

---

# 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 Guantanamo 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 angehäuft 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.<sup>1</sup>

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 Wahlkampfeslogan, den Lobbyisten die Regierung zu entreißen und sie in die Hände des amerikanischen Volkes zurückzugeben, schlug Obama einen entschieden 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“<sup>2</sup>, 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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 unbekanntem 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.“<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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 rassistischen oder sozialen Herkunft die Chance, sein Glück zu verfolgen und zu finden, sofern er sich nur genügend anstrengt.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

## 2 Eine außergewöhnliche Gelegenheit?

Kandidat Obama wurde in seiner Wahlkampfrhetorik nicht müde zu betonen, dass die Vereinigten Staaten von Amerika an einem „defining moment in our history“<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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 ex-

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 abzarbeiten. 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> Trotz aller vielfach konstatierten Polarisierung zwischen den Parteien, ihrer wachsenden Homogenität und auch Aktionsdisziplin<sup>13</sup> – 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

---

### 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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. 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).<sup>21</sup>

- 19 Vgl. zur Bedeutung der Kongresswahlen, insbesondere der *Midterm Elections*, in der Ära Obama den Beitrag von Michael Kolkmann, 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. Auf., 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.<sup>22</sup> 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 Präsidentschaftswahljahr 2012 hinein verharrte 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.<sup>23</sup> Wie sich herausstellen sollte, bewiesen sie ein gutes Urteilsvermögen. Die Wirtschaftslage verbesserte sich noch im Präsidentschaftswahljahr 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 Raendonck / 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-Präsidentschaftswahl 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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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](http://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](http://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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>

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,<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup>

### 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.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup>

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 Gefangenenlagers auf Guantanamo, 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

verzichten, die unter völkerrechtlichen und humanitären Gesichtspunkten als äußerst fragwürdig anzusehen sind. Zwar ordnete er sowohl die Schließung des Gefangenenlagers auf Guantanamo als auch die Beendigung der Folterpraktiken der Bush-Administration bereits zwei Tage nach Amtsantritt an. Zufriedenstellende Fortschritte erreichte er jedoch auf beiden Feldern nicht, weil der nationale Sicherheitsapparat und der Kongress sich querstellten. Die herausgehobene Rolle, die der Geheimdienst *CIA* als paramilitärische Organisation im weltweiten Kampf gegen den Terrorismus spielt, lässt auch weiterhin zweifelhaft erscheinen, dass menschenrechtlichen Standards wirklich Genüge getan wird. Als der Geheimdienstausschuss des Senats das Auslieferungs-, Inhaftierungs- und Befragungsprogramm (*Rendition, Detention and Interrogation Programme*) der *CIA* aus den Jahren 2002 bis 2008 untersuchte, wurde er von Selbiger überwacht, was nicht nur wenig vertrauenerweckend, sondern auch ein Verfassungsbruch war. Das von der *CIA* ausgeführte Programm der gezielten Tötungen (*Targeted Killings*), das unter Obama noch ausgeweitet wurde, widerspricht ebenfalls allen humanitären Standards der westlichen Welt. Wie darüber hinaus die fortgesetzten *NSA*-Affären verdeutlichen<sup>40</sup>, ist es dem Präsidenten auch nach sechseinhalb Jahren nicht gelungen, den nationalen Sicherheitsstaat der USA entscheidend zurückzubauen. Auch wenn Obama nur ein „imperialer Präsident wider Willen“<sup>41</sup> sein sollte, muss ihm zugerechnet werden, dass er die Hoffnungen auf eine Verbesserung der Beziehungen sowohl zu den atlantischen Partnern als auch zur islamischen Welt enttäuscht hat. Auch den Nahostkonflikt und die Zwei-Staaten-Lösung, die er von Anfang an propagiert hatte, konnte er nicht entscheidend voranbringen; im Gegenteil: Die Beziehungen zu Israel sind angesichts der Verhandlungen mit dem Iran über sein Atomprogramm angespannter denn je.

Auch wenn Obama auf keine guten Bedingungen traf und ein schweres Erbe antrat, fällt seine außenpolitische Bilanz bisher insgesamt mager aus. Auf der Habenseite können immerhin die Beendigung zweier höchst unpopulärer Kriege und die erfolgreiche Jagd auf Osama bin Laden verbucht werden. Das Bild, wie Präsident Obama am 1. Mai 2011 im *Situation Room* des Weißen Hauses die Spezialoperation der *Navy Seals* gegen den Terroristenführer verfolgt, umgeben von den wichtigsten Mitgliedern seines nationalen Sicherheitsrates, dürfte sich bereits in das kollektive Bewusstsein der Amerikaner und auch der Weltöffentlichkeit eingebrannt haben. Es wird vielleicht das Bild der Obama-Präsidentschaft

40 Vgl. den Beitrag von Robin Lucke und Bernhard Stahl in diesem Buch.

41 So Jürgen Wilzewski in seinem Beitrag.



sein, das am längsten überdauern wird.<sup>42</sup> Auf drei Feldern hat Obama nach derzeitigem Ermessen noch gute Chancen, größere Erfolge für sein außenpolitisches Vermächtnis zu erzielen: in der Frage der transpazifischen und transatlantischen Handelsabkommen, hinsichtlich des Abkommens mit dem Iran zur Begrenzung und Kontrolle seines Atomwaffenprogramms und durch die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit Kuba. Auf all diesen Feldern können ihm aber auch die internationalen Entwicklungen und Widerstände im Kongress, von Demokraten wie Republikanern, noch einen Strich durch die Rechnung machen.

### 3.3 Die Politics-Bilanz

Von allen Teilbilanzen am eindeutigsten negativ fällt die *Politics*-Bilanz aus. Ein wichtiges, vielleicht das zentrale Thema der Obama-Kampagne 2008 war das Versprechen, die Art und Weise, wie Politik in Washington gemacht wird, zu verändern. Damit musste Obama auf ganzer Linie scheitern. Es gelang ihm nicht, den Einfluss von *Corporate America* in der Wahlarena zurückzudrängen und zum Beispiel den Kongress zur Reform der Wahlkampffinanzierung oder den *Supreme Court* zu einer weniger extensiven Interpretation des Ersten Verfassungszusatzes zur Redefreiheit zu bewegen.<sup>43</sup> Genauso wenig war er damit erfolgreich, den Einfluss der Lobbygruppen auf den Gesetzgebungsprozess im Kongress oder auch nur auf seine Administration zu beschneiden. Zwar setzte er sehr strikte Regularien hinsichtlich der Beschäftigung von Lobbyisten in seinem Übergangsteam und seiner Administration in Kraft. So mussten seine Mitarbeiter sich verpflichten, zwei Jahre lang nicht an Gegenständen zu arbeiten, für die sie vorher Lobbying betrieben hatten. Auch mussten sie unterschreiben, dass sie nach dem Austritt aus der Administration für den Rest der Amtszeit Obamas auf eine Lobbytätigkeit gegenüber ihrer früheren Behörde verzichten würden.<sup>44</sup> Ergänzt wurden diese Maßnahmen unter anderem durch strenge Transparenzpflichten, ein Geschenkannahmeverbot und die Ernennung eines „Ethik-Zaren“, der als spezieller Berater des Präsidenten für die Einhaltung der Regularien verantwortlich war. In einer ersten Zwischenbilanz dieser Ethikreformen nach zwei Jahren wurde festgestellt, dass Obama eigentlich keines seiner übergeordneten Ziele erreicht hatte, er sich

42 Das ist die Prognose von Joseph Ellis, in: The Obama History Project, New York Magazine, 11. Januar 2015.

43 Vgl. dazu den Beitrag von Jörg Hebenstreit in diesem Buch.

44 Vgl. Executive Order 13940 vom 21. Januar 2009, in: Federal Register 74 (2009) 15, S. 4673-4678.

allenfalls das Leben selbst schwer machte, indem er den Pool an qualifizierten Bewerbern für seine Ernennungen verkleinerte. Unter demokratietheoretischen Aspekten ist ihm zudem der Vorwurf zu machen, dass seine Vorstellungen naiv und mit der Wirklichkeit einer pluralistischen Demokratie nicht in Einklang zu bringen waren. Sie waren auch widersprüchlich, denn den ‚bösen‘ Lobbyisten standen die ‚guten‘ Lobbyisten gegenüber, die für Obamas Politikziele eintraten. Mit seiner populistischen Rhetorik bediente er landläufige Vorurteile gegenüber der angeblichen Übermacht der *Special Interests* und trug womöglich zur Steigerung der Politikverdrossenheit bei. Dass ihn die Rache der *Tea Party* im November 2010 so gnadenlos ereilte, wird von manchen auch den übermäßigen Erwartungen an die Sauberkeit der Politik zugeschrieben, die er schürte und enttäuschte.<sup>45</sup>

Präsident Obama scheiterte ferner mit seinem Vorhaben, die „neue imperiale Präsidentschaft“<sup>46</sup> à la George W. Bush wieder auf ein demokratieverträgliches Maß zurückzuführen. Mit Blick auf die Außen- und Sicherheitspolitik wurde dies bereits gezeigt. In der Innenpolitik ist die Lage nicht grundsätzlich anders: Die übersteigerte Geheimhaltung, die Zentralisierung der Entscheidungsprozesse im Weißen Haus oder der extensive Gebrauch exekutiver Verordnungsgewalt, die George W. Bushs Administration gekennzeichnet hatte, konnte Obama nicht rückgängig machen, wollte er nicht seine eigene Macht stützen. Von der im Wahlkampf groß angekündigten Transparenz der neuen Administration ist nicht viel umgesetzt worden in mancherlei Hinsicht ist die Obama-Administration sogar intransparenter als die Vorgänger-Administration. Das betrifft vor allem die Gestaltung der Webseite des Weißen Hauses und die Einstellung einer so verdienstvollen Publikation wie der *Weekly Compilation of Presidential Documents*, die seit 1965 publiziert wurde. Beides hat es erschwert, die Nutzung der *Signing Statements*, von denen Obama nicht weniger Gebrauch macht als Bush, nachzuvollziehen.<sup>47</sup> Obama verweigerte sich auch den Wünschen des Kongresses, das „Zaren“-Unwesen in der Administration zu beenden. Mit *Policy-Zaren* sind spezielle Berater des Präsidenten gemeint, die wie Lawrence Summers (Wirtschaft), Nancy-Ann DeParle (Gesundheit) oder Norm Eisen (Ethik) ein wichtiges Politikfeld für den Präsidenten koordinieren und dabei womöglich dem zuständigen Minister den

45 Vgl. James A. Thurber, *Obama's Battle With Lobbyists*, in: James A. Thurber (Hrsg.), *Obama in Office*, Boulder: Paradigm Publishers, 2011, S. 127-142. Zur *Tea Party* siehe den Beitrag von Michael Oswald in diesem Buch.

46 Andrew Rudalevige, *The New Imperial Presidency. Renewing Presidential Power After Watergate*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005.

47 Vgl. Christopher S. Kelley, *Rhetoric and Reality? Unilateralism and the Obama Administration*, in: *Social Science Quarterly* 93 (2012) 5, S. 1081-1100.

Rang ablaufen.<sup>48</sup> Weil deren Ernennung vom Senat nicht bestätigt werden muss, unterminieren sie die Mitwirkungs- und Kontrollrechte der Legislative. Das gilt auch für alle anderen exekutiven Verordnungsinstrumente (*Executive Orders, Memos, Signing Statements*), von denen Obama zwar nach 2010 oder nach 2014, als die Mehrheitsverhältnisse im Kongress sich zu seinen Ungunsten veränderten, noch einmal verstärkt Gebrauch machte, die er aber von Beginn seiner Amtszeit an einsetzte. Vor allem in der Umwelt- und Energie-, der Sozial-, der Bildungs- und der Einwanderungspolitik konnte er auf administrativen Wegen beträchtliche Fortschritte erreichen.<sup>49</sup>

Die Zuflucht zur exekutiven Verordnungsgewalt begründete Obama mit dem auf den ersten Blick einleuchtenden Argument, dass die Probleme zu gewaltig seien, als dass „wir auf einen zunehmend dyfunktionalen Kongress warten könnten, bis er seinen Job macht.“<sup>50</sup> Geflissentlich übersah er bei seinem Vorwurf, dass der Präsident ein entscheidender Mitspieler in der Gesetzgebung ist und die Politikblockaden nicht allein der Republikanischen Opposition angelastet werden können. Seine „We Can’t Wait“-Kampagne 2011/12 zeigte einmal mehr, dass Obama vor allem mit seinem Anspruch gescheitert war, ein „post-partisan“ Präsident sein zu wollen. Er mag Vieles gewesen sein, aber ein Präsident, der über den Parteien stand und die „Kulturkriege“<sup>51</sup> der Vergangenheit überwinden konnte, war er ganz sicher nicht. Im Gegenteil: Nie, selbst unter seinem Vorgänger George W. Bush nicht, war das Land parteipolitisch so polarisiert wie während der Präsidentschaft Obamas.<sup>52</sup> Wichtiger noch: Präsident Obama hat mit seiner progressiv-populistischen Rhetorik einen entscheidend Anteil daran, dass sich die Konfrontation der Parteien gegenüber der Reagan- und der Bush-Junior-Ära noch einmal weiter zu-

48 Vgl. James P. Pfiffner, *Organizing the Obama White House*, in: James A. Thurber (Anm. 45), S. 75-85; Justin S. Vaughn / José D. Villalobos, *The Policy Czar Debate*, in: Robert P. Watson / Jack Covarrubias / Tom Lansford / Douglas M. Brattebo (Hrsg.), *The Obama Presidency. A Preliminary Assessment*, New York: SUNY Press, 2012, S. 315-341. Siehe auch die Beiträge von Martin Thunert und Christoph Haas in diesem Buch.

49 Vgl. Kenneth S. Lowande / Sidney M. Milkis, „We Can’t Wait“: Barack Obama, Partisan Polarization and the Administrative Presidency, in: *The Forum* 12 (2014) 1, S. 3-27.

50 Zit. ebenda, S. 3 (eigene Übersetzung).

51 Dass dieser „Kulturkrieg“ mehr ein Phänomen des parteipolitisch zugespitzten Wettbewerbs und somit eher in den Köpfen der Parteiträger als der amerikanischen Bevölkerung existiert, zeigen Morris P. Fiorina / Samuel Abrams / Jeremy C. Pope, *Culture War? The Myth of a Polarized America*, New York: Pearson Longman, 2005.

52 Darauf weisen alle verfügbaren Indikatoren hin. Vgl. besonders die Beiträge von John Robertson, Christoph M. Haas, David Sirakov und Matthias Enders in diesem Buch.

spitzte. Obama war wie diese beiden ein Präsident, dessen Stärke als politischer Führer in den ersten sechs Jahren ganz entscheidend auf seiner Parteiführerschaft beruhte. Die überparteiliche Rhetorik Obamas zeigte nicht wirklich eine stärkere Konsensorientierung des Präsidenten an, sondern war als eine Strategie zu werten, die Gewinn für seine Partei abwerfen sollte – und es auch insofern tat, als die Republikaner lange als Obstruktionisten und Hauptschuldige am politischen Stillstand erschienen.<sup>53</sup>

#### 4 Die Gesamtbilanz nach sechseinhalb Jahren

Am Ende des Jahres 2014 forderte das *New York Magazine* ein halbes Hundert Historiker und Politikexperten mittels eines Fragebogens zu einer Einschätzung der Präsidentschaft Barack Obamas auf: Was wird von ihm bleiben? Welche Gesetzeswerke werden in der Zukunft als die wichtigsten angesehen? Eine Zusammenfassung der Antworten führt zu einer durchaus mehrheitlich geteilten Einschätzung: Die Tatsache, dass er der erste nicht-weiße Präsident war, wird das historische Narrativ prägen.<sup>54</sup> Und dies in zweierlei Hinsicht: zum einen als Symbol für das erste nicht-weiße Weiße Haus, zum anderen vermittelt seiner antagonistischen Rassenzugehörigkeit, die vor allem durch die Republikaner und im Besonderen die *Tea Party* unterschwellig thematisiert wurde. Ob Obama damit tatsächlich eines fernen Tages als derjenige politische *Leader* gelten wird, der Amerika in ein „post-racial“ Zeitalter hinübergeführt habe, kann heute noch nicht seriös beantwortet werden. Zu stark stehen wir noch unter den Eindrücken rassistisch motivierter Alltags- und Polizeigewalt, die in den letzten Jahren scheinbar wieder zugenommen hat. Auf der anderen Seite sind ganz unbestreitbare Fortschritte zu verzeichnen, die sich schlicht in der Tatsache manifestieren, dass Obama der erste schwarze Präsident ist – noch dazu ein exzellent ausgebildeter, überaus intelligenter und entwandfend charmanter Präsident, dem nicht nur eine sozialpolitische Jahrhundertreform, sondern auch die Wiederwahl gelungen ist. In den bald acht Jahren seiner Präsidentschaft wird Obama nicht nur zahlreiche Politikfelder zugunsten seiner politischen Klientel umgekrempelt haben; er wird auch zwei Richterinnen am *Su-*

53 Vgl. Sidney M. Milkis / Jesse H. Rhodes / Emily J. Charnock, What Happened to Post-Partisanship? Barack Obama and the New American Party System, in: *Perspectives on Politics* 10 (2012) 1, S. 57-76; Jesse H. Rhodes, Partisan Polarization and the Ascendance of Bipartisan Posturing as a Dominant Strategy in Presidential Rhetoric, in: *Presidential Studies Quarterly* 44 (2014) 1, S. 120-142.

54 Vgl. The Obama History Project (Anm. 42).

*preme Court* (eine Latina, eine Weiße) und so viele Richterinnen und Richter an unteren Bundesgerichten sowie Bundesbedienstete ernannt haben, die Amerikaner afrikanischer, lateinamerikanischer oder asiatischer Herkunft repräsentieren, wie kein Präsident vor ihm.<sup>55</sup>

Der Präsidentschaft Obamas haftet mithin mit Blick auf seine Vision einer Gesellschaft, die Rassismus, Sexismus und Fremdenfeindlichkeit überwindet, eine eigentümliche Dialektik an, die vielleicht in dem Bild von dem einen Schritt zurück und den zwei Schritten nach vorn eingefangen werden kann. Doch können dies, wie bei Vermächtnissen immer, nur vorläufige Einschätzungen sein, die jederzeit durch künftige Entwicklungen und Ereignisse auf den Kopf gestellt werden können. Auch ein Präsident hat sein politisches Erbe nicht selbst in der Hand; veles fällt ihm zu, ohne dass er darauf Einfluss genommen hat oder auch nur nehmen könnte.<sup>56</sup> Mehr noch als bei konkreten *Policies* gilt diese Grundwahrheit bei gesellschaftlichen und außenpolitischen Entwicklungen. So wird Obama positiv als derjenige Präsident in die Geschichte eingehen, in dessen Amtszeit die Homosexuellenehe in ganz Amerika legalisiert wurde – vor wenigen Jahren noch eine ganz undenkbare Vorstellung. Obama hat dazu selbst jedoch nicht allzu viel beigetragen; er hat sich erst 2012 und nicht aus persönlicher Überzeugung, sondern aus opportunistischen Wahlkampferrwägungen heraus voll hinter dieses politische Projekt gestellt.<sup>57</sup> Auf der anderen Seite wird Obama wahrscheinlich als ein außenpolitisch nicht besonders erfolgreicher Präsident in Erinnerung bleiben, dem weder der Rückbau der *Imperial Presidency* noch ein überragender friedenspolitischer Erfolg beschieden sein wird. Dazu kann er jedoch auch nur in Grenzen etwas; die Hauptverantwortung für seine in dieser Hinsicht magere Bilanz dürfte bei dem schwierigen politischen Erbe, das er antreten musste, und bei den verzwickten internationalen Konfliktlagen liegen.

Auch die Beurteilung seines unbestreitbar größten politischen Vermächtnisses, die Gesundheitsreform *Obamacare*, wird durch künftige Entwicklungen noch beeinflusst werden; sie hat jedoch schon ein solche Festigkeit erreicht, dass sie nicht

55 Vgl. T. J. Kimel / Kirk A. Randazzo, Shaping the Federal Courts: The Obama Nominees, in: *Social Science Quarterly* 93 (2012) 5, S. 1243-1250; James D. King / James W. Riddlesperger, Jr., Diversity and Presidential Cabinet Appointments, in: *Social Science Quarterly* 96 (2015) 1, S. 93-103. Vgl. auch den Beitrag von Michael Dreyer in diesem Buch.

56 Vgl. grundsätzlich zu den Fallstricken einer politischen Bilanz Bert A. Rockman, The Legacy of the George W. Bush Presidency – A Revolutionary Presidency?, in: Colin Campbell / Bert A. Rockman / Andrew Rudalevige (Hrsg.), *The George W. Bush Legacy*, Washington, D.C.: CQ Press, 2008, S. 325-348.

57 Vgl. Patrick Horst (Anm. 23), S. 52.

mehr aus der Welt zu schaffen sein wird. Je länger sie in der Welt ist, desto erfolgreicher wird sie auch werden, weil das Interesse der Republikaner im Kongress und noch stärker der Republikaner in den Einzelstaaten nachlassen wird, das Projekt zu torpedieren. Aber auch wenn noch Jahre oder Jahrzehnte um die Ausgestaltung dieser Reform gekämpft werden sollte – was im Grunde eine Selbstverständlichkeit ist, blickt man auf historische Reformprojekte vergleichbaren Kalibers wie die Bürgerrechtsgesetzgebung, *Medicare* oder *Medicaid* –, wird sie als Obamas größter innenpolitischer Erfolg zu bewerten sein. An zweiter Stelle folgt die Rettung der Wirtschaft nach der *Great Recession*, die zwar noch von George W. Bush eingeleitet wurde, dann aber von Obama mit mächtiger Konsequenz fortgeführt wurde. Mittlerweile sind sich alle Ökonomen einig, dass die Konjunkturprogramme Schlimmeres verhindert haben. Mit Hilfe dieser Konjunkturpakete und weiterer administrativer Maßnahmen betrieb er zudem eine recht erfolgreiche, bisher in ihrer Bedeutung noch unterschätzte Umwelt-, Energie- und Bildungspolitik (*Race to the Top*). Im Vergleich mit der politischen Leistung anderer Präsidenten drängt sich Lyndon B. Johnson auf, dessen Bilanz – aber nicht sein Politikstil – vergleichbar ist: eine eher mäßig erfolgreiche Außenpolitik und eine im Gegensatz dazu bis heute respektierte innenpolitische Agenda mit *Medicare*, *Medicaid* und der Umsetzung der Bürgerrechtsgesetzgebung. Möglicherweise wird Obama auch das Schicksal Johnsons teilen, dass die Bewertung seiner Präsidentschaft zunächst eher moderat bis negativ ausfällt, sich über die Jahre aber zum Positiven wendet.<sup>58</sup>

## 7 Zu den Beiträgen im Einzelnen

Die Beiträge des vorliegenden Sammelbandes sind nach vier Themenkreisen organisiert: *Electoral Politics* – *Presidential Politics* – *Congressional Politics* – *Policies*. Fünf Beiträge im Band sind dem elektoralen Prozess gewidmet, der in der ältesten Demokratie der Welt eine so zentrale Rolle einnimmt. Den Auftakt macht *Michael Kolkman* (Halle) mit den Kongresswahlen der Ära Obama, wobei er ein besonderes Augenmerk auf die *Midterm Elections* und hier insbesondere die jüngsten von 2014 legt. Sein Interesse gilt vor allem der Fragestellung, wie der

<sup>58</sup> Zu Johnson vgl. Doris Kearns, *Lyndon Johnson and the American Dream*, New York: St. Martin' Press, 1991, insbesondere Kap. 7 ff. Die meisterhafte und monumentale, bisher vier Bände und über 3.000 Seiten umfassende Johnson-Biographie von Robert Caro – *The Years of Lyndon Johnson*, New York: Alfred A. Knopf, Bd. I: *The Path to Power* (1982), Bd. II: *Means of Ascent* (1990), Bd. III: *Master of the Senate* (2002), Bd. IV: *The Passage of Power* (2012) – ist erst bis zum Einzug Johnsons ins Weiße Haus vorge drungen. Band V, der die Präsidentschaft Johnsons behandeln soll, ist in Arbeit.

traditionelle *Midterm Effect*, der bei Obama 2010 und 2014 besonders stark ausgeprägt war, zu erklären ist. Dabei untersucht er sowohl die Wirkungen des *Gerrymandering*, also der politisch motivierten Zuschneidung der Wahlkreise, als auch des *Sorting*, des eher naturwüchsigen Prozesses der geographischen Zusammenballung politisch ähnlich denkender Wähler. Im Zentrum seiner Erklärung steht aber das Phänomen der *Dual Electorate*, also die unterschiedlich hohe Wahlbeteiligung in *On-Year* und *Off-Year Elections*, die auch zu anders zusammengesetzten Wählerschaften führt. Während die Demokraten von der Zusammensetzung der Wählerschaft in Präsidentschaftswahljahren profitieren, haben die Republikaner einen Vorteil bei den *Midterm Elections*. Für 2016 könnte dies ein gutes Omen für die Demokraten sein.

Mit einem Thema, das in der deutschen Politikwissenschaft und Amerikanistik bisher eher weniger Aufmerksamkeit gefunden hat, beschäftigt sich *Patrick Horst* (Passau): Ausgehend von der Beobachtung, dass die Einzelstaaten im fragmentierten Föderalismus der Obama-Jahre auf vielen zentralen Politikfeldern an Bedeutung gewonnen haben, untersucht er die Gouverneurs- und Legislativwahlen in ihrer Bedeutung für den Bund. Als Wahlen zweiter und dritter Ordnung werden ihre Ergebnisse stark von den nationalen politischen Auseinandersetzungen angetrieben und teilweise überlagert. Wie in anderen föderalistischen Staaten werden sie zu nationalen Neben- oder Sanktionswahlen umfunktioniert – mit dem Ergebnis, dass sich den Kongresswahlen vergleichbare *Midterm*-Effekte einstellen. Die Bilanz der Demokraten war dementsprechend bei den einzelstaatlichen Gouverneurs- und Legislativwahlen seit 2009 alles andere als gut. Die Republikaner haben ihre Position als strukturelle Mehrheitspartei in den Einzelstaaten erheblich ausgebaut. Dabei profilierten sich die Republikanischen Gouverneure und die Republikanisch kontrollierten Legislativen in den Einzelstaaten auf zahlreichen Politikfeldern (Soziales, Gesundheit, Bildung, Moralpolitik, Waffenkontrolle) als ernstzunehmende Opposition gegen Obama.

Dem ‚Großen Geld‘ in der Politik auf der Spur ist *Jörg Hebenstreit* (Jena). Nach den bahnbrechenden Urteilen des *Supreme Court* in *Citizen United* und *McCutcheon* ist die Bedeutung der sogenannten *Super PACs* im Wahlkampf dramatisch angestiegen. Damit erhalten Unternehmen, Banken, Gewerkschaften und vor allem vermögende Einzelpersonen die Möglichkeit, Gelder in praktisch unbegrenzter Höhe in Wahlkämpfe einzuspeisen. Diese unabhängigen Ausgaben (*Independent* oder *Uncoordinated Expenditures*), die offiziell mit den Wahlkampfbüros der Kandidaten nicht abgestimmt sind, gelten formal nicht als Spenden und unterstehen deshalb auch nicht dem Transparenzgebot des Wahlkampffinanzierungsregimes. Hebenstreits Analyse der Wahlkampfkostenentwicklung der letzten Jahre führt ihn zu dem Ergebnis, dass Kandidaten ohne die Unterstützung großer Geld-

geber von außen kaum noch konkurrenzfähig sind. Auch zeigt er, dass die Republikaner bisher von diesen Entwicklungen stärker profitierten als die Demokraten, ohne dass er jedoch soweit gehen würde, die Wahlen als käuflich zu bezeichnen. Von Präsident Obama zeigt sich Hebenstreit enttäuscht, dass er seinem Versprechen, die Wahlkampffinanzierung zu reformieren, keine Taten folgen ließ.

Als soziale Protest- und/oder politische Bewegung, die sich im Widerstand gegen die Politik Obamas formierte, erregte die *Tea Party* in der amerikanischen Politik wie in der Politikwissenschaft großes Aufsehen. Über ihre Kategorisierung herrschte und herrscht eine gewisse Unsicherheit, weil die *Tea-Party*-Gruppen selbst auf ihre politische Unabhängigkeit Wert legen. Sie verstehen sich als soziale *Graswurzelbewegung* – angetrieben von einem ehrlichen und unschuldigen Protest gegen die ‚sozialistische‘ Steuer- und Sozialpolitik Obamas, die einer Enteignung und Freiheitsberaubung der Bürger gleichkomme. Die Analyse von *Michael Oswald* (Passau) ergibt dagegen, dass es sich dabei weitgehend um ein bewusst gewähltes Entstehungs-Narrativ von konservativen Ideologen im Umfeld der Republikanischen Partei handelt, das den *Astroturf*-Charakter dieser Gruppen verdecken soll. In Wahrheit handelt es sich weniger um eine soziale als vielmehr um eine strategisch vorgehende politische Bewegung, die auch gezielt Einfluss auf den Wahlprozess und vermittelt darüber auf den politischen Prozess nehmen möchte. Obama dient ihr als „Dämon“ und „Mobilisator“, um extreme Positionen in den politischen Alltagsdiskurs einzuführen und die Republikanische Partei weiter nach rechts zu rücken.

Unmittelbar hieran schließt *Josef Braml* (Berlin) an, der in den *Super PACs*, *Think Tanks* und Medien die Antriebskräfte der politischen Polarisierung erblickt, die sich in den letzten Jahren zunehmend verschärft hat. Politik in den USA werde nicht so sehr über Parteien als vielmehr über „Themennetzwerke“ und „Tendenzkoalitionen“ gesteuert. Durch neuere Entwicklungen in der Wahlkampffinanzierung, wie sie in dem Beitrag von Jörg Hebenstreit aufgezeigt werden, haben diese Interessengruppen neue Möglichkeiten erhalten, ihre politischen Ziele durchzusetzen. *Think Tanks* wie die *Heritage Foundation*, Politunternehmer wie Grover Norquist oder die beiden Koch-Brüder und Medienunternehmer wie Rupert Murdoch (*Fox*) arbeiten darauf hin, den Staat so klein wie möglich zu halten, um ihn, so ein vielfach Norquist zugeschriebener Ausspruch, „wie ein Baby im Bade zu ertränken“. Für Braml stehen diese konservativen Themennetzwerker auch hinter Phänomenen wie der Christlichen Rechten und der *Tea Party*. Insofern bestätigt er die Analyse Oswalds, dass es sich hier vor allem um *Astroturf* handele. Die Polarisierung des politischen Wettbewerbs, der den *Gridlock* in Washington und die Dysfunktionalität des amerikanischen politischen Systems herbeiführt, sieht er als bewusste Strategie dieser konservativen Interessengruppen.



Mit der Rolle des Präsidenten und seinen politischen Strategien beschäftigen sich vier Beiträge. Dem politischen Vermächtnis Obamas im engeren Sinne wendet sich *John Robertson* (College Station, Texas) zu. Anderthalb Jahre vor Ende der Amtszeit befinde man sich bei dem Versuch, seine Präsidentschaft auf den Begriff zu bringen, zwar auf schwankendem Boden; dennoch könnten bereits jetzt aus den Strategien der Obama-Administration, ihr politisches Vermächtnis zu gestalten, vier verschiedene Narrative herausdestilliert werden. Da sei zum einen der *Policy Syncretic President*, der versucht habe, zahlreiche Einzel-Policies in ein größeres Ganzes zusammenzubinden, um die ehrgeizigste innenpolitische Agenda seit Lyndon Johnson voranzutreiben. Mit seinen von der *Bully Pulpit* herunter verkündeten Argumenten – etwa dass die Gesundheitsreform zur Stärkung der Wirtschaft notwendig sei – konnte er die Öffentlichkeit aber nicht immer überzeugen. Auch der *Liberal President*, der akzeptiert, dass soziale Konflikte nicht immer einer Lösung zuzuführen und oftmals nur in einem sich vorsichtig vorantastenden Kompromiss auszubalancieren sind, hatte es in Zeiten zugespitzter politischer Polarisierung nicht leicht. Vor allem die Kritiker zu seiner politischen Linken spießten den Pragmatiker in Obama auf, um seine progressiven Politikversprechen als vermeintliche Täuschung zu entlarven. Den Gegenpol zum *Liberal President* nahm der *Republican President* ein, republikanisch mit einem kleinen „r“. Gemäß dem republikanischen Demokratieverständnis setzte diese Kommunikationsstrategie stärker auf ethische, gemeinschaftsbezogene Appelle als auf rationale Argumente. *Liberal* und *Republican President* waren schwer miteinander vereinbar und im Grunde für verschiedene Adressaten und öffentliche Arenen konzipiert. Das vierte Narrativ, der *Post-Racial/Post-Modern President*, der die tiefste Wunde der amerikanischen Gesellschaft, ihren Rassismus, heilen will, schließt sich eher dem republikanischen Diskurs an. Der *Post-Racial President* tritt jedoch auf ein vermintes Gelände und läuft Gefahr, sowohl einen *Old-Fashioned Racism* als auch Verbitterung unter denjenigen Schwarzen hervorzurufen, denen Obamas Rollenmodell nicht in die Wiege gelegt ist.

Einen Überblick über die Forschung zur *Presidential Leadership* gibt *Martin Thunert* (Heidelberg). Obama wollte kein inkrementeller, sondern ein transformativer Präsident sein. Von seinem eigenen Anspruch her wollte er zu diesem Zweck eher einen inspirierenden als einen transaktionalen Führungsstil verfolgen; in der Praxis griff er auf Elemente beider Führungsstile zurück. Der Analyse Thunerts zufolge sind der inspirierenden Führerschaft, wie sie sich vor allem in der *Rhetorical Presidency* und dem *Going Public* äußert, enge Grenzen gesetzt. Obama gelang es nicht, das traditionelle präsidentielle Führungsdilemma, sowohl Parteiführer als auch Staatsführer sein zu müssen, aufzulösen. Der Präsident überschätzte einerseits die Reichweite seines Amtes und der Führungsressourcen, die

ihm zur Verfügung stehen; andererseits unterschätzte er die systembedingten Probleme und Hindernisse transformativer politischer Führung. Wahrscheinlich, so die Prognose Thunerts, wird er eher als „punktueller Problemlöser“ in Erinnerung bleiben, der dem von ihm anfangs zurückgewiesenen inkrementellen Führungsmodell folgte.

Obamas *Leadership* mit Blick auf den Kongress analysiert *Christoph M. Haas* (Freiburg). Er kommt zu ähnlich differenzierten Befunden wie Thunert und erblickt in Obama einen *Legislative Leader*, der stark aus dem Hintergrund agierte. Mit dieser Strategie, die den Parteiführern im Kongress größere Verhandlungsspielräume ließ, war er erfolgreich – bei der Gesundheitsreform wie bei anderen Gesetzesvorhaben. Weniger erfolgreich war seine Strategie des *Bipartisanship*, die an den Realitäten der politischen Polarisierung zwischen den Parteien vorbeiging. Obama stellte – vielleicht etwas spät – fest, dass er sich vor allem auf seine Partei stützen musste, wollte er Erfolg haben. Demzufolge war er auch in den ersten beiden Jahren unter den Bedingungen eines *Unified Government* deutlich erfolgreicher als seit 2011 unter den Bedingungen eines *Semi-Divided* und seit 2015 eines *Fully Divided Government*. Um seine politischen Ziele dennoch weiter zu befördern, griff er seit 2011 stärker auf exekutive Direktiven zurück. Damit widersprach er zwar seinen Wahlversprechen; der Vorwurf der Republikaner, dass er von seinen *Unilateral Powers* exzessiven Gebrauch mache, treffe aber, so Haas, nicht zu.

Auch die dritte Gewalt im Staate ist Adressat von *Presidential Leadership*. Wie *Michael Dreyer* (Jena) zeigt, stehen dem Präsidenten prinzipiell zwei Instrumentenkasten zur Verfügung, um Einfluss auf die Rechtspolitik im Lande zu nehmen: verfassungspolitische Maßnahmen (Prozessvertretung vor dem *Supreme Court*, Gesetzgebung, Verordnungen, Nicht-Entscheidungen) sowie Richterernennungen zum *Supreme Court* und den unteren Bundesgerichten. Mit den Ernennungen von Sonia Sotomayor und Elena Kagan betrieb Obama erfolgreiche Symbolpolitik; an der ideologischen Ausrichtung des Obersten Gerichts konnte er jedoch nichts ändern. Als langfristig wichtiger könnte es sich erweisen, dass Obama seit der Änderung der *Filibuster*-Regeln sehr viele Richterernennungen für untere Bundesgerichte vom Senat bestätigt bekam. Rechtspolitisch besonders aktiv, das ist vielleicht die große Überraschung seiner Amtszeit, war der gelernte Verfassungsrechtler Obama nicht. Seine Positionsänderungen hinsichtlich der Legalisierung der gleichgeschlechtlichen Ehe und der Legalisierung illegaler Einwanderer waren Wahlkampfretorik, so Dreyer; rechtliche Aktionen seien den Ankündigungen nicht gefolgt. So werde als rechtspolitisches Erbe Obamas im Wesentlichen die Verfassungsmäßigkeit von *Obamacare* und – gewissermaßen als unverdientes Geschenk der *LGBT Community* – die flächendeckende Gültigkeit gleichgeschlechtlicher Ehen bleiben.

Drei Beiträge des Buches setzen sich mit der Ersten Gewalt im Staate, dem Kongress, und den Strategien seiner Mitglieder auseinander. Die ersten beiden widmen sich der zunehmenden politischen Polarisierung im Kongress und den Folgen, die diese für das alltägliche Regierungsgeschäft hat. Sowohl *David Sirokov* (Kaiserslautern), der das Repräsentantenhaus untersucht, als auch *Matthias Enders* (Jena), der sich dem Senat zuwendet, stützen sich dabei auf die *DW Nominate Scores*, die Keith Poole und Howard Rosenthal seit Mitte der 1990er Jahre für den 1. bis 113. Kongress vorgelegt haben. Mit Hilfe dieser Abstimmungsanalysen lässt sich graphisch eindrucksvoll untermalen, dass die politische Polarisierung zwischen den Parteien in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zugenommen hat. Mittlerweile gibt es zwischen Republikanern und Demokraten so gut wie keine ideologischen Überschneidungen mehr – und dies gilt auch für den Senat, der von den Verfassungsgründern einmal als Institution des mäßigenden Ausgleichs gedacht war. Für die Funktionsfähigkeit des politischen Systems hat das die bekannten negativen Auswirkungen. Beide Autoren können zeigen, dass die ideologische Radikalisierung der Abgeordneten und Senatoren von äußeren wie inneren Faktoren angetrieben wird. Bei den äußeren Faktoren geraten das *Realignment* im Parteiensystem seit den 1960er Jahren, Phänomene wie das *Redistricting* und das *Sorting* oder die innerparteiliche Konkurrenz von Kandidaten der *Tea Party* bei den Republikanischen Vorwahlen in den Blick. Zu den inneren Faktoren zählen Reformen im Repräsentantenhaus und im Senat, die zu einer Zentralisierung der Entscheidungsprozesse und Stärkung der Parteiführer geführt haben. Die ideologische Radikalisierung der Kongressmitglieder geht nicht allein auf einen Mitgliederaustausch (*Member Replacement*), sondern auch auf ein Anpassungsverhalten der Amtsinhaber (*Member Adaptation*) zurück.

*Patrick Horst* (Passau) untersucht die Adaption strategischer Politiker an ihre politische Umwelt vertiefend anhand einer Fallstudie zu den Rücktrittsmotiven der Mitglieder des 112. und 113. Kongresses. Er argumentiert, dass strategische Rücktrittsentscheidungen mittlerweile aufgrund der hohen Wiederwahlraten für die Erneuerung des Kongresses mindestens so wichtig sind wie Wahlniederlagen. Der Mehrheitswechsel im Senat nach den Kongresswahlen im November 2014 wurde nur aufgrund der Rücktritte Demokratischer Senatoren in Staaten möglich, die den Republikanern zuneigten. Demokratietheoretisch motivierte Befürchtungen, dass der politische Wettbewerb aufgrund eines strukturellen Amtsinhabervorteils blockiert sei, sind übertrieben, weil strategische Politiker in ihren Rücktrittsentscheidungen bevorstehende Wahlniederlagen antizipieren. Dennoch erfolgen die meisten Rücktritte nicht aus Furcht vor einer Wahlniederlage, sondern aus Gründen der politischen Ambition – also weil vor allem Abgeordnete und in geringerem Umfang auch Senatoren sich Chancen auf ein höheres Amt ausrech-

nen und dafür kandidieren. Auch solchermaßen motivierte Rücktritte verschärfen aber den Wettbewerbscharakter einer Wahl, weil sie den Pool an qualifizierten Kandidaten einer Partei erhöhen, wenn deren Erfolgsaussichten günstig sind. Fast genauso viele Abgeordnete und Senatoren nehmen ihren Abschied, weil ihnen der Abgeordnetenberuf nicht mehr attraktiv erscheint. An dritter Stelle der Rücktrittsmotive folgt die Sorge vor der Wahlniederlage, die alle zehn Jahre nach dem *Redistricting* besonders groß ist. An letzter Stelle rangieren persönliche Motive wie Gesundheitsprobleme, familiäre Notfälle oder Rücktritte infolge von Skandalen. Hinsichtlich des Verbleibs der ausscheidenden Kongressmitglieder ergibt sich ein differenzierter Befund: Etwa 40 Prozent arbeiten im Ruhestand als Lobbyisten; genauso viele setzen sich tatsächlich – aus freien Stücken oder gezwungenermaßen – zur Ruhe. Die restlichen 20 Prozent sind in anderen politischen Ämtern oder in der freien Wirtschaft tätig. Senatoren werden von der ‚Einflussindustrie‘ relativ häufiger angeworben als Abgeordnete, Republikaner öfters als Demokraten.

Die letzten vier Beiträge des Buches analysieren schließlich einige der *Policies*, um die sich Obamas *Legacy* ranken wird. *Christian Lammert* (Berlin) untersucht den Weg, den die Gesundheitsreform, das zentrale politische Projekt der Obama-Administration, nach ihrer Verabschiedung durch den Kongress im März 2010 genommen hat. Er zeigt, dass der notwendige Kompromisscharakter der Reform und ihre besondere institutionelle Gestalt zu mindestens zwei problematischen Konsequenzen in der Implementationsphase geführt haben: Zum einen bot und bietet die abgestufte Implementierung den politischen Gegnern der Reform die Möglichkeit, diese fortdauernd zu kritisieren und deren politische Legitimation zu unterminieren. Zum anderen räumte und räumt das föderale Design des Gesetzes den Reformgegnern in den Einzelstaaten zahlreiche Vetopunkte ein, die eine schnelle Umsetzung des Gesetzes unmöglich machen. Die Ausweitung des Versicherungsschutzes auf die bisher Unversicherten schritt in der Folge erheblich langsamer voran, als sich Obama das gewünscht hätte. Auch ist die Öffentlichkeit in ihrer Haltung gegenüber der Reform zutiefst gespalten. Bei der Gesundheitsreform *Obamacare* handelt es sich deshalb um einen problembehafteten Erfolg, deren Bewertung in der Zukunft entscheidend davon abhängen wird, ob sie die beiden Kernprobleme des amerikanischen Gesundheitssystems, die immensen Kosten und den beschränkten Zugang, lösen wird.

Anders als die Gesundheitspolitik wird die Außenpolitik nach bisherigem Ermessen nicht zu den Aktiva einer politischen Bilanz der Ära Obama zählen. Das zeigen auf die eine oder andere Weise alle drei abschließenden Beiträge des Sammelbandes: *Jürgen Wilzewski* (Kaiserslautern), der die nationale Sicherheitspolitik des Präsidenten untersucht, hält Obama zwar zugute, dass er ein „imperialer Präsident wider Willen“ sei und erkennt insofern seine rhetorischen Bemühungen an,

die USA aus einem permanenten Kriegszustand zu befreien. Seine Worte werden aber durch die Taten nicht gedeckt. Die Versäumnisliste Obamas in der nationalen Sicherheitspolitik ist lang: keine eindeutige Positionierung in der Frage der *War Powers*, keine Schließung von Guantanamo, kein überzeugender Rückbau der weltweiten Überwachungsaktivitäten, keine effektive Beschneidung der Macht der Geheimdienste, Fortführung und sogar Ausweitung des Programms der gezielten Tötungen. Wilzewski sieht die USA mit den Worten Obamas an einem „Scheideweg“ angelangt, wobei derzeit nichts darauf hindeutet, dass die Amerikaner „die Natur und den Umfang“ des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus selbst definieren wollten, sie sich diesen Kampf vielmehr aufdrängen ließen.

*Andreas Falke* (Erlangen-Nürnberg) kommt in seiner Analyse der Außen- und Handelspolitik Obamas zu einer kaum weniger freundlichen Einschätzung. Obama konnte sein Ziel, eine grundlegende außenpolitische Transformation zu bewerkstelligen, nicht erreichen. Das lag nicht nur daran, dass sein außenpolitisches Konzept in sich widersprüchlich war; auch die einzelnen Pfeiler dieses Konzepts stellten keine tragfähigen Fundamente einer problemadäquaten und interessengeleiteten Außenpolitik dar. Seine Vision eines „anderen“, den Interessen der Weltgemeinschaft verpflichteten Amerikas konnte sich in der praktischen Außenpolitik nie durchsetzen. Stattdessen schwankte Obama zwischen einem innenpolitisch motivierten Rückzug aus globaler Verantwortung und einer Neubetonung der Weltmachtrolle, die sich vor allem in einer Hinwendung zu Asien (*Pivot to Asia*) äußern sollte, hin und her. Beides sind unvollendete oder gar undurchführbare Projekte geblieben. Der strategischen Gewichtsverlagerung nach Asien fehlt es vorerst an den nötigen Ressourcen, das transpazifische Freihandelsabkommen TPP könnte aber immerhin in naher Zukunft zu einem ökonomischen Teilerfolg dieser Strategie führen. Der Rückbau amerikanischer Macht kollidiert demgegenüber, so Falke, mit den Realitäten im Nahen Osten und in Europa. Einfach nur keine dummen Fehler machen zu wollen, wie Obama einmal kundtat, sei kein Ersatz für eine außenpolitische Strategie.

An einer außenpolitischen Strategie scheint es den Amerikanern auch mit Blick auf die transatlantische Partnerschaft zu fehlen – vielleicht sogar am Willen, eine solche überhaupt noch in den Blick zu nehmen. In ihrem Beitrag zeigen *Robin Lucke* und *Bernhard Stahl* (Passau) am Beispiel der NSA-Affäre und des Ukraine-Konflikts, wie weit die Lageanalysen und Bedrohungswahrnehmungen der Amerikaner und der Europäer nach wie vor auseinanderklaffen. Es scheint fast so, als habe sich gegenüber dem Jahr 2003, als Robert Kagan vor dem Hintergrund des Irakkriegs feststellte, die Amerikaner seien vom Mars und die Europäer von der Venus, nichts geändert. Während die Europäer in der NSA-Affäre persönliche Freiheitsrechte bedroht sehen, halten die USA ihre nationale Sicherheit für

gefährdet. Im Ukraine-Konflikt sehen sich die Amerikaner ungleich stärker von Putin bedroht als die Europäer, die an die Verteidigungsbereitschaft des russischen Präsidenten glauben und zudem für dessen Bedrohungsgefühl der NATO gegenüber viel Verständnis aufbringen. Obama sei es nicht gelungen, so Lucke und Stahl, die von ihm geweckten Hoffnungen auf eine Wiederannäherung der transatlantischen Verbündeten zu erfüllen: „Im Westen nichts Neues.“