatisierung Social Securitys in der Partei nicht denselben breiten Rückhalt wie Steuersenkungen hatte:

„But most persuasive as an explanation is simply the intensity of preference in the Republican Party on tax cuts. While this was the primary interest of large swathe of the party, from grassroot activists to major business organizations, Social Security privatization was the number one issue only of a fairly small slice of the party's D.C.-based intelligentsia.“³⁶²

Dies würde sich zumindest mit den Erkenntnissen der Untersuchung von David Boaz und David Kirby decken, nach der Libertäre, als vehementeste Vertreter einer Privatisierung, nur etwa 13 Prozent der Wählerschaft ausmachen.³⁶³

³⁵⁹Lizza, Ryan: „Hardball 101“, aaO

³⁶⁰Teles, Steven M. und Derthick, Martha: „Social Security from 1980 to Present: From Third Rail to Presidential Commitment – and Back?“ in Glenn, Brian J. und Teles, Steven M. (Hg.): „Conservatism and American Political Development“, Oxford, 2009, S. 276 f.

³⁶¹Aaron, Henry zitiert nach eigenem Interview vom 22. August 2007

³⁶²Teles, Steven M. und Derthick, Martha: „Social Security from 1980 to Present: From Third Rail to Presidential Commitment – and Back?“, aaO, S. 276 f.

³⁶³Boaz, David und Kirby, David: „The Libertarian Vote“, aaO, S. 13 f.

Verhältnis zwischen Weißem Haus und Kongress während der Reformdebatte

Bestärkt durch seine Wiederwahl versuchte Präsident George W. Bush, einen skeptischen Kongress und die Öffentlichkeit von seiner Reform zu überzeugen. Der anhaltende Widerstand führte jedoch dazu, dass sich Stimmen mehrten, die dem Präsidenten nahelegten, seine Strategie zu überdenken. So betonte der *Majority Whip* des Repräsentantenhauses Roy Blunt (R-MO) „*I don't want them [the administration] to do our job, which is create legislation*“.³⁶⁴ Bush selbst hat sich in der State of the Union 2005 zumindest die Option einer stärker vermittelnden Rolle offengelassen: „*I will work with members of Congress to find the most effective combination of reforms. I will listen to anyone who has a good idea to offer.*“³⁶⁵

Während seiner ersten Amtszeit war es Bush dank eines geschlossenen Auftretens der republikanischen Kongressmitglieder und der Unterstützung durch einige demokratische Kongressmitglieder wiederholt gelungen, bedeutende legislative Erfolge auch gegen Widerstand aus den Reihen der Demokraten zu erzielen. Dazu gehörten beispielsweise Steuersenkungen und die Medicare-Reform. Doch gerade die Medicare-Reform wurde von vielen Konservativen als zu teuer kritisiert. Aus Sicht des Weißen Hauses war dies zum Teil darauf zurückzuführen, dass ein zu hohes Maß an Kontrolle über den Gesetzentwurf an den Kongress abgegeben wurde. Das sollte bei der Social Security-Reform nicht passieren.³⁶⁶

Die Details der Reform sollten zuerst mit republikanischen Schlüsselfiguren im Kongress abgestimmt werden, bevor sie der Öffentlichkeit präsentiert würden. Dies war insofern verständlich, als neben der umstrittenen Einführung von *personal accounts* unbeliebte Maßnahmen wie Steuererhöhungen, Bezugskürzungen oder eine Anhebung des Rentenalters Teil der Reformen sein könnten. Genau diese Abstimmung wurde auch von Grassley eingefordert: „*I*

³⁶⁴Blunt, Roy zitiert nach Allen, Mike: „Hastert Cautions Bush About Social Security Plan“ in *The Washington Post*, 12. Februar 2005

³⁶⁵Bush, George W.: „Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union“, aaO

³⁶⁶Lakely, James G.: „Push begins for Social Security reform“, aaO

would like to see some principles and alternatives they might support, [...] I will see them when I ask for them."³⁶⁷ Nach Ansicht von Senator Lindsey O. Graham (R-SC) lag die Initiative allerdings in erster Linie beim Präsidenten, *"It will be up to the president, not Senator Grassley, to generate momentum by being specific."*³⁶⁸ Grassley stand dem Vernehmen nach in engem Kontakt mit der Regierung, um einen möglichen Gesetzentwurf mit dem Präsidenten abzustimmen.³⁶⁹ Zudem betonte Präsident Bush in einer Rede auch die seiner Meinung nach prinzipiell gute Zusammenarbeit mit Thomas und sprach ihm Vertrauen bei der Umsetzung der Reform im Abgeordnetenhaus aus.

*„I have worked closely with Chairman Thomas on a lot of crucial issues. When he says he can get the job done, he means he can get the job done and has proven over the past five years that he can get the job done."*³⁷⁰

Im Laufe des 109. Kongresses zeigten sich jedoch immer wieder Defizite in der Kommunikation zwischen Exekutive und Legislative. Dies betraf sowohl die Zusammenarbeit des Weißen Hauses mit den Demokraten als auch die mit den Republikanern. Die Journalistin Jackie Calmes hat im *Wall Street Journal* nach Hintergrundgesprächen mit den Beteiligten die Hauptkritikpunkte der Demokraten zusammengefasst: So habe Bushs aggressives Vorgehen gegen Demokraten, die während seiner ersten Amtszeit zumindest Teile der Regierungsagenda mittragen, in den Wahlkämpfen 2002 und 2004 deren Kompromissbereitschaft bei der Debatte um eine Social Security-Reform stark eingeschränkt. Auch überparteiliche Gespräche zu den Reformplänen zwischen den Kongressführungen der Republikaner und Demokraten mit dem Weißen Haus haben nach einem erfolglos verlaufenen Treffen Anfang Dezember 2004 nicht mehr stattgefunden. Hauptstreitpunkt zwischen den Demokraten und Präsident Bush waren auch in diesem Fall die Einführung von *personal accounts* als Teil der Reform.³⁷¹ Der Sprecher des Weißen Hauses, Trent Duffy, widersprach jedoch der Behauptung, der Präsident habe sich nicht intensiv genug um persönliche Gespräche mit den Senatoren gekümmert:

³⁶⁷Grassley, Charles zitiert nach VandeHei, Jim: „Panel May Take Lead On Social Security“, aaO

³⁶⁸Graham, Lindsay O. zitiert nach ebd.

³⁶⁹Ebd.

³⁷⁰Bush, George W. zitiert nach Cusack, Bob und O'Connor, Patrick: „GOP split on Social Security“, aaO

³⁷¹Calmes, Jackie: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“, aaO

„The president reached out individually to these Democrats and that speaks as much to his commitment to work together as any words [...] The senators did not respond with a similar level of commitment.“³⁷²

Der Chefökonom des Weißen Hauses, R. Glenn Hubbard, ging noch einen Schritt weiter und stellte die deutliche Opposition der Demokraten als überraschend und überzogen dar: *„They demagogued the issue as opposed to looking for solutions for the American people [...] And that was, to be perfectly honest, a shock.“³⁷³*

Auch das Verhältnis zwischen dem Präsidenten und den Republikanern im Kongress war zunehmend angespannt. Während der ersten Amtszeit von George W. Bush schienen sich die Republikaner im Kongress und das Weiße Haus zumeist einig zu sein, da ein Großteil der präsidentialen Agenda vom Kongress abegesenet wurde. Doch intern hat es schon während dieser Zeit eine Reihe von Spannungen und Unzufriedenheit auf Seiten der Republikaner im Kongress gegeben. Laut Senator Lindsey O. Graham sei das Weiße Haus mitunter *"non-responsive and arrogant"* gewesen. Dies würde im Erfolgsfall zwar ignoriert, aber *„[The small cuts] rear their heads when things are not going well.“³⁷⁴* Eine rückblickende Kritik äußerte 2008 auch der scheidende Senator Chuck Hagel (R-NE) gegenüber *The New Yorker*:

“This Administration has viewed Congress as an appendage, a nuisance [...] Clinton was just the opposite. Reagan was the opposite. Bush’s father was the opposite. They understood the value of making Congress their ally.” [Hagel] said that Vice-President Cheney nearly always attended the weekly lunch held by the Senate Republican Caucus, at which major issues - including the war in Iraq - are discussed. Often, someone asked Cheney whether he’d like to say something. “Almost always, he’d say, ‘No, no, ’” Hagel said. “It always said to me, by his very lack of engagement or even giving us the courtesy of saying something, that they could care less about us. Except when he wanted us to do something: ‘Vote this way.’”³⁷⁵

Der republikanische Abgeordnete Peter T. King (R-NY) beschreibt die Stimmung unter den republikanischen Kongressmitgliedern ähnlich: *"Members felt they were willing to take a lot of tough votes and did not get much in*

³⁷²Duffy, Trent zitiert nach ebd.

³⁷³Hubbard, R. Glenn zitiert nach ebd.

³⁷⁴Graham, Lindsey O. zitiert nach VandeHei, Jim: „GOP Irritation at Bush Was Long Brewing“, aaO

³⁷⁵Hagel, Chuck zitiert nach Bruck, Connie : “Odd Man Out - Chuck Hagel’s Republican exile” in *The New Yorker*, 3. November 2008

return".³⁷⁶ Dies galt auch in Hinsicht auf die Social Security-Debatte. Senator Lindsey Graham, der *personal accounts* prinzipiell unterstützte, war über den Zeitpunkt für eine Reform und die mangelnde Absprache zwischen Präsident und Kongress unzufrieden:

„[Bush] jumped out with a very big idea that he ran on, but he didn't lay the political groundwork in the Senate or the House [...] He ran on it. We didn't. He's not up for election again. We are.“³⁷⁷

Ein offener Bruch zwischen Präsident und den Republikanern trat jedoch erst bei einem anderen Thema ein, nämlich als Bush den Betrieb von Terminals an sechs U.S.-Häfen an eine Firma aus Dubai übertragen wollte. Die Republikaner im Kongress blockierten diesen Schritt, obwohl der Präsident in diesem Fall mit einem Veto gedroht hatte. Der Abgeordnete Thomas M. Davis III (R-VA) machte anschließend seinem Unmut Luft: *"This is probably the worst administration ever in getting Congress's opinion on anything."*³⁷⁸ Das Weiße Haus beabsichtigte, das Verhältnis zum Kongress wieder zu verbessern.³⁷⁹ Nachdem Claude A. Allen, *Assistant to the President for Domestic Policy* und *Director of the Domestic Policy Council*, wegen einer Anklage aufgrund eines Ladendiebstahls seinen Posten räumen musste, wurde mit Karl Zinsmeister, vorher Chefredakteur des *American Enterprise Magazine* und ein vehementer Befürworter von *personal accounts*, ein Nachfolger gefunden. Während der letzten Monate blieb das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative jedoch unterkühlt, nicht zuletzt weil die republikanischen Kongressmitglieder in einem für sie schwierigen Wahlkampf nicht zu sehr mit einem unbeliebten Präsidenten assoziiert werden wollten.

Die Bedeutung der gescheiterten Social Security-Debatte für die politischen Spielräume der Regierung ist nicht zu unterschätzen. Dies galt vor allem für die Beziehung zwischen dem Weißen Haus und dem republikanischen Kongress. Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative hatte nach der wenig erfolgreichen öffentlichen Kampagne und Unstimmigkeiten über die

³⁷⁶King, Peter T. zitiert nach VandeHei, Jim: „GOP Irritation at Bush Was Long Brewing“, aaO

³⁷⁷Graham, Lindsey zitiert nach Calmes, Jackie: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“, aaO

³⁷⁸Davis, Thomas M. III zitiert nach VandeHei, Jim: „GOP Irritation at Bush Was Long Brewing“, aaO

³⁷⁹Ebd.

Vorgehensweise stark gelitten. William Kristol, Chefredakteur des konservativen *Weekly Standard*, betonte *"The negative effect of the Social Security [campaign] is underestimated, [...] Once you make that kind of mistake, people tend to be less deferential to your decisions."*³⁸⁰ Es war der Beginn zunehmender Unstimmigkeiten zwischen dem Weißen Haus und den Republikanern im Kongress. So plante die *House Republican Conference* die legislative Agenda der Republikaner im Repräsentantenhaus für 2006 betont unabhängig von der Regierung. Deborah Pryce (R-OH), Vorsitzende der Conference, merkte an: *"We're going to be hand in hand with the president as much as we can. He needs us to help him out, and we need him, [...] But we're not going to do it at our own expense."*³⁸¹ Der Widerstand des Kongresses kam nach Jahren der überwiegenden, teils unter starkem Druck entstandenen, Loyalität. Diese Loyalität hat der Politikwissenschaftler Norman J. Ornstein als *"battered-Congress syndrome"* bezeichnet: *„The more the White House or executive branch officials defy Congress or slap Congress around, the more Congress submits.“*³⁸²

Die Einigkeit der Demokraten in der Fundamentalopposition der Social Security-Reform wurde von einigen Kommentatoren als Basis für die Wahlerfolge der Demokraten 2006 gesehen. Die Demokraten im Kongress strebten diese an, nachdem sich Kompromissbereitschaft in den Fällen von NCLB, Medicare und dem Irakkrieg nicht ausgezahlt hatte. Der Historiker Julian E. Zelizer hob den einigenden Aspekt der geschlossenen Opposition für die Demokratische Partei hervor: *„Disunity had been a hallmark of the Democratic Party, but they disciplined the members, and all the factions within the party came together“.*³⁸³ Der demokratische Abgeordnete Barney Frank, im 110. Kongress Vorsitzender des House Committee on Financial Services, betonte: *"We had to fight that tendency that said you needed to have a plan when you're the minority in Congress [...] On Social Security, it was exactly*

³⁸⁰Kristol, William zitiert nach VandeHei, Jim und Baker, Peter : „President Struggles to Regain His Pre-Hurricane Swagger“ in *The Washington Post*, 24. September 2005; Editorial: „Anatomy of a Victory“, aaO

³⁸¹Pryce, Deborah zitiert nach Fletcher, Michael A. und Weisman, Jonathan: „Fractured GOP Moves on Divergent Paths“, aaO

³⁸²Ornstein, Norman J.: „Relationship between President, Congress Is Still Dysfunctional“ in *Roll Call*, 26. April 2006

³⁸³Zelizer, Julian E. zitiert nach Klein, Rick: „Social Security at roots of shift“, aaO

*right to say our job is to say 'no' to this".*³⁸⁴

Fazit

Angesichts der andauernden Opposition der Reform durch eine so zentrale Gruppierung wie die AARP, der geschlossenen Opposition der Demokraten und der Zurückhaltung vieler Republikaner wundert es nicht, dass auch von Reformbefürwortern die schlechte Vorbereitung der Reformbemühungen kritisiert wurde, wie auch David John von der *Heritage Foundation* bestätigte:

*„You can't replace a program without a comprehensive replacement. It was not. There was very poor planing as far as making the announcement. The administration fundamentally misunderstood what arguments would work, what arguments did not work, as did many of us who were proposing it. The opposition was underestimated and the ground had not been properly laid for other political supporters, and I'm thinking mainly in congress here, because there were very few supporters in congress to play an active part.“*³⁸⁵

Betrachtet man die Aussagen und Handlungen der Exekutive im Verlauf der Debatte, so stellt man fest, dass von der Informationskampagne über die Überlassung der Ausarbeitung der Details an den Kongress bis hin zur Bevorzugung von *progressive indexing* von der ursprünglichen Strategie und den inhaltlichen Eckpunkten nicht abgewichen wurde. Allerdings führte dies nicht zum Erfolg, so dass sich die Frage stellt, ob nicht eine Änderung der Strategie und/oder eine größere Kompromissbereitschaft bei den *personal accounts* sinnvoll gewesen wäre, um die Chancen der Reform im Kongress zu erhöhen. Folgt man *A Leninist Strategy*, hätte man die Situation zumindest nutzen sollen, um eine Privatisierung zu einem späteren Zeitpunkt weiter vorzubereiten.

Nachdem relativ schnell klar wurde, dass sich private Rentenkonten nicht durchsetzen lassen, ist der Reformeifer bei den Privatisierungsbefürwortern jedoch schnell erloschen. Es gab keine ernsthaften Bestrebungen, die republikanischen Mehrheiten für eine kleinere Lösung zu nutzen, um

³⁸⁴Frank, Barney zitiert nach Klein, Rick: „Social Security at roots of shift“, aaO

³⁸⁵John, David, Heritage Foundation, zitiert nach eigenem Interview vom 28. August 2007

beispielsweise "moderate" Kürzungen durchzusetzen und die optionale Privatvorsorge zu fördern. Ein Erklärungsansatz hierfür ist, dass die Langzeiteffekte möglicher Kompromisse aus konservativer Sicht im Verhältnis zum Aufwand zu unsicher schienen und man lieber auf bessere Gelegenheiten warten wollte.

Einen Meinungsumschwung in der Bevölkerung und der Politik weg von *entitlement programs* hin zu Privatvorsorge hatten die Konservativen im 109. Kongress schlicht noch nicht erreicht und George W. Bushs Niederlage bei der Reform von Social Security konnte bedeuten, dass alle kurz- und mittelfristigen Erfolgsaussichten auf einen solchen Wechsel geschwunden waren.

Eine bleibende Frage ist jedoch, ob diese Entwicklung nicht absehbar war und ob man die Reform nicht hätte besser vorbereiten können, vor allem in den eigenen Reihen. Man kann dem Weißen Haus zu Recht vorwerfen, dass im Vorfeld versäumt wurde, eine potentiell mehrheitsfähige Koalition für die Social Security-Reform in Stellung zu bringen. Dabei darf man jedoch nicht übersehen, dass es hierfür eine große Hürde gab: Die Diskrepanz zwischen der von libertären Idealen getragenen Bevorzugung einer privatwirtschaftlichen Altersvorsorge und den ganz realen Sorgen vieler eben auch republikanischer Wähler um die von ihnen erarbeiteten Ansprüche aus dem Social Security-Programm. Dass seitens des Weißen Hauses ein Bewusstsein für die Problematik bestand, zeigte der Plan, Arbeitnehmer über 55 von den Reformen auszunehmen. Für die Überbrückung der Differenzen wäre wohl aber eine offene Reformdebatte innerhalb der konservativen Koalition nötig gewesen. Hierfür ist jedoch möglicherweise die Bedeutung der in Kapitel III.2 aufgezeigten libertären Ideale in der Wirtschafts- und Sozialpolitik für die konservative Koalition zu groß: Man würde in einer solchen Debatte Gefahr laufen, einen der Grundpfeiler konservativer Politik in Frage zu stellen.

6. Anwendbarkeit der Multiple Streams-Theorie für die Reformdebatte

Nach erfolgter Analyse der Reformdebatte lohnt sich an dieser Stelle eine Bewertung des Nutzens der Multiple Streams-Theorie für die vorliegenden Fallstudie.

Zur Kritik an der Theorie gehört der Vorwurf, zentrale Aspekte des Agenda Settings nicht zu berücksichtigen. Dies impliziert, dass es Theorien gibt, denen dies besser gelingt. Dazu gehören Rational Choice, Inkrementalismus und historische Ansätze.

Kingdon selbst weist zu Recht auf Probleme bei einem *rational choice*-Ansatz hin: Individuelle Akteure könnten durchaus oft die für sie rational besten Entscheidungen treffen, angesichts der großen Anzahl und dem häufigen Wechsel der beteiligten Akteure führt dies auf die untersuchten Fälle bezogen nicht zu den entsprechenden Resultaten.³⁸⁶ Darüber hinaus gibt es auch auf individueller Ebene Limitationen für einen wirklich rationalen Entscheidungsprozess. Dazu gehören nicht klar gesetzte politische Ziele und die begrenzte Möglichkeit des Menschen, Informationen zu verarbeiten, wodurch bei sehr komplexen Sachverhalten eine rationale Entscheidung erschwert wird.³⁸⁷ So kommt Kingdon zu dem Schluss: „*Still and all, a rational-comprehensive model does not describe very well the processes under investigation in this book, taken as a whole.*“³⁸⁸

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass bei der Multiple Streams-Theorie die Rolle von inkrementalen Änderungen unterschätzt wird. Es wird beispielsweise darauf verwiesen, dass ein Großteil der Änderungen an Social Security über die Zeit in kleinen, das System nicht umwälzenden, Schritten von Insidern innerhalb der Behörden und vom Kongress vorgenommen worden sind.³⁸⁹ Kingdon räumt ein, dass auch bei seinen Interviews zur Verkehrs- und Gesundheitspolitik solch ein Inkrementalismus eine Rolle gespielt hat, vorwiegend jedoch als Strategie, um Ergebnisse zu beeinflussen. Möglich ist

³⁸⁶Kingdon, John W.: „Agendas, Alternatives, and Public Policies“, aaO, S. 78

³⁸⁷Ebd., S. 78

³⁸⁸Ebd., S. 79

³⁸⁹Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush’s Social Security Initiative“, aaO, S. 876

Inkrementalismus auch, wenn es sich um ein etabliertes, funktionierendes staatliches Programm handelt und/oder ein abrupter Politikwechsel zu riskant erscheint, oder in Hinsicht auf die Entwicklung von alternativen Politikvorschlägen. Bezogen auf das Agenda Setting verweist Kingdon darauf, dass in seinen Interviews das Interesse an einzelnen Themen eher sprunghaft anstieg, als graduell über die Zeit zu wachsen.³⁹⁰

Für einen historischen Ansatz steht die Pfadabhängigkeitstheorie, welche die „Unantastbarkeit“ von Social Security als Ergebnis politischer Entscheidungen erklärt, in deren Folge Institutionen entstanden sind bzw. sich verfestigt haben, die das Fortbestehen des Programms sichern. Die Theorie kommt damit der populären Vorstellung vom *third rail* Social Security nahe. Der Pfadabhängigkeitstheorie nach ist die Tragweite der ursprünglichen, grundlegenden Entscheidungen oft nicht von Anfang an ersichtlich. Änderungen am einmal eingeschlagenen Weg werden aufgrund sich selbst verstärkender Effekte mit zunehmender Dauer schwieriger, es entstehen kaum noch veränderbare Systeme. Von Zeit zu Zeit kommt es jedoch zu Ereignissen, die eine Abkehr vom bisherigen Weg erlauben und einen neuen Pfad eröffnen. Die Ereignisse, die diese Gabelungen (*critical junctures*) bewirken, können zunächst unscheinbar sein und/oder ihre Auswirkungen sind nicht sofort ersichtlich. Letztendlich gehen ein historischer Ansatz wie die Pfadabhängigkeit und ein anarchischer wie die *garbage can* von unterschiedlichen Grundvoraussetzungen aus. Bei Kingdons Multiple Streams-Theorie geht es gerade darum, dass die *opportunity windows* nicht aufgrund einer historisch gewachsenen Entwicklung entstehen, sondern oft unvorhersehbar, da sich die *streams* weitgehend unabhängig voneinander bewegen.

Anhand dieser Beispiele wird deutlich, dass die Kritik an der Multiple Streams-Theorie nicht ganz unbegründet ist, wenn es um ihre Verallgemeinerbarkeit geht. Es gibt politische Prozesse, die sich besser mit anderen theoretischen Ansätzen erklären lassen. In der vorliegenden Fallstudie geht es jedoch um eine Konstellation, die sehr gut von der Theorie abgebildet wird. Kingdons

³⁹⁰Vgl. Kingdon, John W.: „Agendas, Alternatives, and Public Policies“, aaO, S.80 ff

Erkenntnisse zu seinen Untersuchungen treffen auch auf die gescheiterte Social Security-Reform zu: „*The process doesn't seem incremental, for instance, or hierarchical, or tightly rational, or driven simply by power and pressure politics, or tracked into simple chronological stages.*“³⁹¹ Die Reform wäre eindeutig eine nicht-inkrementale Änderung des Social Security-Programms gewesen, das Scheitern im Kongress zeigte die Grenzen von präsidentialer Macht und Parteidisziplin. Die Aussichten auf grundlegende Änderungen an dem Programm waren von Beginn an skeptisch zu bewerten, da es im Vorlauf sowohl im Kongress als auch der Öffentlichkeit keine spürbare Bewegung hin zu einer Reform gab.

Nikolaos Zahariadis bezeichnet die Multiple Streams-Theorie treffend als „*lens, perspective or framework*“.³⁹² Als solches analytisches Grundgerüst ist sie ein hilfreiches Instrument, um den Versuch eines grundlegenden Politikwechsels wie bei der Social Security-Reformdebatte während des 109. Kongresses strukturiert zu untersuchen.

³⁹¹Ebd., S. 225

³⁹²Zahariadis, Nikolaos: „The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects“, aaO, S. 65

VI. Die Zeit nach dem 109. Kongress: Entwicklungen und Ausblick

„As an aside, one thing I proved is that you can actually campaign on the issue and get elected. In other words, I don't believe talking about Social Security is the third rail of American politics. As a matter of fact, think that in the future not talking about how you intend to fix Social Security is going to be the third rail of American politics.“³⁹³

Mit dem Social Security-Reformplan hat George W. Bush zu Beginn seiner zweiten Amtszeit für mehrere Monate die innenpolitische *governmental agenda* bestimmt. Ein großes Risiko der Fokussierung auf den Reformversuch bestand allerdings darin, dass ein Scheitern der Reform aufgrund der ihr von der Exekutive eingeräumten Priorität und der Widerstände und Skepsis in weiten Teilen der Öffentlichkeit negative Folgen für den Einfluss des Präsidenten und die Wahlchancen der Republikaner haben könnte.

Bei den *midterm elections* 2006 mussten die Republikaner tatsächlich erhebliche Verluste hinnehmen und verloren ihre Mehrheiten im Kongress. Dieser Trend setzte sich bei den Präsidentschafts- und Kongresswahlen 2008 mit der Wahl Barack Obamas zum Präsidenten und einer Festigung der demokratischen Mehrheiten im Kongress fort.

Das bestimmende Thema der amerikanischen Politik war seit 2008 die Finanz- und Wirtschaftskrise. Die staatlichen Programme zur Krisenbewältigung von Präsident Obama lösten bei Konservativen heftige Proteste aus, sahen sie doch in ihnen die endgültige Abkehr vom Ideal eines *limited government*. In Anlehnung an die *Boston Tea Party* von 1773 wurde gefordert, gegen einen nach Meinung der Kritiker außer Kontrolle geratenen Staat zu protestieren. Die so entstandene *Tea Party*-Bewegung begann über die reinen Proteste hinaus sich in der Republikanischen Partei zu engagieren und die republikanischen Kandidaten zu unterstützen, die sich den Prinzipien der Bewegung verpflichteten. Bei den *midterm elections* 2010 gelang es den Republikanern, nicht zuletzt dank des Enthusiasmus der *Tea Party*, die Mehrheit im

³⁹³Bush, George W. während seiner letzten Pressekonferenz im Amt, zitiert nach: White House: „Press Conference by the President“, 12. Januar 2009, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/20090112.html>

Abgeordnetenhaus wiederzuerlangen und im Senat die Mehrheit der Demokraten zumindest zu verkleinern.³⁹⁴

Aus diesen Entwicklungen ergeben sich für die vorliegende Arbeit zwei interessante Fragen: Welche Rolle spielte einerseits Social Security für die folgenden Wahlen, speziell die direkt an die Reformdebatte anschließenden *midterm elections* 2006? Und was bedeuten die sich ändernden politischen Verhältnisse - erst neue demokratische Mehrheiten, dann erneuter Aufschwung der Republikaner unter Mithilfe der konservativen *Tea Party*-Bewegung - für die Zukunft des Programms?

³⁹⁴Der Einfluss der Tea Party auf die republikanischen Vorwahlen für den Senat war nicht unumstritten, da einige gemäßigte republikanische Kandidaten mit guten Wahlchancen gegen Tea Party-Kandidaten in den Vorwahlen verloren, die sich dann in den Hauptwahlen nicht durchsetzen konnten. Zu diesen zählten Sharron Angle in Nevada, Ken Buck in Colorado und Christine O'Donnell in Delaware.

1. Social Security-Reform und die Wahl 2006

Vor allem von Demokraten wurde das Thema Social Security-Reform aufgegriffen und im Wahlkampf 2006 gegen die Republikaner verwendet. Wie groß der Einfluss der gescheiterten Einführung von *personal accounts* wirklich war, ist nicht leicht zu bestimmen. Die *midterm elections* wiederum konnten auf die weitere Reformdebatte zurückwirken, je nachdem ob Reformbefürworter oder -gegner in den Kongress gewählt wurden

Social Security als Wahlkampfthema

Der Wahlkampf wurde national von anderen Themen als Social Security dominiert. In einer von *FOX News* beauftragten Umfrage gaben Ende August 2006 7% der Befragten Social Security als für sie persönlich wichtigstes Thema bei der Wahl an. Damit lag es für die befragten Amerikaner nur auf dem vorletzten Platz der acht vorgegebenen Themen, und damit hinter der Wirtschaft, Irak, Terrorismus, dem Gesundheitswesen, Immigration und den Kraftstoffpreisen.

Tabelle 6: Umfrage - Wahlentscheidende Themen

"As of today, which one of the following issues will be the most important in deciding your vote for Congress this fall: [see below]?" *Items rotated*

	8/29-30/06	6/27-28/06
	%	%
The economy	23	19
Iraq	14	16
Terrorism	12	12
Health care	11	10
Immigration	9	11
Gas prices	8	7
Social Security	7	7
Ethics in Washington	6	6
Other (vol.)	5	8
Unsure	4	4

FOX News/Opinion Dynamics Poll. Aug. 29-30, 2006. N=900 registered voters nationwide. MoE \pm 3.

Dass andere Themen bei dieser Wahl noch mehr im Vordergrund standen,

bedeutet allerdings nicht, dass sich die Wähler keine Sorgen über den Zustand des Social Security-Programms machten:

“The reality is that a lot of that debate was revisited in the 2006 election and [it] was the debate in a lot of states. And you saw what happened in the election. I would say that the big issue in the election was probably Iraq, but not that far behind it was people talking about retirement security and Social Security. That was a big issue.”³⁹⁵

Bei der Frage, wie groß die persönliche Sorge über ein bestimmtes Thema ist, kam Gallup im März 2006 zu dem Ergebnis, dass sich 51 Prozent der Befragten sehr um Social Security sorgten, 29 Prozent taten dies im „gewissen Maße“ und lediglich 20 Prozent nur wenig oder gar nicht.

Tabelle 7: Umfrage – Probleme, vor denen die USA stehen

“Next I'm going to read a list of problems facing the country. For each one, please tell me if you personally worry about this problem a great deal, a fair amount, only a little, or not at all. How much do you personally worry about . . . ?”

	Great Deal	Fair Amount	Only a Little/ Not at All
	%	%	%
"The availability and affordability of health care"	68	21	11
"The Social Security system"	51	29	20
"The availability and affordability of energy"	48	35	17
"Drug use"	48	25	27
"Crime and violence"	45	36	19
"The possibility of future terrorist attacks in the U.S."	45	31	24
"The economy"	43	37	19
"Hunger and homelessness"	43	34	23
"Illegal immigration"	43	29	28
"The quality of the environment"	40	37	23
"Unemployment"	31	34	35
"Race relations"	22	36	42

Gallup Poll. March 13-16, 2006. N=1,000 adults nationwide. MoE ± 3.

Bei der Kombination der Sorgen der Bürger über die Zukunft von Social Security und die Skepsis über die von Präsident Bush vorgeschlagenen *personal accounts* überrascht es nicht, dass Social Security in vielen

³⁹⁵Hansen, Christopher, AARP, zitiert nach eigenem Interview vom 12. September 2007

Wahlkämpfen um einen Sitz im Kongress eine wichtige Rolle spielte, auch wenn es nicht die zentrale nationale Bedeutung bei dieser Wahl einnahm.

Die Demokraten und Privatisierungsgegner nahmen Kommentare von Republikanern wie Präsident Bush und dem Mehrheitsführer im Abgeordnetenhaus John A. Boehner (R-OH), nach der Wahl die Reform weiter vorantreiben zu wollen, zum Anlass, vor den Folgen einer republikanischen Mehrheit für Social Security im nächsten Kongress zu warnen. So bekräftigte laut *Wall Street Journal* Bush gegenüber Unterstützern seine Absichten, die Social Security-Reform innerhalb seiner zweiten Amtszeit umzusetzen: *"I intend to be the president who signs Social Security reform into law."*³⁹⁶ Bush unterstrich diese Absicht rund zwei Wochen vor der Wahl erneut in einem Interview mit dem Fernsehsender MSNBC. Der demokratische Meinungsforscher Guy Molyneux von *Hart Research* meinte: *„[T]his will be an issue both in helping to mobilize voters on the Democratic side as well as being a powerful issue to move swing voters into the Democratic column in November“*.³⁹⁷ In diesem Sinne betonte der demokratische Senator Robert Menendez (D-NJ), der selbst zur Wahl stand: *„The future of Social Security as we know it depends on the outcome of the 2006 elections“*.³⁹⁸

Thematisierung in den Wahlkampagnen

Vor allem *personal accounts* befürwortende Republikaner wurden Ziele demokratischer Kritik. In Staaten mit einem relativ hohen Anteil von Rentnern an der Gesamtbevölkerung spielte das Thema zudem eine noch wichtigere Rolle. So wurden beispielsweise in Florida dem Abgeordneten Clay Shaw Jr. (R-FL) und in Pennsylvania Senator Rick Santorum (R-PA) von ihren demokratischen Herausforderern vorgeworfen, Privatisierungspläne zu unterstützen.³⁹⁹ Aber auch Republikaner, die sich in der Debatte zurückhielten,

³⁹⁶Bush, George W. zitiert nach Calmes, Jackie: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“, aaO

³⁹⁷Molyneux, Guy zitiert nach Koffler, Keith: „Dems Say Future Of Social Security Rides On '06 Elections“ in *National Journal's CongressDaily*, 10. August 2006

³⁹⁸Menendez, Robert zitiert nach Auster, Elizabeth: „Social Security Becoming Issue in Fall Elections“ in *The Plain Dealer*, 17. August 2006

³⁹⁹Fagan, Amy: „Democrats Hit GOP Hopefuls Over Social Security“ in *The Washington Times*, 21. August 2006

wurden kritisiert. Dies passte in die Strategie der Demokraten, den republikanischen Kongress als einen Ausführungsgehilfen der politischen Agenda des Weißen Hauses darzustellen, der alle Entscheidungen der letzten Jahre mittrug, ohne sie kritisch zu hinterfragen. Der Vorsitzende des *Democratic Congressional Campaign Committee*, der Abgeordnete Rahm Emanuel (D-OH), äußerte:

*„It's not possible after five years of being a rubber stamp for the House Republicans to make a declaration of independence now [...] They would have to reject everything they've done for the last five years, and they're not capable of that.“*⁴⁰⁰

Republikanische Kongressmitglieder hätten in diesem Sinne zwar nicht für *personal accounts* Position bezogen, sie hätten diese aber auch nicht deutlich abgelehnt.

Gute Beispiele für die Relevanz von Social Security für die *midterm elections* waren zwei Wahlkämpfe in Ohio. Der erste Wahlkampf fand zwischen Senator Mike DeWine (R-OH) und seinem demokratischer Herausforderer, dem Abgeordneten Sherrod Brown statt. Dieser versuchte DeWine mit George W. Bush und dem Social Security-Reformplan in Verbindung zu bringen:

*„If George Bush gets enough votes in the House and Senate, his No. 1 priority again will be privatizing Social Security [...] And Mike DeWine, as he always is on every major issue, will be right there with him if he's re-elected.“*⁴⁰¹

DeWine widersprach dieser Behauptung *"I'm not for privatization of Social Security. That's absolutely not true [...] I'm not going to vote for any proposal that would threaten the current system.“*⁴⁰² Er betonte, dass er nie Bushs Plan unterstützt habe und das auch nicht tun werde *„I've not seen how we would be able to pay for that.“*⁴⁰³ Dass DeWine sich wirklich gegen Bush stellen würde, bezweifelte Brown:

"When Bush came out with privatization, I said no, over my dead body, [...] Mike DeWine, as he usually does, he sort of sat there quietly and said I don't know. . . . [sic] He committed in the 2000 campaign that he would be for privatization. Just because he was doing a little bit of a dance last year doesn't

400Emanuel, Rahm zitiert nach Fletcher, Michael A. und Weisman, Jonathan: „Fractured GOP Moves on Divergent Paths“, aaO

401Brown, Sherrod zitiert nach Auster, Elizabeth: „Social Security Becoming Issue in Fall Elections“, aaO

402DeWine, Mike zitiert nach ebd.

403Ebd.

mean that he's not going to be there when the president needs him."⁴⁰⁴

Das zweite Beispiel war der Wahlkampf im Repräsentantenhaus zwischen der republikanischen Abgeordneten Deborah Pryce und ihrer demokratischen Konkurrentin Mary Jo Killroy, die Pryces Beteiligung an einem Handlungsleitfaden für republikanische Abgeordnete in Bezug auf die Social Security-Debatte kritisierte. Pryces Wahlkampfteam ließ daraufhin verlauten, dass sie aufgrund der negativen Reaktionen auf die Reformpläne das Thema erst wieder aufgreifen würde, wenn sich eine überparteiliche Lösung abzeichnete.⁴⁰⁵ Ein Sprecher von Pryce betonte, diese sei „*adamantly opposed to privatization.*“⁴⁰⁶ *Americans United* schalteten Anzeigen im Wahlkreis von Pryce, die vor den Folgen einer Privatisierung warnten.⁴⁰⁷

Auch in anderen Bundesstaaten wurde Social Security zum Wahlkampfthema. So griff im Senatswahlkampf in Pennsylvania der demokratische Herausforderer Bob Casey den republikanischen Senator Rick Santorum als entschiedenen Befürworter einer Privatisierung von Social Security an.⁴⁰⁸

Die Demokraten versuchten, mit dem Thema auch Wählergruppen zu erreichen, die traditionell zur republikanischen Wählerbasis gehörten. Das *DCCC* schaltete im Mai 2006 im Vorfeld von Auftritten des Präsidenten im Rahmen des Kongresswahlkampfes Radiospots auf Sendern mit christlich konservativer Hörschaft. Ziele der Spots waren die Wahlkreise der Abgeordneten Geoff Davis (R-KY), John Hostettler (R-IN), Michael E. Sodrel (R-IN), Steve Chabot (R-OH) und Thelma D. Drake (R-VA). Diese unterstützten nach Meinung der Demokraten die Einführung von *personal accounts*.⁴⁰⁹ Die Spots stellten die Reformpläne des Präsidenten als Gefahr für die Stabilität von Social Security dar, während die Einführung von *personal*

404Brown, Sherrod zitiert nach ebd.

405Ebd.

406Zitiert nach ebd.

407Ebd.

408Fagan, Amy: „Democrats Hit GOP Hopefuls Over Social Security“, aaO; NBC: „Meet the Press: Pennsylvania Senate Debate“, Transkript der Sendung vom 3. September 2006, <http://www.nbcnews.com/id/14568263/print/1/displaymode/1098>

409Hulse, Carl: „G.O.P. Voters to Be Target of Radio Ads by Democrats“ in *The New York Times*, 17. Mai 2006

accounts durch Umstellungskosten den nationalen Haushalt mit zwei Billionen Dollar belasten würde. Damit zielten die Spots laut Rahm Emanuel, dem Vorsitzenden des *DCCC*, auf konservative Christen, die der Idee einer Privatisierung von Social Security skeptisch gegenüberstehen und/oder fiskal konservativ denken.⁴¹⁰

Auf der anderen Seite warfen die Republikaner den Demokraten vor, selbst keine Antworten auf die drohenden Probleme des Programms zu haben.⁴¹¹ Zudem bezweifelten sie die Bedeutung des Themas für die Wahl. Carl Forti, Sprecher des *NRCC*, glaubte nicht daran, dass Social Security eine große Rolle bei der Wahlentscheidung spielen würde: „*It's Democratic rhetoric that, come September and October, will fall by the wayside*“.⁴¹² Ähnlich hatte sich vorher schon der Vorsitzende des *NRCC*, Thomas M. Reynolds (R-NY), zu den Versuchen der Demokraten geäußert, Social Security zum Wahlkampfthema zu machen: „*They are going to throw stuff on the wall and hope something sticks [...] This is this week's trial*“.⁴¹³

Thematisierung durch Interessengruppen

Auch Interessengruppen engagierten sich im Wahlkampf. Auf Seiten der Reformgegner schaltete Americans United entsprechende Fernsehspots in verschiedenen Einzelstaaten.⁴¹⁴ *CAF* Co-Director Roger Hickey sagte, die *CAF* und *Americans United* würden ihr bestes geben „*to make possible ... this return of privatization as a big issue this year, starting with TV spots we are currently running in Ohio, Pennsylvania, Montana and Missouri [...] Our coalition - Americans United - is going to be in just about every congressional district where this is going to be a potential issue*“⁴¹⁵

Neben der Betonung der Positionen einzelner Abgeordneter ging im

410Ebd.

411Fagan, Amy: „Democrats Hit GOP Hopefuls Over Social Security“, aaO

412Forti, Carl zitiert nach ebd.

413Reynolds, Thomas M. zitiert nach Hulse, Carl: "G.O.P. Voters to Be Target of Radio Ads by Democrats", aaO

414Fagan, Amy: „Democrats Hit GOP Hopefuls Over Social Security“, aaO

415Hickey, Roger zitiert nach Koffler, Keith: „Dems Say Future Of Social Security Rides On '06 Elections“, aaO

Wahlkampf auch das Ringen um die Deutungshoheit über die Zukunft von Social Security weiter. Im September 2006 begann Americans United ihre „*Golden Promise*“-Kampagne. Bei einer Veranstaltung vor dem Kapitol in Washington D.C. unterzeichnete unter anderem die demokratische Führung im Kongress, Nancy Pelosi und Harry Reid, folgende Zusicherung (*pledge*):⁴¹⁶

“The Golden Promise:

Social Security guarantees Americans that if they work hard, contribute, and play by the rules, they have earned the right to retire in dignity, and their families will be protected in the event of disability or death.

We are united in our commitment to strengthen Social Security, not privatize it. We will work to improve the retirement security of all Americans and will oppose any scheme for deep benefit cuts or massive debt to fund risky private accounts.

*Protect Social Security, Stop Privatization”*⁴¹⁷

Dieses Versprechen, das von möglichst vielen Kongressmitgliedern unterschrieben werden sollte, implizierte negative Effekte bei einer Umsetzung der Einführung von *personal accounts*.

Als Reaktion schickte die von konservativer Seite finanzierte Gruppe *For Our Grandchildren* ihrerseits eine Aufforderung an alle Kongressmitglieder, ein Versprechen abzugeben, an die Debatte mit dem Ziel heranzugehen: „*reaching an agreement on a solution to the challenges facing Social Security will require all options be on the table.*“⁴¹⁸ Zur Führung der Gruppe gehörten Leanne Abdnor und die früheren demokratischen Abgeordneten Tim Penny, Minnesota, und Charles Stenholm, Texas.⁴¹⁹ Auch wenn *personal accounts* nicht explizit genannt wurden, richtete sich das Schreiben gegen die prinzipielle Ablehnung von *personal accounts* durch die Demokraten.

“A PROMISE TO OUR CHILDREN AND GRANDCHILDREN

Social Security must be fixed. It faces demographic, economic, and structural challenges that threaten the retirement security of future retirees and the

⁴¹⁶Koffler, Keith: „Bush Allies Reload In Social Security Fight“ in National Journal's CongressDaily, 27. September 2006

⁴¹⁷Ebd.

⁴¹⁸Zitiert nach ebd.

⁴¹⁹Ebd.

paychecks of future workers. It's time to set aside partisan politics and work together - responsibly and thoughtfully - for the sake of our children and grandchildren.

Members of Congress must work together in a bipartisan manner now to enact legislation achieving a solvent and permanently sustainable Social Security system. Reaching an agreement on a solution to the challenges facing Social Security will require all options be on the table.

The Social Security solution must:

- *Guarantee the promised benefits for the current and nearly retired*
- *Be fair to future generations*
- *Protect and strengthen the safety net for the poor and disabled*
- *Ensure that Social Security contributions are used for Social Security and not used for other purposes*
- *Honestly address the unfunded obligations of the current system and reduce the pressures on future taxpayers and other budgetary priorities*

Therefore, on behalf of our children and grandchildren, I promise to work toward a bipartisan solution to strengthen Social Security for the long term by putting aside partisan politics and seeking common ground."⁴²⁰

Ziel des *pledges* war es, diejenigen Abgeordneten, die es nicht unterschreiben würden, als Obstruktionisten ohne eigenen Plan darzustellen. Das Versprechen gebe den Abgeordneten laut Abdnor die Möglichkeit „[to] show their willingness to solve this problem [...] This is Mom and apple pie -- who in their right mind would not sign this?“⁴²¹

Americans United Communications Director Brad Woodhouse hingegen ging davon aus, dass keine Demokraten und nur wenige Republikaner die „*For Our Grandchildren*“-Verpflichtung unterschreiben würden.

*„The first thing we'll do with this information is make sure members of Congress hear our view that 'all options on the table' is clearly a reference to private accounts [...] If 2005 proves anything, it's that any approach to dealing with Social Security's long-term finances using privatization or private accounts is dead on arrival in Congress.“*⁴²²

420Ebd.

421Abdor, Leanne zitiert nach ebd.

422Woodhouse, Brad zitiert nach ebd.

Wahlergebnis 2006

Die Wahl 2006 endete mit einer klaren Niederlage der Republikaner und deutlichen Zugewinnen der Demokraten und führte in beiden Häusern des Kongresses zu einer demokratischen Mehrheit. Im Abgeordnetenhaus konnten die Demokraten die Mehrheitsverhältnisse nahezu umkehren. Hatten die Republikaner im 109. Kongress mit 233 Sitzen eine Mehrheit von 31 Sitzen gegenüber den 201 (plus dem des Independent Bernie Sanders aus Vermont) Sitzen der Demokraten, so kehrte sich dies im 110. Kongress um. Die Republikaner hatten nur noch 200 Sitze, die Demokraten dagegen 231.

Tabelle 8: Sitzverteilung im House im 109. und 110. Kongress

	109. Kongress	110. Kongress
Republikaner	233	202
Demokraten + (Independents)	201+(1)	233

Ein Wechsel der Mehrheitsverhältnisse im Senat war trotz der für Republikaner ungünstigen Stimmung im Land vor der Wahl von den meisten Experten als unwahrscheinlich - oder zumindest sehr schwierig für die Demokraten zu erreichen - eingestuft worden. Der Grund hierfür lag darin, dass von den 33 zur Wahl stehenden Sitzen nur 15 von Republikanern gehalten wurden und davon wiederum den Demokraten bei lediglich sieben der Sitze reelle Gewinnchancen zugesprochen wurden, während die Demokraten selbst 18 Sitze verteidigen mussten, von denen zwei als zumindest mögliche republikanische Zugewinne galten. Letztendlich errangen die Demokraten tatsächlich eine, wenn auch äußerst knappe, Mehrheit, indem sie sechs Sitze dazu gewannen, ohne selbst einen abzugeben.

Tabelle 9: Sitzverteilung im Senat im 109. und 110. Kongress

	109. Kongress	110. Kongress
Republikaner	55	49
Demokraten + (Independents)	44+(1)	49+(2)

Wie stark der Einfluss der Social Security-Reformdebatte auf den Wahlkampf wirklich war, lässt sich nicht mit absoluter Sicherheit sagen, durch die republikanischen Verluste sind jedoch einige Unterstützer einer Social Security-Privatisierung abgewählt worden. Die CAF hatte im August 2006 eine Liste der republikanischen Kandidaten in möglicherweise knappen Wahlkämpfen für die Kongresswahlen 2006 herausgegeben, die sich nach Meinung der CAF für eine Privatisierung ausgesprochen hatten oder diese in Zukunft unterstützen könnten.⁴²³ Von den 59 genannten Kandidaten gewannen nur 14 ihre Wahlen, 45 verloren:

Tabelle 10: CAF-Kandidatenliste und Wahlergebnisse 2006

<u>Senate Threats to Social Security</u>	
<u>Potential Privatization Flip-Floppers:</u>	
Jim Talent, Missouri	lost
Conrad Burns, Montana	lost
<u>Competitive Seat Privatization Ideologues:</u>	
Jon Kyle, Arizona	won
Mike DeWine, Ohio	lost
Rick Santorum, Pennsylvania	lost
George Allen, Virginia	lost
Bob Corker, Tennessee (candidate for Bill Frist's vacant seat)	won
<u>Privatization's Front Line Assault:</u>	
Washington: Mike McGavick (v. Maria Cantwell)	lost
New Jersey: Tom Keane (NJ) (v. Robert Menendez)	lost
Minnesota: Mark Kennedy (candidate for vacant seat)	lost
Nebraska: Pete Ricketts (v. Bill Nelson)	lost
Maryland: Michael Steele (candidate for Paul Sarbane's vacant seat)	lost
Michigan: Michael Bouchard (v. Debbie Stabenow)	lost
<u>House threats to Social Security</u>	
<u>Privatization's Front Line Assault:</u>	
IO-03 Jeff Lamberti (v. Rep. Leonard Boswell)	lost
GA-08 Mac Collins (v. Rep. Jim Marshall)	lost
GA-12 Max Burns (v. Rep. John Barrow)	lost
<u>Challengers whose Social Security Position is Unclear/Unknown:</u>	
IL-08 David McSweeney (v. Rep. Melissa Bean)	lost
OH-06 open seat candidate Chuck Blasdel	lost
TX-17 Van Taylor (v. Rep. Chet Edwards)	lost
LA-03 Craig Romero (v. Rep. Charlie Melancon)	lost
SC-05 Ralph Norman (v. John Spratt)	lost
WV-01 Chris Wakin (v. Rep. Alan Mollohan)	lost
VT-AL Martha Rainville	lost
AZ-08 Randy Graf	lost

⁴²³Hickey, Roger und Cruz, Jeff: „Will Social Security Privatization Return? It Depends on the Outcome of the 2006 Elections.“, August 2006, <http://institute.ourfuture.org/reports/will-social-security-privatization-return>

OH-18 Joy Padgett	lost
TX-22 Shelley Sekula-Gibbs (write-in)	lost
NY-24 open seat candidate Ray Meier	lost
WI-08 open Seat Candidate John Gard	lost
<u>Privatization Ideologues:</u>	
<i>Candidates:</i>	
CO-07 open seat candidate Rick O'Donnell	lost
IA-01 open seat candidate Mike Whalen	lost
MN-06 open seat candidate Michele Bachmann	won
<i>Incumbents:</i>	
FL-22 Clay Shaw	lost
IN-08 John Hostettler	lost
OH-15 Deborah Pryce	won
VA-02 Thelma Drake	won
AZ-05 J.D. Hayworth	lost
KY-03 Anne Northup	lost
NH-02 Charlie Bass	lost
PA-07 Curt Weldon	lost
<u>Privatization Flip-Floppers</u>	
IL-06 open seat candidate Peter Roskam	won
FL-16 Mark Foley	lost
CT-02 Rob Simmons	lost
CT-04 Chris Shays	won
IN-06 Mike Sodrel	lost
KY-04 Geoff Davis	won
IN-02 Chris Chocola	lost
CT-05 Nancy Johnson	lost
KY-03 Anne Northup	lost
NV-03 Jon Porter	won
NH-01 Jeb Bradley	lost
NJ-07 Mike Ferguson	won
NY-20 John Sweeney	lost
NY-29 Randy Kuhl	won
OH-01 Steve Chabot	won
CA-11 Richard Pombo	lost
PA-08 Mike Fitzpatrick	lost
PA-10 Don Sherwood	lost
WA-08 Dave Reichert	won
NM-01 Heather Wilson	won

Um auf die beiden oben genannten Beispiele aus Ohio zurückzukommen: Der Demokrat Sherrod Brown gewann seinen Senatswahlkampf gegen den Republikaner Mike DeWine, die Demokratin Mary Jo Killroy verlor ihr Rennen um einen Sitz im Abgeordnetenhaus gegen die Republikanerin Deborah Pryce.

Das Wahlergebnis hatte für Debatten über die Zukunft von Social Security weitreichende Folgen. Nach der Wahl 2006 gab es vereinzelt Signale zur Gesprächsbereitschaft. So gaben beispielsweise der *Majority Leader* der Demokraten im Abgeordnetenhaus, Steny Hoyer, und der *Minority Leader* der

Republikaner im Senat, Mitch McConnell, an, für den 110. Kongress eine von beiden Parteien getragene Reform von Social Security anzustreben und für möglich zu halten.⁴²⁴ Solche Aussagen hinterließen jedoch mehr den Eindruck von Lippenbekenntnissen. Ernsthafte Bewegung in der Frage gab es nicht.

⁴²⁴Fox News: „Transcript: House Majority Leader Steny Hoyer on 'FNS'“, 07. Januar 2007, <http://www.foxnews.com/story/2007/01/07/transcript-house-majority-leader-steny-hoyer-on-fns/>; Fox News: „Transcript: Senate Minority Leader Mitch McConnell on 'FNS'“, 07. Januar 2007, <http://www.foxnews.com/story/2007/01/07/transcript-senate-minority-leader-mitch-mcconnell-on-fns/>

2. Konservatismus und Social Security-Reform nach Bush

„The best chance for meaningful Social Security reform may be the 2008 presidential race, in which voters can demand that candidates take retirement security seriously and not allow them to run from the issue. If Democratic candidates simply want to preserve the program and favor tax hikes and benefit cuts, Republican candidates will have an opportunity to take the benefits of personal accounts directly to the American people.“⁴²⁵

Die Niederlagen der Republikaner bei den Wahlen 2006 und 2008 sowie die Konsequenzen aus der Wirtschaftskrise, die seit September 2008 Amerikas Politik dominierte, schien die positiven Aussichten der Konservativen ins Gegenteil zu kehren. Ebenso wie zuvor die Suche nach den Gründen für den Aufschwung der Republikaner, und mit ihnen der konservativen Politik, welche die politikwissenschaftliche Debatte seit Ronald Reagans Präsidentschaft bis zum Beginn der zweiten Amtszeit George W. Bushs intensiv beschäftigte, haben der Absturz der Republikaner nach den Wahlen 2004 und die Risse in der konservativen Koalition die Beobachtungen für einige Zeit vereinnahmt.

Nach zwei Amtszeiten stellte sich heraus, dass Präsident George W. Bush nicht nur keine stabile konservative, republikanische Mehrheit in der Bevölkerung hinterließ, sondern darüber hinaus die konservative Koalition auch noch intellektuell und politisch zerrissen war. Steigende Haushaltsdefizite und Staatsverschuldung, eine tiefe Wirtschaftskrise und eine über viele Strecken als ineffektiv gesehene Außenpolitik (unter anderem mit falschen Prioritäten im *war on terror*) waren nur einige der Vorwürfe, auch aus den eigenen Reihen.

Die Republikanische Partei stand unmittelbar nach der Präsidentschaft George W. Bushs insofern vor Problemen als konservative Rhetorik, beispielsweise Bevorzugung eines „*small government*“, fiskalischer Konservatismus und Wirtschaftskompetenz, und die Ergebnisse, die sie in den letzten Jahren mit ihrer Politik erzielt hatten, keine erfolgreiche Einheit bildeten. Dies führte dazu, dass sich die Republikaner die Frage nach ihrer Kompetenz gefallen lassen mussten, und dass die konservativen Rezepte im Verdacht standen, den Anforderungen der Zeit nicht gewachsen zu sein. Die neuen großen

⁴²⁵Arme, Dick: „Saving' Social Security Won't Secure Retirement“ auf Foxnews.com, 14. März 2007, <http://www.foxnews.com/story/0,2933,258763,00.html>

Herausforderungen wie Wirtschaftskrise, demographischer Wandel, Klimawandel und Gesundheitsreform waren zu diesem Zeitpunkt durch die Republikaner nicht befriedigend besetzt. Nach den verlorenen Präsidentschafts- und Kongresswahlen 2008 wurde dieses Vakuum auf der konservativen Seite 2009 durch die *Tea Party*-Bewegung gefüllt, die mit ihrer Forderung nach einer Eindämmung der, ihrer Meinung nach, zu umfangreichen staatlichen Aktivitäten unter Präsident Obama viele konservative Wähler ansprach.

Mit der Entstehung der *Tea Party*-Bewegung und den Erfolgen bei den *midterm elections* 2010, bei denen die Republikaner die Mehrheit im Abgeordnetenhaus zurückerlangten und im Senat Sitze dazu gewannen, schien der Negativtrend vorerst gestoppt. Beim Wahlkampf 2010 war es in der Sozialpolitik wohl weniger Social Security als die konservative Kritik an der von Präsident Barack Obama und den Demokraten im Kongress durchgesetzten Healthcare-Reform, dem *Patient Protection and Affordable Care Act (PPACA)*, die entscheidend zum Erfolg der *Tea Party* und der Republikaner beitrug.

Welche Erwartungen die Befürworter und die Gegner einer Privatisierung von Social Security auch für die Zeit nach George W. Bush gehabt hatten, die im zweiten Halbjahr 2008 voll einsetzende Finanz- und Wirtschaftskrise änderte die Vorzeichen. Einerseits verloren durch die Finanzkrise *personal accounts* als Ersatz für das bestehende Programm an Reiz, andererseits erhöhte die steigende Staatsverschuldung den Druck, Änderungen an sozialstaatlichen Programmen vorzunehmen.

2.1. Die Tea Party: Siegeszug des Libertarismus?

Während George W. Bush und die Republikaner im Kongress 2005 bei der Rentenreform scheiterten, gelang es Barack Obama zusammen mit den Demokraten fünf Jahre später, eine umfassende Gesundheitsreform zu verabschieden. Der Erfolg der Demokraten wurde jedoch für Konservative zu einem Symbol liberaler Sozialstaatspolitik, also einer Politik, gegen die es die eigenen Reihen zu schließen galt. Der *Patient Protection and Affordable Care Act* wurde im allgemeinen Sprachgebrauch zu „Obamacare“, einer Bezeichnung, die gerne von konservativer Seite gebraucht wurde mit der Forderung, das Gesetz rückgängig zu machen (*repeal Obamacare*). Für die junge *Tea Party*-Bewegung wurde die Rücknahme des Gesetzes zu einem ihrer Kernanliegen. Dies ist insofern erstaunlich, als der *Affordable Care Act* auf einen Entwurf der *Heritage Foundation* zurückgeht und eine vergleichbare Reform vom republikanischen Gouverneur Mitt Romney in Massachusetts umgesetzt wurde. Auch wird weiterhin der Großteil des Gesundheitssystems von privater Vorsorge bestimmt. Was Konservative vor allem aufbrachte, war die im Gesetz enthaltene Krankenversicherungspflicht. Einen solchen Zwang sahen sie als unamerikanisch und nicht verfassungskonform an. Die Verfassungsmäßigkeit ist zwar inzwischen durch den *Supreme Court* in einer knappen Entscheidung bestätigt worden, der Ablehnung der Gesundheitsreform durch die *Tea Party* tat das jedoch keinen Abbruch.

Überraschend war, dass von der *Tea Party*-Bewegung libertäre Ideen mit einer Intensität vertreten wurden, die innerhalb der konservativen Koalition eher mit sozialkonservativen Themen assoziiert wurde. Auch die Verortung der *Tea Party* als Teil der konservativen Koalition innerhalb der Republikanischen Partei fiel zunächst nicht ganz so leicht, wie man rückblickend vermuten könnte. Die Bewegung stand in ihrem Selbstverständnis Obrigkeit und Hierarchien ablehnend gegenüber, dementsprechend waren auch Ambitionen und Organisationsgrad in ihrer Entwicklung zunächst nur schwer einzuschätzen. Zudem sahen sie die Republikanische Partei nicht unkritisch, da auch unter republikanischen Mehrheiten staatliche Programme ausgeweitet worden sind und das Staatsdefizit stark anstieg.

Erst mit der Zeit ließ sich die Bewegung besser einordnen. Zum einen begann sich ein einflussreicher *Tea Party*-Flügel innerhalb der Republikanischen Partei herauszubilden. Auf die *midterm elections* 2010 hatten die *Tea Party*-Bewegung einen großen Einfluss, laut *exit polls* unterstützen 41 Prozent der Wähler die *Tea Party* und von diesen Wählern gaben 86 Prozent ihre Stimme der Republikanischen Partei.⁴²⁶ Mit diesem Rückhalt sind einige von der *Tea Party*-Bewegung unterstützte Kandidaten in den Kongress gewählt worden. Der neugegründeten *Tea Party*-Fraktion (*caucus*) haben sich im Abgeordnetenhaus 60 Abgeordnete angeschlossen, im Senat vier Senatoren. Dabei handelte es sich ausschließlich um Republikaner.

Zum anderen ergaben Umfragen ein zunehmend klareres Bild über die Zusammensetzung und ideologische Ausrichtung der *Tea Party*-Bewegung. So fand beispielsweise das *Pew Forum on Religion & Public Life* im Februar 2011 große Schnittmengen zwischen der christlichen Rechten und den Anhängern der *Tea Party*-Bewegung.⁴²⁷ Damit erklärt sich, wieso man neben libertären auch sozialkonservative Positionen im Umfeld der *Tea Party* finden kann.

Ebenso lassen sich nach Untersuchungen von Theda Skocpol Annahmen, die in erster Linie auf *small government* ausgerichtete *Tea Party* würde die Unterstützung einer Social Security Privatisierung innerhalb der konservativen Koalition erhöhen, nicht bestätigen:

*“Fiscal conservatism is often said to be the top grassroots Tea Party priority, but Williamson and I did not find this to be true. Crackdowns on immigrants, fierce opposition to Democrats, and cuts in spending for the young were the overriding priorities we heard from volunteer Tea Partiers, who are often, themselves, collecting costly Social Security, Medicare, and veterans' benefits to which they feel fully entitled as Americans who have “paid their dues” in lifetimes of hard work.”*⁴²⁸

Das alles deutet darauf hin, dass es der Republikanischen Partei mit Hilfe der

⁴²⁶Clement, Scott und Green, John C.: „The Tea Party, Religion and Social Issues“, 23. Februar 2011, <http://pewresearch.org/pubs/1903/tea-party-movement-religion-social-issues-conservative-christian>

⁴²⁷Ebd.

⁴²⁸Skocpol, Theda: „Why the Tea Party’s Hold Persists“ in *Democracy: A Journal of Ideas*, Ausgabe 31, Winter 2014, <http://www.democracyjournal.org/31/why-the-tea-partys-hold-persists.php>

Tea Party nicht gelungen ist, die Parteibasis zu erweitern. Im Gegenteil, mit ihren radikalen Positionen könnte sie zu viele Wählerschichten davor abschrecken Republikaner zu wählen. Um weiter Erfolg zu haben und sich fortzuentwickeln, gab George Nash bereits 2007 der konservativen Koalition folgenden Rat:

„If the conservative coalition is to continue to prosper, it must remember the ecumenism of Reagan, resist the tendency to fragment, and avoid the temptation to retreat into a fatal passivity induced by disillusionment or despair.“⁴²⁹

Passivität kann der *Tea Party*-Bewegung bis heute nicht vorgeworfen werden, problematisch ist eher die Kompromisslosigkeit, mit der sie ihre Ziele verfolgt. Von einem „ökumenischen“ Gedanken ist sie weit entfernt. Vor diesem Hintergrund warnte David Brooks:

„The Republican Party, and apparently Mitt Romney, too, has shifted over toward a much more hyperindividualistic and atomistic social view - from the Reaganesque language of common citizenship to the libertarian language of makers and takers. There’s no way the country will trust the Republican Party to reform the welfare state if that party doesn’t have a basic commitment to provide a safety net for those who suffer for no fault of their own.“⁴³⁰

Es bleibt abzuwarten, ob die *Tea Party*-Bewegung ihren Einfluss auf die Republikanische Partei auch über längere Zeit halten kann und ob ihre Politik von den Wählern abgestraft wird.

⁴²⁹Nash, George H.: „The Uneasy Future of American Conservatism“, aaO, S. 19

⁴³⁰Brooks, David: „Thurston Howell Romney“, in The New York Times, 17. September 2012

2.2. Das Haushaltsdefizit und Social Security-Reform

Trotz des Fokus auf die Gesundheitsreform blieb Social Security auch unter Präsident Barack Obama ein Thema. Grund war vor allem das anhaltende Staatsdefizit und die von ihm eingesetzte überparteiliche *National Commission on Fiscal Responsibility and Reform*, nach ihren Vorsitzenden auch bekannt als *Bowles-Simpson Commission*. Die Aufgabe der Kommission war es, Lösungen für das mittel- und langfristige Haushaltsdefizit vorzuschlagen: „*The Commission is charged with identifying policies to improve the fiscal situation in the medium term and to achieve fiscal sustainability over the long run.*“⁴³¹ Änderungen an den *Entitlement*-Programmen wie Social Security sollten Teil der Empfehlungen sein: „*In addition, the Commission shall propose recommendations that meaningfully improve the long-run fiscal outlook, including changes to address the growth of entitlement spending and the gap between the projected revenues and expenditures of the Federal Government.*“⁴³² Die Kommission konnte sich am Ende jedoch nicht auf eine gemeinsame Empfehlung an den Kongress und den Präsidenten einigen.

Auch unter einem demokratischen Präsidenten ist die Anspannung der Linken bei dem Thema Social Security-Reform nicht gewichen: Es gab massive Sorgen, Obama würde Kürzungen, wie sie die *Bowles-Simpson Commission* diskutiert hat, oder gar Privatisierungen offen befürworten. Präsident Obama betonte wiederholt, die Lösung der Solvenz-Probleme sei einfach. In gewisser Hinsicht stimmt dies, da die Änderungen am Programm überschaubare Steuererhöhungen oder Bezugskürzungen sein könnten. Eine Reform mag also technisch gesehen tatsächlich relativ einfach sein und gegebenenfalls sogar unausweichlich, politisch aber bleibt sie extrem schwierig. Letztendlich blieb Obama in der *SOTU* 2011 vage und gab die Verantwortung offiziell zunächst an den Kongress weiter.

Die Position von Präsident Obama zu einer möglichen Social Security-Reform

⁴³¹White House: „Executive Order 13531 -- National Commission on Fiscal Responsibility and Reform“, 18. Februar 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-national-commission-fiscal-responsibility-and-reform>

⁴³²Ebd.

hat sein Berater David Axelrod kurz vor den Wahlen 2012 zusammengefasst:

“[T]he approach has to be a balanced one. [...] Can you raise the cap so people paying a little more, the upper incomes are paying a little more into the program and do you adjust the growth of the program? That’s a discussion worth having. But, again, we have to approach it in a balanced way. You can’t, you know, we’re not going to cut our way to prosperity. We’re not going to cut our way to more secure entitlement programs — Social Security and Medicare. We have to have a balance. [...] We’re not going to have that discussion right now unless the Congress wants to sit at a table and say, OK, we’re ready to move on a balanced approach to this. The reality of Social Security is this is a much less imminent problem than Medicare and so this is not, you know. Medicare, we’ve extended the life of Medicare by close to a decade through the changes that we’ve made and Governor Romney wants to repeal. But Social Security is a more distant problem, one that needs a solution, but it isn’t as pressing as the Medicare issue.”⁴³³

Damit rückte das Weiße Haus unter Obama sprachlich in die Nähe von Peter Orszag und Peter Diamon und ihrem „*Balanced Approach*“. Dies war auch nicht wirklich überraschend, Orszag war die ersten anderthalb Jahren von Obamas Präsidentschaft der Direktor des *Office of Management and Budget*.

Es bleibt festzuhalten, dass mit jedem weiteren Jahr, in dem das Haushaltsdefizit steigt und die Ausgaben für Social Security zunehmen, auch der Druck auf Präsident und Kongress, eine Reform ernsthaft in Angriff zu nehmen, wächst.

⁴³³Axelrod, David in einem Fernsehinterview für MSNBC, 24. September 2012, zitiert nach: Halperin, Mark: „Social Security and Specifics“, auf Time.com, 24. September 2012, thepage.time.com/2012/09/24/social-security-and-specifics/

VII. Fazit

„I believe that running the Social Security idea right after the '04 elections was a mistake. [...] legislative branches tend to be risk-adverse (sic). In other words, sometimes legislatures have the tendency to ask, “Why should I take on a hard task when the crisis is not eminent (sic)?” And the crisis was not eminent (sic) for Social Security as far as many members of Congress was (sic) concerned.“⁴³⁴

Das Scheitern der Social Security-Reformpläne der Regierung im 109. Kongress ist in den Kategorien der Multiple Streams-Theorie in erster Linie auf eine Fehlinterpretation der Bedingungen in den drei Strömen zurückzuführen. Die Regierung um George W. Bush hat die Konstellation aus gefestigten republikanischen Mehrheiten in Exekutive und Legislative (*politics stream*) und die von ihr als krisenhaft gedeuteten Probleme im Sozialversicherungssystem (*problem stream*) als historische Gelegenheit für eine konservative Reform (*policy stream*) von Social Security begriffen. Ein wirkliches *opportunity window* für eine grundlegende Social Security-Reform war jedoch nicht gegeben. Zwar wurde eine Problemlage erkannt, jedoch nicht die absolute Notwendigkeit einer sofortigen Lösung (*problem stream*). Die Mehrheiten der Republikaner im Kongress konnten nicht in eine Mehrheit für die Reform umgesetzt werden. Umfragen haben zudem zu keinem Zeitpunkt der Debatte Mehrheiten für die Reformpläne in der Bevölkerung gezeigt (*politics stream*). Letztlich wurden zwar Modelle für die Umsetzung der Reformpläne vorgeschlagen, die Vorlage für einen konkreten Gesetzentwurf konnte jedoch nicht überzeugend vermittelt werden (*policy stream*). Es zeigte sich, dass das Weiße Haus elementare Fehler gemacht hatte: Neben der misslungenen Vermittlung der Dringlichkeit des Problem lag kein Reformvorschlag vor, der hinreichende Unterstützung in Expertenkreisen erlangt hätte (*softening up*) und weder im Kongress noch im Bereich der Interessengruppen hat das Weiße Haus im Vorfeld tragfähige Koalitionen für die Reform geschaffen (*coalition building*).

Terry Weiner kommt bei seiner Bewertung der Reformbemühungen zu einem

⁴³⁴Bush, George W. während seiner letzten Pressekonferenz im Amt, zitiert nach White House: „Press Conference by the President“, aaO

ähnlichen Ergebnis:

„In sum, it appears that the second Bush Administration misread the political tea leaves. The opportunity to do “big things” and reform Social Security was blocked by a lack of consensus on how to do it in the majority party and a failure to understand public opinion on this issue.“⁴³⁵

Die Reformdebatte hatte eine starke ideologische Dimension. Dass eine (Teil-)Privatisierung von Social Security von konservativer Seite angestrebt wurde, lag neben dem zukünftigen demographischen Problem auch an der erhofften politischen Signalwirkung. Konservative und Liberale hatten für den jeweils von ihnen gewünschten Ausgang der Debatte unterschiedliche historische Vorbilder. Ökonomisch Konservative hofften, dass eine erfolgreiche Privatisierung von Social Security ebenso wie das ursprüngliche Programm von Roosevelt auf Jahre oder sogar Jahrzehnte hinaus die Innenpolitik prägen würde. Im Unterschied zu Roosevelts Version der Social Security sollte dies aber ein konservatives Modell sein, das die persönliche (finanzielle) Freiheit des Einzelnen in den Mittelpunkt stellt. Dies wäre ein Pfeiler der von Bush geforderten *ownership society* gewesen. Liberale hofften dagegen, dass die Debatte ebenso enden würde wie die Reformbemühungen Clintons zu Medicare im 103. Kongress, nämlich mit einer Niederlage des Präsidenten und seiner Partei. Damals wurde das Ergebnis als Zeichen der zunehmenden Stärke der Republikaner gewertet. Ein ähnlicher Ausgang der Debatte um Social Security, unter umgekehrten Vorzeichen, würde nach Meinung der Liberalen zeigen, dass Amerika nicht allen konservativen Ideen folge und die Demokraten durchaus noch in der Lage seien, politische Siege mit progressiven Idealen auf nationaler Ebene zu erlangen.

Die ideologischen Positionen auf Seiten von Libertären und Liberalen haben sich auch nach dem Scheitern der Reform nicht angenähert. Die liberalen Demokraten in der Opposition waren keineswegs gewillt, ein Mandat anzuerkennen:

„Response of professional politicians to mandate claims requires that losers join in the mandate talk. That did not happen in 2004 and George Bush's

⁴³⁵Weiner, Terry: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush’s Social Security Initiative“, aaO, S. 895

declining influence in 2005 reflected that fact. ⁴³⁶

Liberale sehen Social Security weiterhin als enorm erfolgreiches, elementares, gut gemanagtes Programm, das Millionen Amerikanern die Versorgung im Alter zuverlässiger sichert als jede Privatversicherung, Nutzen und Effektivität staatlicher Programme beweist und seine eigene Finanzierung für die nächsten 30 Jahre dank Rücklagen ohne jegliche Änderungen gesichert hat. Dass diese Rücklagen Staatsanleihen sind, die wegen des generellen Defizits den Haushalt weiter belasten werden, ist nach dieser Sichtweise zumindest in keiner Weise auf Social Security zurückzuführen. Sollte trotzdem an dieser Stelle gekürzt werden, träfe es schlichtweg die Falschen und wäre nichts anderes als ein konservativer Angriff auf liberale Fundamente des Staates und somit eine politische Kriegserklärung. Die Liberalen können dabei auf einen Rückhalt in der amerikanischen Bevölkerung bauen. Nach wie vor sind gut zwei Drittel der Amerikaner trotz der Defizitproblematik gegen Kürzungen bei Social Security. Für eine Privatisierung von Social Security gibt es auch neun Jahre nach der gescheiterten Reform keine erkennbare Mehrheit für eine (Teil-)Privatisierung in der Öffentlichkeit, geschweige denn erfolgversprechende Bemühungen bei den politischen Entscheidungsträgern.

Es wäre für die konservativen Befürworter rein privater Altersvorsorge taktisch sinnvoller gewesen, über eine weitere Stärkung der optionalen staatlichen Förderung privater Altersvorsorge die Akzeptanz privater Vorsorge zu steigern, um - wenn möglich - zu einem späteren Zeitpunkt eine (Teil-)Privatisierung von Social Security durchzuführen. Ein kleiner Erfolg der Social Security-Reformkampagne der Regierung war eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die wachsenden Probleme des Systems.

Die Republikanische Partei als Bannerträgerin konservativer Politik in den USA hat in den vier Jahren zwischen den Präsidentschaftswahlen 2004 und 2008 einen rasanten Absturz erlebt, vom Wahltriumph 2004 und der Hoffnung, eine dauerhafte konservative Mehrheit in den USA installieren zu können, hin zu der Angst, nach der Wahl 2008 auf lange Zeit in der Opposition zu bleiben.

⁴³⁶Grossback, Lawrence J., Peterson, David A.M. und Stimson, James A.: „Mandate Politics“, New York, 2007, S. 183

Das Aufkommen der *Tea Party* in den folgenden Jahren hat neue Energie in die Republikanische Partei gebracht und zu einigen Wahlerfolgen auf nationaler Ebene geführt. Die Kompromisslosigkeit, mit der die Bewegung ihre konservativen Ziele verfolgt, hat jedoch auch Bedenken hervorgerufen. Die Diskussion innerhalb der republikanischen Partei ging vor allem um die Frage, ob gemäßigte Wähler von der Politik der *Tea Party* abgeschreckt werden. Doch auch die möglichen Konsequenzen eines mangelnden politischen Diskurses innerhalb der Republikanischen Partei für die konservative Koalition selbst sollten stärker beachtet werden. Der amerikanische politische Konservatismus, wie er von der Republikanischen Partei vertreten wird, ist eine Koalition verschiedener Strömungen und Interessen. Als solche müssen die Republikaner seit der Zeit Barry Goldwaters Kompromisse finden, um die Teile der Koalition zusammen zu halten. Die Social Security-Reformdebatte hat gezeigt, dass dabei die nach außen als innerparteilicher Konsens vermittelten Positionen nicht notwendigerweise den Rückhalt der gesamten Koalition besitzen. Sozialkonservative standen der Reform zumindest ambivalent gegenüber. Viele Rentner, eine für die Republikaner sehr wichtige Wählergruppe, betrachteten die geplanten Änderungen an Social Security, einem zentralen Bestandteil ihrer Altersvorsorge, sehr kritisch. So gesehen griff die Idee eines konservativen Mandats für die libertäre Idee einer Teilprivatisierung von Social Security zu weit und war eher erfolgloses rhetorisches Hilfsmittel zur Durchsetzung der Reform als wirklich gegebener Wählerauftrag.

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

Abb. 1: Verteilung der Empfänger von Social Security-Bezügen.....	3
Abb. 2: Anteil von Social Security an der Rente nach Einkommensgruppen....	4
Abb. 3: Darstellung der Multiple Streams-Theorie.....	10
Abb. 4: Prognose der Entwicklung des Social Security-Trust Funds.....	73

Tabellen

Tabelle 1: Umfrage - Veränderungen in der Einschätzung der Reformpläne. .	68
Tabelle 2: Veränderungen in den Trust Fund-Prognosen 1994-2004.....	76
Tabelle 3: Umfrage - Innenpolitischen Themen.....	78
Tabelle 4: Umfrage - Finanzielle Situation von Social Security.....	109
Tabelle 5: Umfrage - Investition von Social Security-Steuern.....	109
Tabelle 6: Umfrage - Wahlentscheidende Themen.....	148
Tabelle 7: Umfrage – Probleme, vor denen die USA stehen.....	149
Tabelle 8: Sitzverteilung im House im 109. und 110. Kongress.....	156
Tabelle 9: Sitzverteilung im Senat im 109. und 110. Kongress.....	156
Tabelle 10: CAF-Kandidatenliste und Wahlergebnisse 2006.....	157

Abkürzungsverzeichnis

AARP	- American Association of Retired Persons
AFL-CIO	- American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations
AFSCME	- American Federation of State, County and Municipal Employees
AUPSS	- Americans United to Protect Social Security
BR	- The Business Roundtable
CAF	- Campaign for Americas Future
CSSS	- President's Commission to Strengthen Social Security
CBO	- Congressional Budget Office
CFG	- Club for Growth
COMPASS	- Coalition for the Modernization and Protection of America's Social Security
DCCC	- Democratic Congressional Campaign Committee
GDP	- Gross Development Product
FRC	- Family Research Council
HF	- Heritage Foundation
MMA	- Medicare Prescription Drug, Improvement and Modernization Act
NAACP	- National Association for the Advancement of Colored People
NAM	- National Association of Manufacturers
NCLB	- No Child Left Behind Act
NOW	- National Organization for Women
NRCC	- National Republican Congressional Committee
NYT	- The New York Times
OASDI	- Old Age, Survivors and Disability Insurance
PFA	- Progress for America
SSA	- Social Security Administration

Liste der Interviews

- AARON, HENRY – Brookings Institution, Senior Fellow
- BIGGS, ANDREW – Social Security Administration, Deputy Commissioner
- BLACK, KATHLEEN – Rep. Sam Johnson (R), Staff
- BLAHOUS, CHARLES – White House, Special Assistant to the President for Economic Policy
- HANSEN, CHRISTOPHER – AARP, Group Executive Officer for State and National Initiatives
- HILDRED, KIM – Ways and Means Committee, Staff Director. Subcommittee on Social Security. Committee on Ways and Means
- JOHN, DAVID – Heritage Foundation, Senior Fellow
- KIRKEGAARD, JAKOB – Peterson Institute, Fellow
- MACGUINEAS, MAYA – New America Foundation, Director of the Fiscal Policy Program
- MINARIK, JOSEPH – Committee for Economic Development, Senior Vice President, Director of Research
- SILVIA, STEPHEN – American University, Associate Professor School of International Service
- SLOANE, DAVID – AARP, Senior Vice President for Government Relations & Advocacy
- STEUERLE, EUGENE – Urban Institute, Fellow
- TANNER, MICHAEL – CATO, Senior Fellow
- WELLER, CHRISTIAN – Center for American Progress, Fellow
- WHITE, JAYME – Rep. McDermott (D), Staff

Literatur

AARP: „Social Security: A Background Briefing“, 24. März 2005,
http://assets.aarp.org/www.aarp.org_/articles/presscenter/pdf/SocialSecurityBackgroundBriefing.pdf

ALLEN, MIKE: „Hastert Cautions Bush About Social Security Plan“ in The Washington Post, 12. Februar 2005

ALTMAN, NANCY und MARMOR, TED: „Social Security from the Great Society to 1980: Further Expansion and Rekindled Controversy“ in Glenn, Brian J. und Teles, Steven M.: „Conservatism and American Political Development“, New York, 2009, S. 154-187

ANDREWS, EDMUND L. und HULSE, CARL: „Battle Is Drawn in G.O.P. Over How Conservative to Be“, New York Times, 11. November 2005

ARMEY, DICK: „'Saving' Social Security Won't Secure Retirement“ auf Foxnews.com, 14. März 2007,
<http://www.foxnews.com/story/0,2933,258763,00.html>

ASSOCIATED PRESS: „GOP Rift On Social Security Reform“, The Associated Press, 22. Dezember 2004

ASSOCIATED PRESS: „Hardliners question Bush's conservatism - Concerns over government spending take center stage at D.C. Conference“, Associated Press, 11. Februar 2006

AUGHEY, ARTHUR: „The Moderate Right: The Conservative Tradition in America and Britain“ in Eatwell, Roger und O'Sullivan, Noel (Hg.): „The Nature of the Right – American and European Politics and Political Thought since 1789“, Boston, 1989, S. 108

AUSTER, ELIZABETH: „Social Security Becoming Issue in Fall Elections“ in The Plain Dealer, 17. August 2006

BALZ, DAN: „Troubled Year Gets Worse for the GOP“, Washington Post, 29. September 2005

BARNES, FRED: „A Social Security Quagmire?“ in The Weekly Standard, 2. Mai 2005

BECKER, GARY: „A Political Case for Social Security Reform“ in The Wall Street Journal, 15. Februar 2005

BERKOWITZ, EDWARD und DEWITT, LARRY: „Social Security from the New Deal to the Great Society: Expanding the Public Domain“ in Glenn, Brian J. und Teles, Steven M.: „Conservatism and American Political Development“, New York, 2009, S. 53-85

BLOOMBERG NEWS: „Bush Relies on Corporate Lobbyists to Help Him Push U.S. Agenda“ in Bloomberg News, 23. September 2005

BOAZ, DAVID und KIRBY, DAVID: „The Libertarian Vote“, in Policy Analysis, Nr. 580, Cato Institute, 18. Oktober 2006

BOLTON, ALEXANDER: „Angst on right over Frist“ in The Hill, 07. Dezember 2005

BOYD, ALLEN: Presseerklärung vom 29. April 2005,
http://www.house.gov/list/press/fl02_boyd/4_27_05_ss_president_60_day.html

BROOKINGS INSTITUTION: „Brookings Briefing: Reforming Social Security“, 13. Januar 2005, <http://www.brookings.org/comm/events/20050113.pdf>

BROOKS, DAVID: „A House Divided, and Strong“ in The New York Times, 5. April 2005

BROOKS, DAVID: „Thurston Howell Romney“, in The New York Times, 17. September 2012

BRUCK, CONNIE : „Odd Man Out - Chuck Hagel's Republican exile“ in The New Yorker, 3. November 2008

BUCKI, CECELIA: „Social History of the United States – The 1930s“, Santa Barbara, 2009

BUMILLER, ELIZABETH: „Bush Is Seen as Unlikely to Seek DeLay's Ouster“ in The New York Times, 15. April 2005

BUSH, GEORGE W.: „A Charge to Keep“, New York, 1999

BUSH, GEORGE W.: „Remarks Announcing Candidacy for the Republican Presidential Nomination“, 12. Juni 1999, auf Woolley, John T. und Peters, Gerhard „The American Presidency Project“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=77819>

BUSH, GEORGE W.: „Statement on Proposed Legislation To Implement the Faith-Based Initiative“ vom 21. März 2001, auf Woolley, John T. und Peters, Gerhard „The American Presidency Project“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=45796>

BUSH, GEORGE W.: „Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union“, 2. Februar 2005, auf Woolley, John T. und Peters, Gerhard „The American Presidency Project“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=58746>

BUTLER, STEWART und GERMANIS, PETER: „Achieving a „Leninist“ Strategy“ in Cato Journal, Vol. 3, No. 2, 1983, S. 547-556

CAF: „Groups Mount Major Challenge to Bush Plan“, Press Release vom 16. Dezember 2004, http://ourfuture.org/media_releases/groups-mount-major-challenge-bush-plan

CAF: „TV Spot Highlights McCrery ‘Snow Job’ On Social Security“, Press Release vom 28. Februar 2005, http://ourfuture.org/media_releases/tv-spot-highlights-mccrery-snow-job-social-security

CALMES, JACKIE: „How a Victorious Bush Fumbled Plan to Revamp Social Security“ in The Wall Street Journal, 20. Oktober 2005

CANELLOS, PETER S.: „Social Security focus will test GOP's unity“, in The Boston Globe, 8. Februar 2005

CATO INSTITUTE: „Social Security: Time for Real Reform“ in Cato Policy Report, Mai/Juni 2005

CLINTON, WILLIAM J.: „Remarks in a National Social Security Forum Townhall Meeting in Albuquerque“ vom 27. Juli 1998 Woolley, John T. und Peters, Gerhard „The American Presidency Project“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=56375>

CHAIT, JONATHAN: „A Principled Case for Obstruction“, The New Republic vom 21. März 2005

CLEMENT, SCOTT und GREEN, JOHN C.: „The Tea Party, Religion and Social Issues“, 23. Februar 2011, <http://pewresearch.org/pubs/1903/tea-party-movement-religion-social-issues-conservative-christian>

COHEN, MICHAEL, MARCH, JAMES und OLSEN, JOHAN: „A Garbage Can Model of Organizational Coice“, in Administrative Science Quarterly, Bd.17, März 1972, S. 1-25

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE: „Updated Long-Term Projections for Social Security“, März 2005, <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/60xx/doc6064/03-03-longtermprojections.pdf>

CONRAD, KENT und GRAHAM, LINDSEY: „How Social Security reform can become a reality“ in USA Today, 21. Dezember 2004

CRANE, EDWARD H.: „Toward the Ownership Society“, in Cato Policy Report, November/December 2004

CUSACK, BOB und O'CONNOR, PATRICK: „GOP split on Social Security“ in The Hill, 21. September 2005

DAO, JAMES und MITCHELL, ALISON: „Gore Denounces Bush Social Security Plan as Too Risky“, The New York Times, 17. Mai 2000

DIAMOND, PETER A. und ORSZAG, PETER R.: „Reforming Social Security: A Balanced Approach“ in The Brookings Institution Policy Brief, Nr. 126, Dezember 2003, http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2003/12saving_orszag/pb126.pdf

DIAMOND, PETER A. und ORSZAG, PETER R.: „Saving Social Security: A Balanced Approach“, Washington D.C., 2004

DIONNE, E. J. JR.: „Bush the Egghead“ in The Washington Post, 29. April 2005

DUNN, CHARLES W. und WOODARD, DAVID J.: „American Conservatism from Burke to Bush – An Introduction“, Lanham, 1991

EDITORIAL: „Anatomy of a Victory“ in The Nation, 19. Dezember 2005

EDSALL, THOMAS B.: „Conservatives Join Forces for Bush Plans“ in The Washington Post, 13. Februar 2005

EDWARDS, GEORGE C. III und WAYNE, STEPHEN: „Presidential leadership: politics and policy making“, 5th Ed., New York, 1999

- EISENHOWER, DWIGHT D.: „To Edgar Newton Eisenhower - Personal and confidential“ vom 8 November 1954, in Galambos, Louis und van Ee, Daun (Hg.): „The Papers of Dwight David Eisenhower – The Presidency: The Middle Way XV“, Doc. 1147, Baltimore, 1996
- FAGAN, AMY: „Democrats Hit GOP Hopefuls Over Social Security“ in The Washington Times, 21. August 2006
- FAGAN, AMY: „Social Security reform 'off radar'?“ in The Washington Times, 07. September 2005
- FAGAN, AMY: „Social Security reform revisited“ in The Washington Times, 19. September 2005
- FEULNER, EDWIN J. : „A Mandate for Ownership“, 13. Januar 2005, <http://www.heritage.org/research/commentary/2005/01/a-mandate-for-ownership>
- FERRARA, PETER J.: „Social Security: The Inherent Contradiction“, San Francisco, 1980
- FINEMAN, HOWARD: „Playing Rope-a-Dope“ in Newsweek, 18. April 2005
- FITZGERALD, ALISON und FORSYTHE, MICHAEL: „Stock-Market Returns May Not Meet Bush's Social Security Hopes“, Bloomberg News, 28. März 2005
- FLETCHER, MICHAEL A. und WEISMAN, JONATHAN: „Fractured GOP Moves on Divergent Paths“ in The Washington Post, 13. November 2005
- FLETCHER, MICHAEL A.: „Bush Promotes Plan For Social Security“ in The Washington Post, 12. Januar 2005
- FORD, GERALD R.: „107 - The President's News Conference“ vom 17. Februar 1976 auf Woolley, John T. und Peters, Gerhard „The American Presidency Project“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=5569>
- FOX NEWS: „Transcript: House Majority Leader Steny Hoyer on 'FNS'“, 07. Januar 2007, <http://www.foxnews.com/story/2007/01/07/transcript-house-majority-leader-steny-hoyer-on-fns/>
- FOX NEWS: „Transcript: Senate Minority Leader Mitch McConnell on 'FNS'“, 07. Januar 2007, <http://www.foxnews.com/story/2007/01/07/transcript-senate-minority-leader-mitch-mcconnell-on-fns/>
- FRIEDMAN, SAUL: „Think Social Security is Secure? Think Again“ in Newsday, 01. Januar 2006
- FURMAN, JASON: „Would Private Accounts provide a higher Rate of Return Than Social Security?“, Center on Budget and Policy Proposals, 2. Juni 2005
- GOLDBERG, JONAH: „Cracked“ in The National Review Online, 30. März 2005, <http://www.nationalreview.com/goldberg/goldberg200503300801.asp>
- GOLDSMITH, STEPHEN: „What Compassionate Conservatism Is—and Is Not“ in Hoover Digest, Nr. 4, 2000, <http://www.hoover.org/publications/hoover-digest/article/7208>

- GOLDWATER, BARRY: „The Conscience Of a Conservative“, 23. Auflage, New York, 1974
- GOLDWATER, BARRY: „With no Apologies – The Personal and political Memories of United States Senator Barry M. Goldwater“, New York, 1979
- GOSS, STEPHEN G.: „Measuring Solvency in the Social Security System“ in Olivia S. Mitchell, Robert J. Myers und Howard Young: „Prospects for Social Security Reform“, Philadelphia, 1999
- GREEN, JOHN C.: „Introduction: The Christian Right's Long Political March“ in Green, John C., Rozell, Mark J. und Wilcox, Clyde (Hg.): „The Christian Right in American Politics: Marching to the Millennium“, Washington, D. C., 2003, S. 1-20
- GREENBERG, STANLEY B.: „The two Americas: Our Current Political Deadlock and how to Break it“, New York, 2004
- GREENSPAN, ALAN: „Future of the Social Security program and economics of retirement“ Testimony before the Special Committee on Aging, U.S. Senate vom 15. März 2005,
<http://www.federalreserve.gov/boarddocs/testimony/2005/20050315/default.htm>
- GROSSBACK, LAWRENCE J., PETERSON, DAVID A.M. und STIMSON, JAMES A.: „Mandate Politics“, New York, 2007
- HACKER, JACOB S.: „The Road to Nowhere: The Genesis of President Clinton's Plan for Health Security“, Princeton, 1997
- HALLOW, RALPH Z.: „Bad advice to Bush blamed for Social Security struggle“ in The Washington Times, 11. März 2005
- HALPERIN, MARK: „Social Security and Specifics“, auf Time.com, 24. September 2012, thepage.time.com/2012/09/24/social-security-and-specifics/
- HARRIS, JOHN F. und VANDEHEI, JIM: „Doubts About Mandate for Bush, GOP“, in The Washington Post, 2. Mai 2005
- HARRIS, JOHN F. und VANDEHEI, JIM: „GOP May Seek a Deal on Accounts“ in The Washington Post, 27. Februar 2005
- HICKEY, ROGER und CRUZ, JEFF: „Will Social Security Privatization Return? It Depends on the Outcome of the 2006 Elections.“, August 2006,
<http://institute.ourfuture.org/reports/will-social-security-privatization-return>
- HULSE, CARL: "G.O.P. Voters to Be Target of Radio Ads by Democrats" in The New York Times, 17. Mai 2006
- JOHNSON, HAYNES und BRODER, DAVID S.: „The System: The American Way of Politics at the Breaking Point“, Boston, 1996
- KALU, KALU N.: Competing Ideals and the Public Agenda in Medicare Reform: The Garbage Can Model Revisited“, in Administration and Society, Bd. 37 Nr. 1, 2005, S. 23-56
- KENNEDY, JOHN F.: „Statement by the President Upon Signing the Social Security

- Amandements of 1961“ vom 13. Juni 1961 auf Woolley, John T. und Peters, Gerhard „The American Presidency Project“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=8215>
- KINGDON, JOHN W.: „Agendas, Alternatives, and Public Policies“, 2nd Ed., New York, 1995
- KINSLEY, MICHAEL: „The Evolution of the Neocons“, in Los Angeles Times, 17. April 2005
- KIRKPATRICK, DAVID D. and STOLBERG, SHERYL GAY : „Backers of Gay Marriage Ban Use Social Security as Cudgel“ in The New York Times, 25. Januar 2005
- KIRKPATRICK, DAVID D.: "Conservative Christians Warn Republicans Against Inaction" in The New York Times, 15. Mai 2006
- KLATCH, REBECCA: „Complexities of Conservatism: How Conservatives Understand the World“ in Alan Wolfe (Hg.) „America at Century's End“, Berkeley, 1991, S. 361-375
- KLEIN, RICK: „Social Security at roots of shift“ in The Boston Globe, 12. November 2006
- KOFFLER, KEITH: „Bush Allies Reload In Social Security Fight“ in National Journal's CongressDaily, 27. September 2006
- KOFFLER, KEITH: „Dems Say Future Of Social Security Rides On '06 Elections“ in National Journal's CongressDaily, 10. August 2006
- KRISTOL, IRVING: „Passages and Epigrams“ in DeMuth, Christopher C. und Kristol, William (Hg.): „The Neoconservative Imagination: Essays in Honor of Irving Kristol“, Washington D.C., 1995, S. 173-204
- KRUGMAN, PAUL: „ The Fighting Moderates“ in The New York Times, 15. Februar 2005
- KRUGMAN, PAUL: „Social Security Lessons“ in The New York Times, 15. August 2005
- KRUGMAN, PAUL: „Spearing the Beast“ in The New York Times, 8. Februar 2005
- LANDON, ALFRED M.: „I Will Not Promise the Moon“, 26. September 1936 in Vital Speeches of the Day, New York, Vol. 3, Issue 1, 1936, S. 26-29
- LAKELY, JAMES G.: „Push begins for Social Security reform“ in The Washington Times, 11. Januar 2005
- LIGHT, PAUL C.: „The Crisis Last Time: Social Security Reform“ in The New York Times, 5. März 2005
- LINDSEY, BRINK: „Liberalarians“ in New Republic online, 4. Dezember 2006, <http://www.cato.org/publications/commentary/liberalarians>
- LIVINGSTON, STEVEN G.: „U.S. Social Security: A Reference Handbook“, Santa Barbara, 2008
- LIZZA, RYAN: „Hardball 101“ in The New Republic, 24. Januar 2005,

<http://www.tnr.com/article/hardball-101>

MICKLETHWAIT, JOHN und WOOLDRIDGE, ADRIAN: „The Right Nation: Conservative Power in America“, New York, 2004

MILBANK, DANA und VANDEHEI, JIM: „A Gambler Decides to Raise the Stakes“ in The Washington Post, 29. April 2005

NASH, GEORGE H.: „The Uneasy Future of American Conservatism“ in Dunn, Charles W. (Hg.): „The Future of Conservatism: Conflict and Consensus in the Post-Reagan Era“, Wilmington, 2007, S. 1-19

NBC: „Meet the Press: Pennsylvania Senate Debate“, Transkript der Sendung vom 3. September 2006,
<http://www.nbcnews.com/id/14568263/print/1/displaymode/1098>

NORMAN, JANE: „Grassley: Social Security reform will wait“ in The DeMoines Register, 21. September 2005

NPR: „Spitzer: Marsh Settlement Will Go to Insured“, 31. Januar 2005,
<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=4472927>

OASDI TRUSTEES: „2004 OASDI Trustees Report: Projections of Future Financial Status“,
http://www.ssa.gov/OACT/TR/TR04/II_project.html#wp105057

Offener Brief unterzeichnet von 42 Demokratischen Senatoren an Präsident Bush, 03. März 2005, <http://www.cantwell.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=7ab395ea-56ba-427c-bed4-289f57268239>

ORNSTEIN, NORMAN J.: „Relationship between President, Congress Is Still Dysfunctional“ in Roll Call, 26. April 2006

ORSZAG, PETER R.: „Saving Social Security“ Präsentation beim Brookings Briefing am 13. Januar 2005,
http://www.brookings.org/comm/events/20050113_orszag.ppt

PEW RESEARCH CENTER: „Mapping the Political Landscape 2005“, Washington D.C., 2005, <http://pewresearch.org/assets/files/politicallandscape2005.pdf>

PRESIDENT'S COMMISSION TO STRENGTHEN SOCIAL SECURITY: „Strengthening Social Security and Creating Wealth for all Americans - Report of the President's Commission“, Dezember 2001,
http://www.ssa.gov/history/reports/pcsss/Final_report.pdf

RAUCH, JONATHAN: „The No. 1 Moral Issue Is -- Abortion? No, Social Security“ in The National Journal, 15. Januar 2005

REAGAN, RONALD: „Reshaping the American Political Landscape: What is a Conservative?“ Rede vor dem American Conservative Union Banquet vom 6. Februar 1977, in Balitzer, Alfred A. und Bonetto, Gerald M. (Hg.): „A time for Choosing – The Speeches of Ronald Reagan 1961-1982“, Chicago, 1983, S. 181-201

REAGAN, RONALD: „Televised Nationwide Address on Behalf of Senator Goldwater“ vom 27. Oktober 1964, in Reagan, Ronald: „Speaking my Mind:

Selected Speeches“, New York, 1989, S. 22-36

REAGAN, RONALD: „Radio Address to the Nation on Welfare Reform“ vom 15. Februar 1986, auf Woolley, John T. und Peters, Gerhard „The American Presidency Project“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=36875>

REPUBLICAN PARTY PLATFORMS: „Republican Party Platform of 1936“ vom 9. Juni 1936, auf Woolley, John T. und Peters, Gerhard „The American Presidency Project“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29639>

ROOSEVELT, FRANKLIN D.: „A Social Security Program Must Include All Those Who Need Its Protection - Radio Address on the Third Anniversary of the Social Security Act“, 15. August 1938, www.ssa.gov/history/fdrstmts.html#radio

RUFFING, KATHY A.: „What the 2011 Trustees' Report Shows About Social Security“ 24. Mai 2011, <http://www.cbpp.org/files/5-24-11socsec.pdf>

SAFIRE, WILLIAM: „Third Rail“ in The New York Times, 18. Februar 2007

SCHILD, GEORG: „Zwischen Freiheit des Einzelnen und Wohlfahrtsstaat – Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert“, Paderborn, 2003

SCHNEIDER, WILLIAM: „Bush's Separation Solution“ in The Atlantic Magazine, März 2005

SHELL, KURT L.: „Der Amerikanische Konservatismus“, Stuttgart, 1986

SKOCPOL, THEDA: „Why the Tea Party's Hold Persists“ in Democracy: A Journal of Ideas, Ausgabe 31, Winter 2014, <http://www.democracyjournal.org/31/why-the-tea-partys-hold-persists.php>

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION: „Fast Facts about Social Security, 2005“, Washington D.C., September 2005, https://www.socialsecurity.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2005/fast_fact_s05.pdf

STEVENSON, RICHARD W.: „For Bush, a Long Embrace of Social Security Plan“ in The New York Times, 27. Februar 2005

TELES, STEVEN M.: „Conservative Mobilization Against Entrenching Liberalism“, in Pierson, Paul und Skocpol, Theda: „The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism“, Princeton, 2007, S. 160-188

TELES, STEVEN M. und DERTHICK, MARTHA: „Social Security from 1980 to Present: From Third Rail to Presidential Commitment – and Back?“ in Glenn, Brian J. und Teles, Steven M. (Hg.): „Conservatism and American Political Development“, Oxford, 2009, S. 291-323

THE ECONOMIST: „George Bush: The Contradictory Conservative“, in The Economist, 28. August 2004, S. 20-24

THOMMA, STEVEN: „Social Security Overhaul is Long-Standing Conservative Dream“ für Knight-Ridder, 5. Februar 2005

TUMULTY, KAREN und ROSTON, ERIC: „Taking on Social Security“ in TIME

Magazine, 24. Januar 2004

TUMULTY, KAREN: „How the Right Went Wrong“, in TIME Magazine, 15. März 2007

TURNER, FREDERICK JACKSON: „The Significance of the Frontier in American History“, in „Annual report of the American Historical Association, 1893“, Washington D.C., 1894, S. 199-227

U.S. CENSUS BUREAU: "U.S. Interim Projections by Age, Sex, Race, and Hispanic Origin: 2000-2050",
<http://www.census.gov/population/www/projections/usinterimproj/>

VANDEHEI, JIM und BAKER, PETER: „President Struggles to Regain His Pre-Hurricane Swagger“, in The Washington Post, 24. September 2005

VANDEHEI, JIM: „A Big Push on Social Security“ in The Washington Post, 1. Januar 2005

VANDEHEI, JIM: „GOP Irritation at Bush Was Long Brewing“ in The Washington Post, 17. März 2006

VANDEHEI, JIM: „Panel May Take Lead On Social Security“, in The Washington Post, 17. April 2005

VOLKERT, BERND: „Der amerikanische Neokonservatismus: Entstehung – Ideen – Intentionen“, Berlin, 2006

WEGNER, MARK: „Opposing Groups To Target Key Lawmakers During Recess“ in National Journal's CongressDaily, 30. Juni 2005

WEHNER, PETER H.: „Memo on Social Security“, veröffentlicht von The Wall Street Journal, 5. Januar 2005,
<http://online.wsj.com/article/SB110496995612018199.html>

WEINER, TERRY: „Touching the Third Rail: Explaining the Failure of Bush's Social Security Initiative“, Politics & Policy, Bd. 35, Nr. 4, 2007, S. 872-897

WEISMAN, JONATHAN: „President's Plan Shields Benefits of Low Earners“ in The Washington Post, 29. April 2005

WEISMAN, JONATHAN: „Skepticism of Bush's Social Security Plan Is Growing“ in The Washington Post, 15. März 2005

WEISMAN, JONATHAN: „Social Security Legislation Could Be Shelved“ in The Washington Post, 16. September 2005

WHITE HOUSE: „Executive Order 13531 -- National Commission on Fiscal Responsibility and Reform“, 18. Februar 2010,
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-national-commission-fiscal-responsibility-and-reform>

WHITE HOUSE: „Fact Sheet: Strengthening Social Security for Those in Need“, 28. April 2005, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/04/20050428-7.html>

WHITE HOUSE: „President Holds Press Conference“, 4. November 2004,

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/11/20041104-5.html>

WHITE HOUSE: „President Holds Press Conference“, 4. Oktober 2005, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/10/20051004-1.html>

WHITE HOUSE: „President Participates in Social Security Conversation in West Virginia“, 5. April 2005, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/04/20050405-4.html>

WHITE HOUSE: „Press Conference of the President“, 28. April 2005, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/04/20050428-9.html>

WHITE HOUSE: „Remarks by the President in Social Security Announcement“, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/05/20010502.html>

WHITE HOUSE: „White House: „President Holds Press Conference“, 16. März 2005, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/03/20050316-3.html>

WHITE HOUSE: „Press Conference by the President“, 12. Januar 2009, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/20090112.html>

WILL, GEORGE: „Impulse, Meet Experience“, in *The Washington Post*, 3. September 2008

WOLFE, ALAN: „Getting In“ in *The New Republic*, 8. Mai 2006

ZAHARIADIS, NIKOLAOS: „Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies“, Washington D.C., 2003

ZAHARIADIS, NIKOLAOS: „The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects“ in Sabatier, Paul A. (Hg): „Theories of the Policy Process“, 2nd Ed., Boulder, 2007, S. 65 -92

ZIEMBA, STANLEY: „Obama a big hit in Lockport“ in *Chicago Tribune*, 12. Januar 2005

Umfragen

CBS NEWS/NEW YORK TIMES POLL. 10.-15. Juni, 2005

CNN EXIT POLL PRESIDENTIAL ELECTION, 2004

FOX NEWS/OPINION DYNAMICS POLL, 29.-30. August , 2006

GALLUP POLL. 13.-16. März, 2006

PEW RESEARCH POLL, 16.-21. Februar, 2005

QUINNIAC UNIVERSITY POLL, 25.-31. Januar , 2005

Online-Ressourcen

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE'S RECENT SOCIAL SECURITY ANALYSES:
<https://www.cbo.gov/topics/retirement/social-security>

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION: <http://www.ssa.gov>

HOOVER INSTITUTION: <http://www-hoover.stanford.edu/>

BROOKINGS INSTITUTION: <http://www.brookings.edu>

CATO INSTITUTE – PROJECT ON SOCIAL SECURITY CHOICE:
<http://www.socialsecurity.org/>

HERITAGE FOUNDATION: <http://www.heritage.org>

CENTER FOR AMERICAN PROGRESS: <http://www.americanprogress.org>

AARP – Social Security: http://www.aarp.org/money/social_security/

THE NEW YORK TIMES: <http://www.nytimes.com>

THE WASHINGTON POST: <http://www.washingtonpost.com>

THE LOS ANGELES TIMES: <http://www.latimes.com>

THE WASHINGTON TIMES: <http://www.washingtontimes.com>

WALL STREET JOURNAL: <http://www.wsj.com>

NATIONAL PUBLIC RADIO: <http://www.npr.org>

THE AMERICAN CONSERVATIVE UNION – ANNUAL RATINGS OF CONGRESS:
<http://acuratings.com/>

THE NEW REPUBLIC ONLINE: <http://www.tnr.com/>

THE NATIONAL REVIEW ONLINE: <http://www.nationalreview.com/>

THE AMERICAN CONSERVATIVE UNION FOUNDATION: <http://acuf.org>

THE PEW RESEARCH CENTER: <http://people-press.org/>

U.S. CENSUS BUREAU – U.S. NATIONAL PROJECTIONS:
<http://www.census.gov/population/www/projections/natproj.html>

WHITE HOUSE – PRESIDENT GEORGE W. BUSH: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov>

THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT - <http://www.presidency.ucsb.edu/>