

Winand Gellner
Patrick Horst *Hrsg.*

Die USA am Ende der Präsidentschaft Barack Obamas

Eine erste Bilanz



Springer VS

Die USA am Ende der Präsidentschaft Barack Obamas

Winand Gellner • Patrick Horst (Hrsg.)

Die USA am Ende der Präsidentschaft Barack Obamas

Eine erste Bilanz

Herausgeber
Winand Gellner
Patrick Horst

Universität Passau, Deutschland

ISBN 978-3-658-11063-5

ISBN 978-3-658-11064-2 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-11064-2

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Lektorat: Jan Treibel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	IX
--	----

Vorwort	XIII
---------------	------

Teil I Einleitung

Obamas Erbe:

Politische Polarisierung, ein umkämpftes sozialpolitisches Jahrhundertwerk und eine Außenpolitik ohne Fortune.....	1
Patrick Horst und Winand Gellner	

Teil II Electoral Politics

Kongresswahlen in der Ära Obama:

Das Phänomen der unterschiedlichen Wählerschaften	33
Michael Kolkmann	

Gouverneurs- und Legislativwahlen

im fragmentierten Föderalismus der Obama-Jahre:

Ringens um einzelstaatliche Autonomie	53
Patrick Horst	

Wahlkampffinanzierung seit 2008:**The Rise of Big Money 85**

Jörg Hebenstreit

Obamas Widersacher:**Die Tea Party – Eine strategische Bewegung und ihre Hintergründe .. 109**

Michael Oswald

Super PACs, Think Tanks und Medien:**Antriebskräfte der Polarisierung des politischen Wettbewerbs 127**

Josef Braml

Teil III Presidential Politics**The Four Presidencies of the Obama Era:****Strategic Narratives Constraining the Obama Legacy..... 151**

John Robertson

Presidential Leadership:**Barack Obama und das Problem transformativer politischer Führung .. 173**

Martin Thunert

Obama als Legislative Leader:**Die Beziehungen zum Kongress unter den Bedingungen
von Unified und Divided Government 197**

Christoph M. Haas

Obama und die dritte Gewalt:**Eine verfrühte Bilanz? 225**

Michael Dreyer

Teil IV Congressional Politics**Das Repräsentantenhaus in der Präsidentschaft Obamas:****Triebfeder der politischen Polarisierung? 247**

David Sirakov

Der Senat in der Ära Obama:**Nach wie vor eine Institution des mäßigen Ausgleichs? 267**

Matthias Enders

Strategische Rücktritte von Mitgliedern des 112. und 113. Kongresses:**Das Ende der Karriere – und der Beginn von etwas Neuem? 287**

Patrick Horst

Teil V Policies**Obamas Gesundheitsreform in der Phase der Politikimplementierung:****Problematischer Erfolg inmitten einer gespaltenen Öffentlichkeit 323**

Christian Lammert

Obamas Politik der nationalen Sicherheit:**Die Fortführung der imperialen Präsidentschaft Bushs? 339**

Jürgen Wilzewski

Die Außen- und Handelspolitik der Obama-Administration:**Neo-Isolationismus oder Neu-Definition der Weltmachtrolle? 365**

Andreas Falke

**Die transatlantischen Beziehungen am Beispiel
der NSA-Affäre und des Ukraine-Konflikts:****Im Westen nichts Neues 385**

Robin Lucke und Bernhard Stahl

Literaturverzeichnis 405**Autorenverzeichnis 427**

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabellen

1.1	Gesetzeswerke und internationale Verträge von historischem Rang der drei ‚transformativsten‘ Präsidenten der Nachkriegszeit, 1946 – 2015	9
2.1	<i>Divided</i> und <i>Unified Government</i> seit dem Amtsantritt von Präsident Obama, 2009 – 2017	34
2.2	Parteipolitische Zusammensetzung des US-Repräsentantenhauses, 2009 – 2017	40
2.3	Parteipolitische Zusammensetzung des US-Senats, 2009 – 2017	42
3.1	Veränderungen des <i>Ranney Party Control Index</i> über die Zeit, 1946 – 2011	61
3.2	Gouverneurswahlen während der Präsidentschaft Obamas, 2009 – 2014	67
3.3	Zustimmungsrate des Präsidenten und Anteil der gewonnenen Gouverneurswahlen von Kandidaten der Präsidentenpartei, <i>Midterm Elections</i> 1970 – 2014	72
3.4	Dauer der Wahlperiode in den 99 einzelstaatlichen Legislativkammern der USA.....	77
4.1	Trends der Wahlkampffinanzierung während der <i>Midterm Elections</i> 2014	100
4.2	Reformoptionen im Bereich der Wahlkampffinanzierung.....	105

6.1	Strukturmerkmale parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme	129
6.2	<i>Think Tanks</i> : Familien und Typen.....	141
9.1	Parteipolitische Konstellationen zwischen Präsident und Kongress, 2001 – 2017	200
9.2	Anzahl der von Präsidenten unterzeichneten Gesetze, Vetos und der unilateral genutzten Instrumente, 1981 – 2014	220
10.1	Anzahl der Ernennungen von Richtern an Bundesgerichten durch den Präsidenten, 1977 – 2015 (Stand: 7. Januar 2015)	232
10.2	Politische Kongruenz der Richterrücktritte am <i>Supreme Court</i> , 1945 – 2015	235
10.3	Politische Kongruenz der Richterrücktritte an den unteren Bundesgerichten, 1976 – 2015	236
12.1	Senatoren der Republikanischen ‚Neinsager-Fraktion‘ im 113. Kongress, 2013 – 2015	279
13.1	Unfreiwillige Abschiede aus dem Kongress, 1989 – 2015	295
13.2	Freiwillige Abschiede aus dem Kongress, 1989 – 2015	295
13.3	Die Erneuerungsrate des Kongresses, 1989 – 2015	298
13.4	Motive des Ausscheidens aus dem 112. Kongress, 2011 – 2013	304
13.5	Motive des Ausscheidens aus dem 113. Kongress, 2013 – 2015	308
13.6	Die ‚Drehtür‘ vom Kongress zum Lobbying-Business, 2009 – 2015 ..	315

Abbildungen

3.1	Parteizugehörigkeit der 50 US-Gouverneure, 1932 – 2015	76
3.2	US-Einzelstaaten (ohne Nebraska) unter Demokratischer, Republikanischer und geteilter Parteikontrolle, 1975 – 2015	82
4.1	Entwicklung der Präsidentschafts- und Kongresswahlkampfkosten, 2000 – 2012	95
4.2	Entwicklung des <i>Outside Spending</i> bei Präsidentschafts- und Kongresswahlkämpfen, 1992 – 2012	96
4.3	Entwicklung der Kongresswahlkampfkosten, 1998 – 2014	98
4.4	Entwicklung des <i>Outside Spending</i> bei <i>Midterm Elections</i> , 1990 – 2014	99
4.5	<i>Threshold Effect</i> bei Repräsentantenhauswahlkämpfen	103
6.1	Anzahl registrierter PACs, 1974 – 1998	133

6.2	Anzahl US-amerikanischer <i>Think Tanks</i> , 1900 – 1996	142
9.1	Erfolgsrate des Präsidenten bei Abstimmungen im Kongress, 1961 – 2014.....	209
9.2	Erfolgsrate des Präsidenten bei Abstimmungen im Kongress unter den Bedingungen von <i>Unified Government</i> , 1961 – 2014	210
9.3	Erfolgsrate des Präsidenten bei Abstimmungen im Kongress unter den Bedingungen von <i>Divided Government</i> , 1969 – 2014	212
9.4	Unterstützung der Position des Präsidenten im Repräsentantenhaus nach Parteien, 1961 – 2014	214
9.5	Unterstützung der Position des Präsidenten im Senat nach Parteien, 1961 – 2014.....	216
9.6	Unterstützung eines Demokratischen Präsidenten durch die eigene Partei in Repräsentantenhaus und Senat, 1961 – 2014.....	217
9.7	Unterstützung eines Republikanischen Präsidenten durch die eigene Partei in Repräsentantenhaus und Senat, 1969 – 2014.....	218
10.1	Ideologische Positionierung der Richter am <i>Supreme Court</i> , 1935 – 2015	237
11.1	Ideologische Verortung (<i>DW Nominate</i>) der Abgeordneten im 85. Repräsentantenhaus, 1957 – 1959	250
11.2	Ideologische Verortung (<i>DW Nominate</i>) der Abgeordneten im 110. Repräsentantenhaus, 2007 – 2009.....	251
11.3	Ideologische Verortung (<i>DW Nominate</i>) der Abgeordneten im 113. Repräsentantenhaus, 2013 – 2015.....	252
11.4	Entwicklung der ideologischen Positionen der Demokraten und Republikaner im Repräsentantenhaus, 1885 – 2015	253
11.5	Streuung der Demokraten und Republikaner um den ideologischen Mittelwert im Repräsentantenhaus, 1885 – 2015	254
11.6	<i>Party Unity Score</i> im Repräsentantenhaus, 1885 – 2015.....	255
11.7	<i>Rice-Index</i> im Repräsentantenhaus, 1991 – 2014.....	256
11.8	Anzahl der gegen die Fraktionsführung gerichteten Stimmen unter den Republikanern bei den sieben <i>Key Votes</i> im 113. Repräsentantenhaus, 2013 – 2015.....	258
11.9	Mittelwert und Streuung der ideologischen Position (<i>DW Nominate</i>) der Republikanischen Abgeordneten – unterschieden nach dem Grad ihrer Loyalität zur Fraktionsführung – im 113. Repräsentantenhaus, 2013 – 2015	259
11.10	Ideologischer Mittelwert (<i>DW Nominate</i>) der Republikaner mit und ohne <i>Tea Party Caucus</i> im 111. bis 113. Repräsentantenhaus, 2009 – 2015	262

11.11	Verletzungen der <i>Hastert Rule</i> im Repräsentantenhaus, 1991 – 2015 ..	264
12.1	Ideologische Durchschnittswerte (<i>DW Nominate</i>) für Republikaner und Demokraten am Ende des 113. Senats, 2013 – 2015	274
12.2	Ideologische Positionierung (<i>DW Nominate</i>) der harten Republikanischen ‚Neinsager-Fraktion‘ im 113. Senat und deren Eintrittsjahr in den Senat, 2013 – 2015	280
12.3	Ideologische Mittelwerte (<i>DW Nominate</i>) der Republikanischen Senatoren im 113. Kongress bei ein-, zwei-, drei- oder viermaliger Ablehnung der ausgewählten Vorlagen, 2013 – 2015	281
12.4	Ideologische Standardabweichungen (<i>DW Nominate</i>) in Abhängigkeit der Anzahl der Nein-Stimmen bei den vier ausgewählten Vorlagen	282
12.5	Ideologische Standardabweichungen (<i>DW Nominate</i>) der dafür und der dagegen stimmenden Republikaner, Abstimmung 11	283
12.6	Ideologische Standardabweichungen (<i>DW Nominate</i>) der dafür und der dagegen stimmenden Republikaner, Abstimmung 312	284

Vorwort

Im Juni 2015 machte eine weltweite Umfrage des *Pew Research Center* Schlagzeilen, die das Ansehen Amerikas in der Welt untersuchte. Während das überaus positive globale Image Amerikas von der nach wie vor bestehenden ‚Soft Power‘ der Vereinigten Staaten kündete, erregte Aufsehen, dass die Europäer und besonders die Deutschen in Amerika kein strahlendes Vorbild mehr sahen. Nur die Hälfte aller Deutschen hatte ein positives Bild der Vereinigten Staaten, fast genauso viele sahen das Land negativ. Weltweit hatten demgegenüber knapp 70 Prozent ein positives Bild, nur ein Viertel der Weltbevölkerung gab ein negatives Urteil ab. Die Frage, ob die Regierung der Vereinigten Staaten die persönlichen Freiheiten ihrer Bürger respektiere, bejahten gerade einmal 43 Prozent der Deutschen. Deutschland ist damit das einzige der sechs europäischen Länder, die für die Umfrage untersucht wurden, in der weniger als die Hälfte der Bevölkerung diese Frage bejahten. Das deutsche Bild von den USA, was die Respektierung grundlegender Freiheitsrechte der Bürger anbelangt, war damit sechs Jahre, nachdem Barack Obama seine Präsidentschaft angetreten hatte, noch negativer als im letzten Jahr der Bush-Administration. Mit diesem Ergebnis kontrastierte ein anderer Befund: Drei Viertel aller Deutschen setzten in Präsident Obama Vertrauen, dass er in der Weltpolitik das Richtige tun würde. Damit lagen die Deutschen knapp acht Prozentpunkte über dem globalen Durchschnittswert.

Das Bild der Deutschen von Amerika ist also mindestens ambivalent – aber ist es auch fundiert? Ist das Vertrauen, das die Deutschen in den Außenpolitiker Obama setzen, gerechtfertigt? Stimmt es wirklich, dass es um die inneren Frei-

heitsrechte der Amerikaner so schlecht bestellt ist? Oder könnte es sein, dass das Wissen der Deutschen über die Vereinigten Staaten von Amerika in zunehmendem Maße nur mehr ein gefährliches Halbwissen darstellt? Weil dieser Verdacht die Herausgeber des vorliegenden Buches auch in ihren Lehrveranstaltungen ab und zu befällt, veranstalteten sie im Januar 2015 eine wissenschaftliche Tagung namhafter deutscher Politikwissenschaftler und Amerikaforscher an der Universität Passau, in der sie eine Bilanz der Präsidentschaft Barack Obamas nach sechs Jahren im Amt zogen. Die dort im Nikolaikloster gehaltenen Vorträge liegen den schriftlichen Ausarbeitungen für dieses Buch zugrunde. Die Herausgeber möchten die Gelegenheit nutzen, sich bei allen Referenten und Autoren für ihre engagierte Mitarbeit an der Tagung und am Buch zu bedanken. Sie entschuldigen sich bei denjenigen, die sie zu sehr gedrängt haben, ihr Manuskript abzugeben, können aber auch ihren Stolz nicht ganz verhehlen, dass es ihnen im Interesse der Leser und aller Autoren gelungen ist, das Gesamtmanuskript so zügig fertig zu stellen. Ein besonderer Dank geht an John Robertson, dem einzigen ‚wirklich‘ amerikanischen Politikwissenschaftler unter den Tagungsteilnehmern, der seinen deutschen Kollegen immer mal wieder die Augen öffnete über die Realitäten der amerikanischen Politik. John ist einer der immer noch vorhandenen Amerikaner, denen die Deutschen sehr am Herzen liegen. Alljährlich kommt er mit seinen Studenten von der *Texas A&M University* nach Passau, um zusammen mit dem Lehrstuhl für Politikwissenschaft eine *Summer School* abzuhalten. Auch dafür sei ihm an dieser Stelle einmal herzlich gedankt.

Eine Tagung verlangt einige Vorbereitung, einige Organisation und auch einige Nachbereitung. Wir danken der Universität Passau, dass sie diese Tagung von Anfang an vorbehaltlos und tatkräftig unterstützt hat. Ein besonderer Dank geht an das Eventmanagement der Universität für die unkomplizierte, reibungslose und kompetente Tagungsorganisation, besonders an Ulrike Holzapfel und an Silke Roth. Marion Öhler im Sekretariat des Lehrstuhls hat die unentbehrliche Schreib- und Büroarbeit, die im Vor- und Nachlauf einer solchen Tagung anfällt, hervorragend bewältigt. Laura Gotthardt, Maximilian Linder und Alexander Walter halfen, das reibungslose Funktionieren der Tagung sicherzustellen. Ein ganz besonders großer Dank geht an unsere Kollegen Thomas Eibl, Michael Oswald und Michael Weigl für die wertvolle Mithilfe beim Korrekturlesen der Manuskripte. Auch den Autoren sei in diesem Zusammenhang für ihre Nonchalance gedankt, mit der sie die Penibilität der Korrektoren hingenommen haben. Dem Springer VS Verlag möchten wir danken, dass er uns eine angenehme Heimstatt geboten, uns in kein Korsett gezwängt und das Buchmanuskript zügig zur Publikationsreife gebracht hat.

Einer der Mitherausgeber möchte mit diesem Buch auch seine Zeit in Passau zu einem runden Abschluss bringen und seinem ‚Chef‘ Danke sagen. Das beschauliche Städtchen am Dreiflüsseck von Donau, Inn und Ilz mit dem schönsten Campus Deutschlands ist ein guter Platz für die Wissenschaft. Und der dortige Lehrstuhl für Politikwissenschaft in der Kapfinger-Villa ein angenehmer Ort zu forschen und zu lehren. Es waren fünf schöne Jahre.

Passau und Hamburg, im Juli 2015
Winand Gellner und Patrick Horst

Teil I

Einleitung

Obamas Erbe: Politische Polarisierung, ein umkämpftes sozialpolitisches Jahrhundertwerk und eine Außenpolitik ohne Fortune

Patrick Horst und Winand Gellner

1 Obamas transformativer Anspruch

Barack Hussein Obama hat seine Präsidentschaft im Januar 2009 mit hochfliegenden Plänen und transformativer Symbolik angetreten. Er wollte den Vereinigten Staaten nach acht Jahren konservativer Präsidentschaft unter George W. Bush, die das Land in zwei fragwürdige Kriege, eine weitgehende außenpolitische Isolation und eine schwere Wirtschaftsrezession geführt hatten, „Wandel“ bringen und „Hoffnung“ zurückgeben. In konkrete Politik übertragen hieß das, dass er den Krieg im Irak noch in seiner ersten Amtszeit beenden und den Kampf gegen Al Qaida in Afghanistan zu einem erfolgreichen Ende führen wollte. Er versprach, mit den menschenrechtswidrigen Praktiken der Bush-Administration im „Krieg gegen den Terror“ aufzuräumen, das Gefangenenlager auf Guantánamo zu schließen und insgesamt den nationalen Sicherheitsstaat zurückzubauen. Obama wollte den außenpolitischen *Overreach* beenden, sich wieder stärker mit den internationalen Partnern abstimmen und sich vorrangig den Problemen im eigenen Lande widmen, die sich unter Republikanischer Regentschaft angehäuften hatten. Vordringlich war die Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise mit einem groß angelegten Konjunkturprogramm. Die Wiederkehr einer ähnlichen Krise sollte durch eine stärkere Regulierung des Finanzmarktes verhindert werden. Mindestens gleichrangig war die Gesundheitsreform, die 45 Millionen Nichtversicherten erstmals einen Versicherungsschutz bieten sollte – und an der sich seit Teddy Roosevelt zu Anfang des 20. Jahrhunderts zahlreiche Präsidenten erfolglos versucht hatten. Weitere angekündigte Vorhaben betrafen den Abbau sozialer Ungleichheiten

durch eine stärkere Besteuerung der Familien mit einem Jahreseinkommen von über 250.000 Dollar und die Bekämpfung der Lohndiskriminierung von Frauen, vermehrte Anstrengungen in der Bildungspolitik, einen Ausbau der erneuerbaren Energien, ein ehrgeiziges Klimaschutzprogramm und eine umfassende Einwanderungsreform.¹

Der Anspruch Obamas, ein transformativer Präsident in der Nachfolge Lincolns oder Franklin Delano Roosevelts sein zu wollen, erschöpfte sich aber nicht nur in ambitionierten innenpolitischen Reformvorhaben oder außenpolitischen Kurswechseln, sondern umfasste auch ein bestimmtes Verständnis von Politik und die Art und Weise, wie sie zu betreiben sei. Obamas Ankündigung, glaubhaften Wandel („Change You Can Believe In“) herbeizuführen, verband sich mit dem Versprechen, der Politik ihre Glaubwürdigkeit zurückzugeben. Kandidat Obama wollte als Präsident mit der Geheimhaltungsmanie der Vorgängeradministration aufräumen, die Begründungspflicht exekutiver Entscheidungen anerkennen und deren Transparenz verbessern. Obama, der schon als Senator eine treibende Kraft hinter der im September 2007 verabschiedeten Ethikreform gewesen war, sagte ferner *Corporate America* und den Lobbyisten in der Bundeshauptstadt Washington den Kampf an. Er kündigte an, die Lobbyisten noch schärferen Transparenzpflichten zu unterziehen, trat für eine Reform der Wahlkampffinanzierung ein und versprach, selbst kein Geld von *Political Action Committees* anzunehmen. Für die Mitglieder seiner Administration stellte er strenge Ethikregeln in Aussicht, um die Drehtür (*Revolving Door*) zwischen Wirtschaft und Politik zu schließen. Mit seinem Wahlkampfslogan, den Lobbyisten die Regierung zu entreißen und sie in die Hände des amerikanischen Volkes zurückzugeben, schlug Obama einen entschiedenen populistischen Ton an, der sich in die Tradition eines progressiven Amerika und eines partizipatorischen Politikideals stellte.

Obamas Versprechen, die inneren Mechanismen des Politikbetriebs in Washington zu verändern, umfasste neben dem Transparenz- und Partizipationsideal noch mindestens zwei weitere Aspekte: Kandidat Obama wollte nicht „das Rote Amerika gegen das Blaue Amerika ausspielen“², sondern ein parteiübergreifender Präsident aller Amerikaner sein. Darin unterschied er sich zwar nicht von George W. Bush, der ebenfalls die Absicht geäußert hatte, das amerikanische Volk zu ver-

1 Vgl. Obamas Wahlkampfprogramm „Blueprint for Change. Obama and Biden’s Plan for America“ und die Wahlkampfplattform der Demokraten aus dem Jahre 2008 – „Renewing America’s Promise“.

2 Blueprint for Change (Anm. 1), S. 5.

einen.³ Mit seiner machtvollen Oratorik im Stile schwarzer Prediger vermochte er den Anspruch, die tiefen politischen Spaltungen der amerikanischen Gesellschaft zu überwinden und zu heilen, aber weit glaubwürdiger als sein Vorgänger zu repräsentieren.⁴ Mit der Kandidatur Obamas verknüpfte sich zum zweiten die Hoffnung, dass der erste schwarze Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika den Rassismus des Landes überwinden und die amerikanische Gesellschaft in eine „post-racial“ Zukunft führen würde. Das meist zitierte Zitat aus der *Keynote Adress* Obamas auf dem Demokratischen Parteikonvent 2004, die dem weithin unbekannten Kandidaten für den US-Senat aus dem Bundesstaate Illinois erstmals eine nationale politische Bühne bot, lautete: „There is not a black America and white America and Latino America and Asian America; there's the United States of America.“⁵ Auch in seiner vielbeachteten *Race Speech* während des Vorwahlkampfes 2008, in der er sich von seinem langjährigen, linksradikalen Pfarrer Jeremiah Wright löste, spielte er seine Rassenzugehörigkeit bewusst herunter.⁶ In der gesamten Kampagne versuchte er den Eindruck zu vermitteln, dass seine Wahl zum ersten schwarzen Präsidenten der USA zwar ohne Zweifel ein außergewöhnliches Ereignis darstellen, letztlich aber nur das Versprechen des Amerikanischen Traums einlösen würde. In den Vereinigten Staaten von Amerika habe jedermann ungeachtet seiner rassischen oder sozialen Herkunft die Chance, sein Glück zu verfolgen und zu finden, sofern er sich nur genügend anstrengt.⁷ Wo diesem Streben unüberwindliche Hindernisse im Wege standen, wollte Obama helfen, diese

3 Und der mit diesem Anspruch grandios gescheitert war. Vgl. Gary C. Jacobson, *A Divider, not a Uniter. George W. Bush and the American People*, New York: Pearson, 2007.

4 Manche haben versucht, Obamas politischen Ehrgeiz psychoanalytisch zu erklären: Ein tiefsitzendes persönliches Schuldgefühl treibe seinen Wunsch nach Vergebung und Erlösung an – im persönlichen wie im politischen Handeln. Vgl. Stanley A. Renshon, *Barack Obama and the Politics of Redemption*, New York: Routledge, 2012. Renshons (Psycho-)Analyse, die sich überaus seriös einkleidet, scheint jedoch ihrerseits von einer starken politischen Gegnerschaft angetrieben zu sein; ob diese auch psychologisch erklärt werden kann, darüber soll hier nicht spekuliert werden. Vgl. Renshons Blog auf der Webseite des *Center for Immigration Studies*, <http://cis.org/blog/33> (Abruf am 25. Juni 2015).

5 Zitiert bei Chris Cilizza, *President Obama's Vision of Post-Racial America Faces Another Stress Test with Ferguson*, *Washington Post*, 14. August 2014.

6 Vgl. Patrick Horst, *Die Präsidentschaftsvorwahlen der US-Demokraten 2008: Wie Barack Obama gegen Hillary Clinton gewann*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40 (2009) 2, S. 275.

7 Vgl. auch schon Barack Obama, *The Audacity of Hope. Thoughts on Reclaiming the American Dream*, Edinburgh: Canongate, 2007.

zu beseitigen. Seine wirtschafts-, gesundheits- und sozialpolitischen Initiativen oder seine angekündigte umfassende Einwanderungsreform begründete Obama auch damit, dass er die Einlösung des Amerikanischen Traums denjenigen wieder ermöglichen wollte, die bisher von ihm ausgeschlossen waren.⁸

2 Eine außergewöhnliche Gelegenheit?

Kandidat Obama wurde in seiner Wahlkampf rhetorik nicht müde zu betonen, dass die Vereinigten Staaten von Amerika an einem „defining moment in our history“⁹ angelangt seien. Angesichts der Kriegsmüdigkeit der amerikanischen Öffentlichkeit, des akut drohenden Zusammenbruchs der Finanzmärkte während des Wahlkampfes und der mit Macht einsetzenden Wirtschaftsrezession konnte man gute Gründe für diese Sichtweise ins Feld führen. Unter politisch-strategischen Gesichtspunkten noch wichtiger war, dass der überzeugende Wahlkampfsieg des Demokratischen Präsidentschaftskandidaten über seinen Kontrahenten John McCain (R) Obama mit einer ‚besonderen‘ politischen Legitimation auszustatten schien.¹⁰ Der parallele Erfolg der Demokraten bei den Kongresswahlen im November 2008 räumte ihm überdies die außergewöhnliche Chance ein, die ersten zwei Jahre seiner Amtszeit tatsächlich zu einem solchen „defining moment“ zu machen und den weitreichenden Wandel, den er versprochen hatte, in die Tat umzusetzen. Erstmals seit der *Republican Revolution* 1994 saßen die Demokraten wieder an allen exe-

8 Vgl. Wilbur C. Rich, Making Race Go Away. President Obama and the Promise of a Post-Racial Society, in: Andrew J. Dowdle / Dirk C. Van Raemdonck / Robert Maranto (Hrsg.), The Obama Presidency. Change and Continuity, New York: Routledge, 2012, S: 17-30.

9 Blueprint for Change (Anm. 1), S. 4.

10 Anders als sein Vorgänger George W. Bush (R), der 2000 mit 500.000 Stimmen weniger als sein Kontrahent Al Gore (D) gewählt worden war, und anders als Bill Clinton, der 1992 nur eine relative Mehrheit von 43 Prozent hinter sich gebracht hatte, wurde Obama von einer absoluten Mehrheit der Amerikaner gewählt (53 Prozent). Er war damit der erste Demokratische Präsident seit Lyndon B. Johnson 1964 (61 Prozent), der mit einem überzeugenden politischen Mandat der Wähler ausgestattet worden war – Jimmy Carter hatte 1976 nur hauchdünn mit 50,1 Prozent im *Electoral Vote* gewonnen. Allerdings gilt es die Warnungen namhafter Politikwissenschaftler zu beachten, dass von den Zahlen allein nicht auf ein inhaltlich definiertes politisches „Mandat“ geschlossen werden kann. Vgl. Robert A. Dahl, Myth of the Presidential Mandate, in: Political Science Quarterly 105 (1990) 3, S. 355-372; George C. Edwards III, Governing by Campaigning. The Politics of the Bush Presidency, New York: Pearson, 2008, S. 211-246.

kutiven und legislativen Schalthebeln der Macht in Washington. Präsident Obama führte eine Partei an, die nach 14 Jahren in der politischen Defensive begierig darauf war, ihren Überhang an aufgestauten Reformkonzepten abzuarbeiten. Besser noch: Er führte eine Partei an, die tatsächlich über ausreichend große Mehrheiten im Repräsentantenhaus (257-178) und im Senat (59-41) verfügte, um diese Reformvorhaben auch zu verwirklichen. Die weitreichende Homogenität der Partei, die infolge der politischen Polarisierung über keinen nennenswerten konservativen Südstaatenflügel mehr verfügte, kam noch begünstigend hinzu.¹¹

Dennoch bleibt auch unter noch so günstigen und außergewöhnlichen Bedingungen die institutionelle Grundwahrheit des US-amerikanischen Regierungssystems bestehen, dass es nicht erfunden wurde, um transformative politische Führung durch den *Chief Executive* zu ermöglichen oder auch nur zu erleichtern. Im Gegenteil: Das System der *Checks and Balances* ist so konstruiert, dass es gleichlaufende politische Ambitionen nur für ganz kurze Zeitfenster zulässt. Der Normalzustand zwischen den politischen Gewalten ist, dass sie von einer Vielzahl separater, zumeist gegenläufiger, nur in Ausnahmefällen gleichgerichteter Ambitionen angetrieben werden – auch dann wenn sie von „derselben“ Partei kontrolliert werden.¹² Trotz aller vielfach konstatierten Polarisierung zwischen den Parteien, ihrer wachsenden Homogenität und auch Aktionsdisziplin¹³ – im Repräsentantenhaus mehr noch als im Senat – bleibt es dabei, dass sich „Parteien“ in den USA aus einer Vielzahl dezentraler Einheiten und politischer Einzelunternehmer zusammensetzen, die alle wiedergewählt werden wollen.¹⁴ In der Sprache

11 Vgl. Earl Black / Merle Black, *The Rise of the Southern Republicans*, Cambridge: Belknap, 2002.

12 Zur zentralen Rolle der politischen Ambition im US-Regierungssystem vgl. den Beitrag von Patrick Horst zu den strategischen Rücktritten von Mitgliedern des 112. und 113. Kongresses in diesem Buch.

13 Siehe Barbara Sinclair, *Party Wars. Polarization and the Politics of National Policy Making*, Norman: University of Oklahoma Press, 2006; Gary C. Jacobson, *Partisan Polarization in American Politics: A Background Paper*, in: *Presidential Studies Quarterly* 43 (2013) 4, S. 688-708.

14 Vgl. die Beiträge von Josef Braml, David Sirakov und Matthias Enders in diesem Buch. Sirakov und Enders repräsentieren den Pol der Forschung, der die gewachsene Bedeutung der Parteien in den Fokus nimmt; Braml ruft demgegenüber die institutionellen Grundwahrheiten und systembedingten Unterschiede zwischen den US-amerikanischen und europäischen Parteien in Erinnerung, die allzu leicht vergessen werden. Zur systembedingt besonders stark ausgeprägten Beziehung des einzelnen Kongressmitglieds zu seiner elektoralen Basis im Wahlkreis nach wie vor unverzichtbar der Theorie-Klassiker der modernen Kongressforschung: David R. Mayhew, *Congress. The Electoral Connection*, New Haven: Yale University Press, 1974.

eines populären politikwissenschaftlichen Theorieansatzes haben wir es in den Vereinigten Staaten von Amerika mit zahlreichen institutionellen Vetospielern zu tun, die nicht wie in parlamentarischen Demokratien parteipolitisch „absorbiert“ werden können (auch dort können sie es nur begrenzt). Nicht allein Präsident, Repräsentantenhaus und Senat müssen als institutionelle Vetospieler gelten, sondern darüber hinaus auch einzelne mächtige Subeinheiten im Kongress (Parteiführer, Ausschussvorsitzende, Ausschüsse, innerparteiliche Gruppen wie die Republikanische *Tea Party* oder die *Blue Dogs* der Demokraten) bis hin zu einzelnen Senatoren oder Senatorengrüppchen.¹⁵ Im Gesetzgebungsprozess der Vereinigten Staaten ist *Gridlock* die Normalität, das Durchbrechen des Politikstillstands die Ausnahme, die in der Regel übergroße Mehrheiten und Koalitionen verlangt. Auch große Reformvorhaben wie die Gesundheitsreform oder die Regulierung der Finanzmärkte hängen an verschiedenen Wegmarken des Gesetzgebungsverfahrens an der Zustimmung individueller Senatoren, die die 60. Stimme beibringen können.¹⁶

Die Forschung zur *Presidential Leadership* in den USA hat aus den Schwierigkeiten, die sich einem handlungswilligen Präsidenten bei der Umsetzung seiner politischen Vorhaben entgegenstellen, bestimmte Forderungen abgeleitet, welche Strategien für eine erfolgreiche politische Führung erforderlich sind. Die gängigen Empfehlungen, die aber nicht in allen Fällen unwidersprochen geblieben sind, lauten zum Beispiel: Besetze schnell die zentralen Posten des Mitarbeiterstabes im Weißen Haus und des inneren Kabinetts, bestimme die Agenda, aber überfrachte sie nicht, setze klare Prioritäten, konstruiere mehrheitsfähige Gesetzespakete und verliere keine Zeit (*Hitting the Ground Running*), appelliere gegebenenfalls an die Öffentlichkeit, um Druck auf die Abgeordneten auszuüben (*Going Public*) – aber mache von diesem Instrument sparsamen Gebrauch.¹⁷ Auch Obama ist mit solchen Forderungen konfrontiert worden und war sich nach eigenem Bekunden

15 Vgl. George Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York: Russell Sage Foundation, 2002.

16 In einer einflussreichen US-Gesetzgebungstheorie bezeichnet die Position des 60. Senators auf einer eindimensionalen politischen Links-Rechts-Skala den „filibuster pivot“. Vgl. Keith Krehbiel, *Pivotal Politics. A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago: University of Chicago Press, 1998, S. 20-48.

17 ‚Klassiker‘ solcher Leadership-Studien sind zum Beispiel: Jon R. Bond / Richard Fleisher, *The President in the Legislative Arena*, Chicago: University of Chicago Press, 1990; George C. Edwards III, *At the Margins. Presidential Leadership of Congress*, New Haven: Yale University Press, 1989; Samuel Kernell, *Going Public. New Strategies of Presidential Leadership*, Washington DC: CQ Press, 1986; James P. Pfiffner, *The Strategic Presidency. Hitting the Ground Running*, Lawrence: University of Kansas Press, 1996. Siehe auch Stephen J. Wayne, *Legislative Skills*, in: George C. Edwards III / William Howell (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the American Pre-*

sehr bewusst, dass seine Republikanischen Vorgänger Ronald Reagan und George W. Bush in der Frage effektiver politischer Führung eher ein positives Rollenmodell abgaben als zum Beispiel Bill Clinton. Obama wollte sogar explizit aus den Fehlern Clintons lernen, die seine engsten Berater vor allem in einer wenig zielgerichteten Führung seiner Administration, in der Überfrachtung der politischen Agenda, unnötigen Zeitverlusten und der nicht eindeutigen Prioritätensetzung sahen. Mit Blick auf die politisch besonders heikle Gesundheitsreform kam Obama allerdings zu dem Schluss, dass er dem Kongress genügend Zeit und vor allem auch eigene Gestaltungsmöglichkeiten lassen wollte, um die Chancen einer erfolgreichen Passage durch die Legislative zu erhöhen. Hier sah er den Hauptfehler der Clinton-Administration darin, dass Hillary Clinton diesen Prozess zu stark von oben herab gesteuert hatte, ohne die Gesundheitspolitiker im Kongress und die betroffenen Interessengruppen in ausreichendem Maße in die Ausarbeitung der gesetzgeberischen Details mit einzubeziehen.¹⁸

3 Das Erreichte

Obamas politische Bilanz lässt sich zunächst einmal relativ schlicht getrennt nach Politikfeldern beschreiben: Was konnte der neue Präsident gemessen an seinen eigenen Zielformulierungen tatsächlich umsetzen? Und auf welche Art und Weise gelang ihm dies? Dabei soll für die Zwecke dieser Einleitung eine grobe Einteilung in Innen- und Außenpolitik sowie in *Politics*-Aspekte vorgenommen werden. Zum zweiten bietet sich auch eine Betrachtung in zeitlicher Dimension an, wobei der Einschnitt mit den *Midterm Elections* 2010 auf der Hand liegt, weil sich hier gleichzeitig die politischen Konstellationen signifikant veränderten: Während es Obama 2009 und 2010 noch mit einem *Unified Government* zu tun hatte, musste er von 2011 bis 2014 mit einem geteilten Kongress (*Split Congress*) umgehen, in dem die Demokraten nur noch die Mehrheit in einer der beiden Kammern (im Senat) hatten. Seit den zweiten *Midterm Elections* 2014 haben sich die Bedingungen für den Präsidenten noch einmal verändert: Nun hat er es mit einem voll ausgebildeten *Divided Government* zu tun, in dem die Republikaner beide Häuser des Kongres-

sidency, Oxford: Oxford University Press, 2009, S. 311-337; sowie den Beitrag von Martin Thunert in diesem Buch.

18 Vgl. Barbara Sinclair, *Unorthodox Lawmaking. New Legislative Processes in the U.S. Congress*, 4. Aufl., Washington, D.C.: CQ Press, 2012, S. 186.

ses kontrollieren.¹⁹ Dies stellt wieder andere Anforderungen an Obama – und eröffnet ihm neue Handlungsspielräume, wie die parteiübergreifende Kooperation des Präsidenten mit den Republikanern im Kongress bei den beiden transnationalen Handelsabkommen *TPP* und *TTIP* gezeigt hat.²⁰ Die letzten beiden Jahre der Präsidentschaft Obamas sind jedoch nicht Gegenstand der hier vorgelegten Bilanz.

3.1 Die innenpolitische Bilanz

Obamas innenpolitische Bilanz in den ersten beiden Jahren seiner Präsidentschaft konnte sich sehen lassen. Nach den einschlägigen Kriterien David Mayhews brachte der Präsident vier „historische“ Gesetze durch den 111. Kongress (2009-11), dazu ein Dutzend „wichtiger“ Gesetze einschließlich eines internationalen Vertrags. In den vier anschließenden Jahren, in denen Obama nicht mehr über die Mehrheit im Repräsentantenhaus verfügte, war er deutlich weniger erfolgreich mit seinen Initiativen und der Kongress erheblich unproduktiver: Der 112. Kongress (2011-13) brachte mit Ach und Krach immerhin noch zwei besonders bedeutsame Gesetzeswerke, die von Demokraten und Republikanern gemeinsam getragen wurden, und fünf wichtige Gesetze zustande. Der 113. Kongress (2013-15), der acht wichtige Gesetze in Kraft setzte, galt dagegen als einer der unproduktivsten der gesamten Nachkriegszeit. Ähnlich inaktiv war zuletzt der 106. Kongress (1999-2001) in den letzten beiden Jahren Clintons gewesen. Trotzdem können im historischen Vergleich überhaupt nur zwei Nachkriegspräsidenten, soviel lässt sich bereits im Juni 2015 sagen, mit Obamas Output an historischen Werken mithalten: Lyndon B. Johnson und George W. Bush (vgl. Tabelle 1.1).²¹

19 Vgl. zur Bedeutung der Kongresswahlen, insbesondere der *Midterm Elections*, in der Ära Obama den Beitrag von Michael Kolkman, zur Bedeutung von *Unified, Semi-Divided* und *Divided Government* für das Regierungshandeln der Administration den Beitrag von Christoph Haas in diesem Buch.

20 Vgl. Jonathan Weisman, *Trade Accord, Once Blocked, Nears Passage*, washingtonpost.com, 23. Juni 2015; Jonathan Weisman / Michael D. Shear, *Hard Politicking Behind Democrats' 'Yea' Votes on Trade Bill*, washingtonpost.com, 26. Juni 2015; sowie den Beitrag von Andreas Falke in diesem Buch.

21 Siehe David R. Mayhew, *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946 – 2002*, 2. Aufl., New Haven: Yale University Press, 2005. Die aktualisierten Datensätze bis Ende 2014 stehen auf der Webseite Mayhews zur Verfügung: <http://campuspress.yale.edu/davidmayhew/datasets-divided-we-govern/> (Abruf am 1. Juli 2015). Vgl. auch Patrick Horst, *Der neue Republikanische US-Kongress: Polarisiert, zentralisiert und nachgiebig gegenüber dem Präsidenten*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36 (2005) 3, S. 681-683.

Tabelle 1.1 Gesetzeswerke und internationale Verträge von historischem Rang der drei ‚transformativsten‘ Präsidenten der Nachkriegszeit, 1946 – 2015

Lyndon B. Johnson	George W. Bush	Barack Obama
1. Civil Rights Act (1964)	1. Bush Tax Cut (2001)	1. Stimulus Bill (2009)
2. Economic Opportunity Act (1964)	2. Use of Force Resolution (2001)	2. Health Care Overhaul (2010)
3. Tax Cut (1964)	3. USA Patriot Act (2001)	3. Financial Regulatory Overhaul (2010)
4. Medicare (1965)	4. Iraq Resolution (2002)	4. Bipartisan Tax Deal (2010)
5. Voting Rights Act (1965)	5. New Homeland Security Department (2002)	5. Debt Ceiling Deal (2011)
6. Elementary and Secondary Education Act (1965)	6 Medicare Reform (2003)	6. Fiscal Cliff Deal (2013)
7. Open Housing Act (1968)	7. Housing Relief Program (2008)	
	8. Bank Bailout (2008)	

Quelle: David R. Mayhew (Anm. 21).

Historisch war zunächst einmal das Konjunkturpaket vom Februar 2009 (*Stimulus Bill*), das über die kommenden elf Jahre 862 Milliarden Dollar in den Wirtschaftskreislauf pumpen sollte.²² Das Gesetz wurde zwar auch kritisiert, weil es manchen nicht umfangreich genug war und den Republikanern dadurch entgegenkam, dass es nicht allein auf *Deficit Spending*, sondern zu einem Drittel auf konjunkturell weniger unmittelbar wirksame Steuersenkungen setzte. Die wirtschaftliche Erholung setzte in den kommenden Jahren auch nur allmählich ein. Vor allem konnte das Konjunkturprogramm nicht verhindern, dass die Arbeitslosigkeit erst einmal weiter anstieg und Ende 2009 historische Rekordwerte von über zehn Prozent erreichte. Bis ins Präsidentenschaftswahljahr 2012 hinein verhartete die Arbeitslosenrate auf hohen Werten von über acht Prozent, was Obama unter normalen Umständen die Wiederwahl gekostet hätte. Die Wähler gaben ihm jedoch Kredit und schrieben die wirtschaftlichen Probleme mehrheitlich eher seinem Vorgänger George W. Bush als ihm zu.²³ Wie sich herausstellen sollte, bewiesen sie ein gutes Urteilsvermögen. Die Wirtschaftslage verbesserte sich noch im Präsidentenschaftswahljahr und in den Folgejahren spürbar. Im Mai 2015 war die Arbeitslosenrate auf 5,5 Prozent abgesunken, die Wirtschaft erreichte nach den Einbrüchen 2008

22 Vgl. Ted Gayer, *Economic Policymaking during the Great Recession*, in: A. Dowdle / D. Van Raemdonck / R. Maranto (Anm. 8), S. 137-148. Die Stimuluswirkung wurde zunächst auf 787 Milliarden Dollar geschätzt, ein Jahr später aber vom *Congressional Budget Office* auf 862 Milliarden korrigiert.

23 Vgl. Patrick Horst, *Die US-Präsidentenschaftswahl vom 6. November 2012: Obamas Wiederwahl dank verbesserter Zukunftserwartungen, Hurrikan Sandy und einer effektiven Kampagne*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 44 (2013) 1, S. 52.

und 2009 ab 2010 wieder durchschnittliche jährliche Wachstumsraten von um die zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts.²⁴

Auch das zweite historisch zu nennende Gesetz, das die Regulierung der Finanzmärkte betraf (*Dodd-Frank Bill*) und im Sommer 2010 die Klippen des Kongresses nahm, wurde zunächst viel kritisiert und wird es bis heute. Den Kritikern auf der linken Seite des politischen Spektrums war es viel zu zahm. Aus ihrer Sicht fasste es die Finanzwirtschaft nur mit Samthandschuhen an. Sie monierten, dass das *Bailout* der Banken den Steuerzahler Milliarden gekostet hätte, ohne die Geldinstitute im Gegenzug mit allzu strengen Regulierungen zu überziehen. Manche hätten es auch lieber gesehen, wenn einige Übeltäter unter den großen Banken verstaatlicht und die Aktionäre nicht ausbezahlt worden wären. Negativ aufstieß Progressiven, dass kein einziger namhafter Banker für sein Fehlverhalten juristisch zur Rechenschaft gezogen wurde. Nicht selten nahm die Kritik übersteigerte Züge an, weil man der *Wall Street* und Obamas „Inside Man“ Timothy Geithner misstraute.²⁵ Auf der konservativen Seite des politischen Spektrums und von der *Wall Street* wurde dagegen kritisiert, dass die Fesseln, die den Banken angelegt werden sollten, viel zu eng wären. Vor allem gegen die „Volcker Rule“, die bestimmte Formen des Eigenkapitalhandels und des Investierens in Hedgefonds untersagte, und gegen den Versuch, Swapgeschäfte zu unterbinden, liefen die großen Banken Sturm. Da die Demokraten im Frühjahr und Sommer 2010 nicht mehr über 60 Stimmen im Senat verfügten, mussten sie den Senatoren, die wie Mary Landrieu (D, Louisiana), Scott Brown (R, Massachusetts), Olympia Snowe oder Susan Collins (beide R, Maine) in der Lage waren, die 60. Stimme abzugeben, entgegenkommen. Trotzdem waren die erzielten Kompromisse immer noch so durchschlagskräftig, dass sie die schärfste Bankenregulierung seit den Dreißiger Jahren des vorherigen Jahrhunderts darstellten und auf einen erheblichen Unwillen an der *Wall Street* stießen.²⁶

Im Zentrum der gesetzgeberischen Arbeit des 111. Kongresses stand die große Gesundheitsreform. Sie dominierte die legislative Agenda im Jahre 2009 nahezu vollständig. Ihre Verabschiedung gelang erst im März 2010 nach langwierigen De-

24 Vgl. World Bank, GDP Growth (Annual %), <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> (Abruf am 26. Juni 2015).

25 Joshua Green, Inside Man, theatlantic.com, April 2010.

26 Vgl. die lesenswerte Biographie von Barney Frank, *A Life in Politics from the Great Society to Same-Sex Marriage*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2015, S. 283-318; Paul Krugman, In Defense of Obama, rollingstone.com, 8. Oktober 2014; Rena S. Miller / Kathleen Ann Ruane, The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act: Title VII, Derivatives, Washington, D.C.: CRS Report R41398, 6. November 2012.

batten im Senat, die sich selbst in die Weihnachtsfeiertage 2009 hineinzogen, und einigen Geschäftsordnungstricks am Rande der Legalität. Ihr Charakter als Meilenstein der Sozialpolitik, der mit der *Liberal Tradition* Amerikas bricht, ist unter den *Policy-Analysten* weitgehend unumstritten. Zwar werde diese liberale, marktwirtschaftliche Tradition mit *Obamacare* nicht eliminiert, so Lawrence R. Jacobs, aber es würden neue Entwicklungspfade in die US-amerikanische Gesundheitspolitik eingeführt, die nicht mehr von einer übermäßigen Rücksichtnahme gegenüber privatwirtschaftlichen Interessen gekennzeichnet seien.²⁷ Die Demokraten zeigten sich entschlossen, das Marktversagen in der Gesundheitspolitik zu korrigieren, auch wenn sie nicht so weit gingen, die *Public Option* zu verwirklichen. Die allgemeine Vertrauenskrise im Gefolge der großen Wirtschaftsrezession in Verbindung mit der zeitweiligen Supermehrheit der Demokraten von 60 Stimmen im Senat schuf die einmalige Gelegenheit, die fest eingewurzelten Interessen in der Gesundheitspolitik zu überwinden und sie mit ins Boot der Reform zu zwingen. Der Erfolg der Reform ist umso höher zu veranschlagen, als bisher alle Reformversuche am Widerstand der Interessengruppen gescheitert waren.

Die Verabschiedung im Kongress war aber nur ein erster Schritt auf dem langen Weg ihrer Verwirklichung. Weil die Implementierung der Reform die Kooperation der Einzelstaaten verlangte, eröffneten sich den Reformgegnern im weiteren Verlauf der Umsetzung zahlreiche Blockademöglichkeiten.²⁸ Drei Fünftel der Einzelstaaten leisteten Widerstand gegen die Gesundheitsreform, indem sie einen oder mehrere der folgenden drei Wege beschritten: 28 Staaten klagten gegen die Reform, 17 verabschiedeten Gesetze gegen ihre Implementierung oder schlugen die angebotenen Finanzzuweisungen des Bundes aus.²⁹ Weitere Möglichkeiten zur Opposition bestanden darin, die Einrichtung der Krankenversicherungsmärkte im Einzelstaat dem Bund zu überlassen oder sich gegen die mit der Gesundheitsreform verknüpfte Ausweitung von *Medicaid*, der staatlichen Krankenversicherung für Einkommensschwache, zu stellen. Auch die Republikaner im Repräsentantenhaus wurden nicht müde, ihre Opposition gegen *Obamacare* kundzutun, indem sie Dutzende Male beschlossen, die Gesundheitsreform zu widerrufen – ohne

27 Vgl. Lawrence R. Jacobs, *Health Reform and the Future of American Politics*, in: *Perspectives on Politics* 12 (2014) 3, S. 631-642; Lawrence R. Jacobs / Theda Skocpol, *Health Care Reform and American Politics*, 2. Aufl., New York: Oxford University Press, 2012.

28 Vgl. die Beiträge von Christian Lammert zur Implementierung der Gesundheitsreform und von Patrick Horst zum fragmentierten Föderalismus der Obama-Jahre in diesem Buch.

29 Vgl. Elizabeth Rigly, *State Resistance to „ObamaCare“*, in: *The Forum* 10 (2012) 2, Article 5.

aber Aussicht darauf zu haben, eine Mehrheit im Kongress zu gewinnen. Aller Widerstand der Republikaner im Bund wie in den Einzelstaaten und alle administrativen Geburtswehen bei der Installierung der vom Bund betriebenen Versicherungsmärkte konnten letztlich nicht verhindern, dass die Ausweitung des Krankenversicherungsschutzes Schritt um Schritt voranging. Bis zum Ende der Amtszeit Obamas werden nach Schätzungen des *Congressional Budget Office* zusätzlich 25 Millionen Amerikaner Versicherungsschutz genießen – etwas weniger als 2009 in Aussicht gestellt, aber nichtsdestotrotz ein enormer Fortschritt. Auch die Kosten im Gesundheitssektor konnten anfangs wie angestrebt deutlich gesenkt werden; die weitere Kosteneindämmung verlangt jedoch auch nach Einschätzung des Weißen Hauses kontinuierliche Anstrengungen.³⁰ Zwei Urteile des *Supreme Court* im Präsidentschaftswahljahr 2012 und im Juni 2015, die von der Obama-Administration als Sieg gefeiert werden konnten, sicherten den Bestand der Gesundheitsreform ab – können aber nicht verhindern, dass sie auch weiterhin politisch umkämpft bleiben wird.³¹

Mit der *Stimulus Bill*, der Regulierung der Finanzmärkte und der Gesundheitsreform ist der Kern des gesetzgeberischen Erbes Obamas beschrieben. Der 111. Kongress (2009-11) verabschiedete zwar noch ein Dutzend weiterer wichtiger Gesetze, die jedoch nicht die Reichweite der drei großen Gesetzeswerke hatten. Die Ausweitung des staatlichen Krankenversicherungsprogramm für Kinder (*CHIP*) wird langfristig der Gesundheitsreform zugeschlagen werden; der *Lilly Ledbetter Fair Pay Act*, die Reform der Studentendarlehen und der Widerruf der *Don't Ask, Don't Tell Policy* in den Streitkräften werden zwar bedeutsame symbolische Politikänderungen, aber eher Fußnoten in der Gesamtbilanz der Obama-Präsidentschaft bleiben.³² Dasselbe dürfte für den neuen *START*-Vertrag mit Russland zur Nuklearwaffenkontrolle und den parteiübergreifenden steuerpolitischen Kompromiss gelten, der wie der Widerruf von *Don't Ask, Don't Tell* von einem überraschend produktiven *Lame Duck*-Kongress nach den *Midterm Elections* 2010 verabschiedet worden war. Das Steuererleichterungsgesetz, das vierte „histori-

30 Vgl. Lawrence R. Jacobs (Anm. 27), S. 633.

31 *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 U.S. ____ (2012); 132 S.Ct 2566; *Obergefell v. Hodges*, Supreme Court Docket No. 14-556. Vgl. den Beitrag von Michael Dreyer in diesem Buch.

32 Der *Lilly Ledbetter Fair Pay Act* war das erste von Obama nach Amtsantritt unterzeichnete Gesetz und gebietet gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit unabhängig vom Geschlecht. Die Reform der Studentendarlehen stellt das System komplett auf staatliche Basis um. Die *Don't Ask, Don't Tell Policy*, die unter der Präsidentschaft Bill Clintons eingeführt worden war, bezeichnete die stillschweigende Akzeptanz von Homosexuellen im Militär, solange sie sich nicht outen.

sche“ Werk des 111. Kongresses, sah die Verlängerung der Steuersenkungen, die Präsident George W. Bush 2001 und 2003 durchgesetzt hatte, weitere steuerliche Konjunkturimpulse und eine Verlängerung der Arbeitslosenversicherung vor. Mit seiner Entlastungswirkung von 858 Milliarden Dollar über zehn Jahre, 721 Milliarden davon Steuersenkungen, verwirklichte das Gesetz eher Republikanische als Demokratische Prioritäten und kann zudem als eine Fortsetzung und Verstärkung des ersten Konjunkturprogramms gesehen werden.³³

Für die beiden historischen Gesetze des 112. Kongresses gilt Ähnliches wie für den Budgetkompromiss aus dem Jahre 2010: In einem positiven Sinne werden sie dem politischen Erbe Obamas kaum zugerechnet werden können, weil sie genauso sehr Republikanische wie Demokratische Vorstellungen umsetzten. Der *Debt Ceiling Deal* aus dem August 2011 stellte einen parteiübergreifenden Kompromiss zur Anhebung der Schuldengrenze dar, der die Ausgaben der Regierung über einen Zeitraum von zehn Jahren um mindestens 2,1 Billionen Dollar kürzen sollte. Kürzungen von 900 Milliarden Dollar wurden unmittelbar spezifiziert, weitere bis zu 1,5 Billionen sollten durch eine paritätisch besetzte Kongresskommission erarbeitet werden. Falls sie scheiterte, was sie tat,³⁴ sollten die Kürzungen durch ein automatisches Sequester je zur Hälfte im Verteidigungsbudget und bei den diskretionären Ausgaben im nicht-militärischen Bereich (*Domestic Spending*) erbracht werden.³⁵ Diese automatischen Kürzungen traten ab 2013 in Kraft, konnten aber durch den *Fiscal Cliff Deal* vom Januar 2013 etwas abgemildert werden. Dieser machte die Steuersenkungen Bushs für einen Großteil der Steuerzahler permanent, sah moderate Steuererhöhungen für die höheren Einkommensklassen, für die Kapitalertrags-, die Dividenden- und die Erbschaftssteuer sowie eine Inflationsanpassung für die *Alternative Minimum Tax*, eine Mindesteinkommenssteuer für reiche Einzelpersonen und Unternehmen, vor. Das Gesetz wurde Anfang 2013 am Ende einer *Lame Duck Session* nach nervenaufreibenden Taktiken verabschiedet.³⁶ Nach seinem Sieg bei der Präsidentschaftswahl 2012 konnte sich Obama mit seinen steuerpolitischen Vorstellungen dieses Mal besser durchsetzen als noch

33 Vgl. David R. Mayhew (Anm. 21), hier: List of Important Enactments, 2009 – 2010. Zur Finanz- und Wirtschaftspolitik Obamas in den ersten drei Jahren insgesamt auch Stormy-Annika Mildner / Hannah Petersen, Managing the Economic Crisis? Die Finanz- und Wirtschaftspolitik Obamas, in: Florian Böller / Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Weltmacht im Wandel. Die USA in der Ära Obama, Trier: WVT, 2012, S. 115-148.

34 Zum inszenierten Scheitern dieses „Superausschusses“ vgl. Winand Gellner / Martin Kleiber, Das Regierungssystem der USA. Eine Einführung, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 2012, S. 48.

35 Vgl. Stormy Annika Mildner / Hannah Petersen (Anm. 33), S. 137-138.

36 Vgl. David R. Mayhew (Anm. 21), hier: List of Important Enactments, 2011 – 2012.

beim *Debt Ceiling Deal* 2011. Dennoch dürfte auch dieser Kompromiss eher insofern mit dem politischen Erbe Obamas in Verbindung gebracht werden, als er wieder einmal aufs Neue die Schwierigkeiten unter Beweis stellte, die parteipolitische Polarisierung zu überwinden und zu gemeinsamen Lösungen zu finden. Mit Blick auf Obamas politisches Vermächtnis könnte man zudem zu dem Schluss kommen, dass die drei großen finanzpolitischen Kompromisspakete, die er in mühsamer Kooperation mit dem Republikanern 2010, 2011 und 2013 schnürte, seine Botschaft verwässerten, ihn an der klaren Artikulation seiner politischen Ziele hinderten und der Opposition reichlich Gelegenheit zur Kritik am Präsidenten einräumten. Auch trugen diese Kompromisse wie schon andere zuvor zur weiteren Entfremdung seiner ehemals enthusiastischen Unterstützer bei.³⁷

3.2 Die außenpolitische Bilanz

Anders als die innenpolitische Bilanz, die trotz mancher – unvermeidlicher – Kritik und Verwässerung ein progressives Profil aufweist, fällt die außenpolitische Bilanz Obamas merkwürdig ambivalent aus. Sie kann auch weniger an einem eindeutigen Output gemessen werden als die Innenpolitik. Zwar gab es einige internationale Verträge, die der Präsident erfolgreich durch den Senat schleuste, allen voran der neue *START*-Vertrag mit Russland zur Abrüstung und Kontrolle der Nuklearwaffen vom Dezember 2009 oder die Handelsabkommen mit Kolumbien, Panama und Südkorea vom Oktober 2011. Auch feierte Obama im Juni 2015 einen großen Erfolg im Kongress, der ihm mit überwiegender Unterstützung der Republikaner die *Trade Promotion Authority* verlieh. Diese versetzt ihn zukünftig in die Lage, internationale Handelsabkommen im Senat zur Abstimmung zu stellen, ohne dass die Senatoren das ausgehandelte Verhandlungspaket durch Änderungsanträge noch einmal aufschnüren können. Diese Kompetenzzuweisung an den Präsidenten gilt als entscheidende Voraussetzung, um die beiden großen geplanten Handelsabkommen *TPP* (*Trans-Pacific Partnership*) und *TTIP* (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) erfolgreich abschließen zu können. *TPP* wird aller Wahrscheinlichkeit nach noch von einem Präsidenten Obama unterzeichnet werden und seine Hinwendung zu Asien (*Pivot to Asia*) mit einem krönenden Abschluss versehen. *TTIP* könnte mehr Zeit in Anspruch nehmen und erst vom 45. Präsidenten der USA durch den Senat gebracht werden.³⁸

37 So George C. Edwards III, *Creating Opportunities? Bipartisanship in the Early Obama Presidency*, in: *Social Science Quarterly* 93 (2012) 5, S. 1081-1100.

38 Vgl. den Beitrag von Andreas Falke in diesem Buch.

Die eher bescheidenen Abrüstungsfortschritte und die beachtlichen handelspolitischen Erfolge ändern jedoch nichts daran, dass Obamas Außenpolitik in erster Linie an seiner friedenspolitischen Bilanz, seiner Abwendung vom Unilateralismus und von den völkerrechtswidrigen Praktiken der Bush-Administration sowie an seinem Umgang mit den großen internationalen Krisen während seiner Amtszeit gemessen werden wird. Die Erwartungen, die Obama in dieser Hinsicht im Wahlkampf weckte, sind noch im Jahre 2009 mit der Verleihung des Friedensnobelpreises weiter gesteigert worden – ein Bärenienst, den das gutmeinende Stockholmer Nobelpreiskomitee dem neuen Präsidenten erwies. Die Enttäuschungen waren vorprogrammiert: Zwar konnte Obama in seiner ersten Amtszeit den Rückzug aus dem Irak erreichen und damit ein zentrales Wahlkampfversprechen erfüllen; bei der Umsetzung dieses Versprechens machte er aber nicht immer eine glückliche Figur. Auch hinterließ er im Irak einen *Failing State*, der von einem erbitterten Bürgerkrieg und dem Vordringen der Terrororganisation Islamischer Staat gekennzeichnet war – eine Entwicklung, die von der Obama-Administration offenbar nicht vorausgesehen wurde. Generell war seine Politik gegenüber dem Nahen und Mittleren Osten ohne allzu große Fortune und auch ohne klare Linie. Im März 2011 ordnete er ohne Konsultation des Kongresses die Beteiligung an der Bombardierung Libyens an, um Diktator Gaddafi zu stürzen. Zwei Jahre später zögerte er beim Vorgehen gegen Syriens Diktator Assad, der Chemiewaffen gegen die eigenen Bevölkerung eingesetzt hatte, und bat den Kongress um eine vorherige Ermächtigung im Sinne der *War Powers Resolution*. Der Luftschlag wurde hinfällig, nachdem Russland Assad zur Aufgabe von Chemiewaffen bewegen konnte. Im Herbst 2014 ging er dann gegen die Terrororganisation Islamischer Staat wieder eigenmächtig vor, um im Februar 2015 eine nachträgliche Autorisierung durch den Kongress zu erbitten. Dieses Manöver schien weniger eine ernst gemeinte Abkehr von der *Imperial Presidency* George W. Bushs zu sein, als vielmehr eine vordergründige Taktik, um die Republikaner im Kongress unter Zugzwang zu setzen – weshalb diese auf die Vorlage des Präsidenten auch nicht reagierten.³⁹

Zur außenpolitischen Bilanz Obamas gehört, dass er im „Krieg gegen den Terror“ viel stärker in der Kontinuität seines Vorgängers George W. Bush steht, als es ihm lieb sein dürfte. Weder gelang ihm bis heute die Schließung des Gefangenlagers auf Guantánamo, noch konnte er auf Praktiken in diesem „Krieg“

39 Vgl. Douglas L. Kriner, *Obama's Authorization Paradox: Syria and Congress's Continued Relevance in Military Affairs*, in: *Presidential Studies Quarterly* 44 (2014) 2, S. 309-327; Peter Baker / Ashley Parker, *Congress Shows a Lack of Enthusiasm for Giving Obama War Powers to Fight ISIS*, *nytimes.com*, 12. Februar 2015. Siehe auch den Beitrag von Jürgen Wilzewski in diesem Buch.