

AUFSÄTZE

Bilanz der Präsidentschaft Barack Obamas: kein transformativer, aber ein effektiver und mutiger Leader

Patrick Horst

1. Zur Problematik der Bewertungsmaßstäbe einer Präsidentschaft

Seit dem 20. Januar 2017 gehört die Präsidentschaft *Barack H. Obamas* der Geschichte an. Damit hat eine neue Etappe der politikwissenschaftlichen und zeitgeschichtlichen Einordnung des 44. Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika begonnen. Bilanzen und Einschätzungen müssen nicht mehr nur teilweise erfolgen¹, sondern können den gesamten politischen Output der *Obama*-Administration bewerten. Da jedoch längst noch nicht alle nötigen Informationen über die politischen Entscheidungsprozesse und die Wirkungen der jeweiligen Politiken vorliegen, müssen auch die ersten Gesamtbilanzen notwendig vorläufig bleiben und können nicht mehr als erste Interpretationsversuche sein.

Eine Bewertung verlangt nach Maßstäben, und diese sind alles andere als gesichert. Die Zustimmungsraten der Präsidenten und die Experten-Rankings (Kapitel 2) geben erste Anhaltspunkte; letztere liegen für *Obama* jedoch erst in einem Fall vor und sind in ihrer Aussagekraft begrenzt. Die Rankings der Präsidentschaftsforscher beruhen zudem auf nicht genannten Kriterien oder dort, wo spezifische Kriterien den Ranglisten zugrunde gelegt werden, auf intransparenten, individuellen Bewertungsmaßstäben der Forscher. Die Bewertung der Leistung eines Präsidenten wird aber entscheidend dadurch beeinflusst, welchem impliziten – oder auch expliziten – Leitbild die Analyse folgt (Kapitel 3). Seit der bahnbrechenden Studie von *Richard E. Neustadt*² hat sich das Modell eines gleichsam heroischen, den gesellschaftlichen Wandel aktiv gestaltenden Präsidenten in der Wissenschaft durchgesetzt. Auch die Präsidenten scheinen einer solchen Vorstellung von ihrem Amt anzuhängen – auf die beiden letzten, *George W. Bush* und *Barack Obama*, traf dies mit Sicherheit zu.³

- 1 Die Reformpolitik der ersten beiden Jahre haben analysiert: *Christiane Lemke*, Richtungswechsel. Reformpolitik der Obama-Administration, Wiesbaden 2011; *Christoph Haas / Wolfgang Jäger* (Hrsg.), What a President Can – Barack Obama und Reformpolitik im Systemkorsett der USA, Baden-Baden 2012. Die erste Amtszeit findet sich bilanziert in: *Helge Fuhst*, Barack Obama: Präsident der polarisierten Staaten von Amerika. Eine innenpolitische Bilanz seiner ersten Amtszeit 2009 – 2013, Baden-Baden 2014; *Peter Lösche / Anja Östermann* (Hrsg.), Die Ära Obama. Erste Amtszeit, Bonn 2012. Auf sechseinhalb Jahre *Obama* blicken zurück: *Winand Gellner / Patrick Horst* (Hrsg.), Die USA am Ende der Präsidentschaft Barack Obamas. Eine erste Bilanz, Wiesbaden 2016. Das (keineswegs nur außenpolitische) Material von gut sieben Jahren Regierungstätigkeit hat das Sonderheft 1/2017 der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZfAS) zum Gegenstand: *Thomas Jäger / Heinz Gärtner / Jürgen Wilzewski* (Hrsg.), Eine transformative Präsidentschaft. Die USA in der Ära Barack Obama, Wiesbaden 2017.
- 2 Vgl. *Richard E. Neustadt*, Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan, New York 1990.
- 3 Der neue Präsident *Donald J. Trump* scheint interessanterweise trotz seiner „larger-than-life“-Persönlichkeit eher einem Modell inkrementellen Wandels zu folgen, das auf seine moderierenden, verhandelnden Fähigkeiten setzt.

Präsidenten sind auch an ihren eigenen Ansprüchen zu messen, und im Falle *Obamas* war dies das lautstark propagierte Versprechen, historischen und glaubwürdigen Wandel zu bewirken („change you can believe in“). Sie sind allerdings aus wissenschaftlicher Sicht vor übersteigerten Ansprüchen und unrealistischen Erwartungen an ihre Handlungsmöglichkeiten in Schutz zu nehmen.⁴ Es ist sehr fraglich, ob *Neustads* Modell der transformativen Präsidentschaft dem Normalzustand eines gewaltenteiligen politischen Systems angemessen ist⁵ oder nur in historischen Ausnahmesituationen Realität werden kann. In diesem Fall wäre *Obama* trotz seines selbstformulierten Anspruchs, ein transformativer Präsident sein zu wollen, besser daran zu messen, ob er ein erfolgreicher Moderator oder Manager des Wandels gewesen ist.⁶

Nachdem die Maßstäbe der Analyse erörtert worden sind, folgt in Kapitel 4 die eigentliche Bilanz der Errungenschaften und der Misserfolge *Obamas* – getrennt nach einer groben Einteilung in innen- und außenpolitische Politikfelder sowie das Feld der politischen Prozesse („Politics“). Der neue Präsident *Donald J. Trump* ist nicht der erste Präsident, der den „Sumpf“ in der Bundeshauptstadt Washington trockenlegen will⁷, das wollte auch schon sein Vorgänger *Obama*. Mit seiner Kampfansage an die „special interests“ und den Parteienzwist ist der 44. Präsident vielleicht am spektakulärsten gescheitert; das Versagen auf diesem Feld hat viele Probleme bei der Umsetzung konkreter Politiken nach sich gezogen.⁸

Zur Leistungsbilanz eines Präsidenten gehört fünftens, auf welche Art und Weise er die Öffentlichkeit, seine Partei, den Kongress und seinen Behördenapparat geführt hat. Haben Charakter und Führungsstil *Obamas* das Repertoire an Instrumenten, das US-Präsidenten zur Beeinflussung ihrer Gefolgschaft, ihrer politischen Gegner und der Wählerschaft zur Verfügung steht, um innovative Methoden bereichert? In diesem Zusammenhang ist auch die Frage zu erörtern, welchen Einfluss die Identität des ersten schwarzen Präsidenten – in der Selbst- wie in der Fremdwahrnehmung – auf die Rollendefinition des Präsidenten und auf das Schicksal dieser historischen Präsidentschaft genommen hat.⁹ Abschließend soll bilanziert werden, worin das Vermächtnis der Präsidentschaft *Obamas* besteht. Auch wenn diese Frage aus Sicht der Historiker viel zu früh gestellt erscheint¹⁰, sollten Politikwissenschaftler eine Interpretation wagen.

4 Vgl. schon *Theodore J. Lowi*, *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca 1985.

5 Hierzu immer noch unverzichtbar *Charles O. Jones*, *The Presidency in a Separated System*, Washington DC 1994.

6 Vgl. zu diesem Modell *George C. Edwards III*, *The Strategic President: Persuasion and Opportunity in Presidential Leadership*, Princeton 2012.

7 Siehe dazu *Patrick Horst*, Die populistische Revolte in den USA – Donald Trump und die Zukunft der Republikanischen Partei, in: *Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 65. Jg. (2016), H. 2, S. 153 – 161.

8 Siehe ausführlicher *Patrick Horst / Winand Gellner*, Obamas Erbe: Politische Polarisierung, ein umkämpftes sozialpolitisches Jahrhundertwerk und eine Außenpolitik ohne Fortüne, in: *dies.* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 1), S. 1 – 30; vgl. auch *Sönke Schreyer*, Geteilte Herrschaft: Obama, die parteipolitische Polarisierung und der Kongress, in: *ZfAS*, 10. Jg. (2017), H. 2 Supplement, S. 25 – 38.

9 Einen Interpretationsversuch aus Sicht der schwarzen Bürgerrechtsbewegung hat vorgelegt *Michael Eric Dyson*, *The Black Presidency: Barack Obama and the Politics of Race in America*, Boston 2016.

10 Vgl. *Time* Staff, 10 Historians on What Will Be Said About President Obama's Legacy, in: *Time Magazine* vom 20. Januar 2017, <http://time.com/4632190/historians-obama-legacy/> (Abruf am 11. März 2017).

2. Die Zustimmungsquoten der Präsidenten und die Experten-Rankings

Präsident *Obama* hat das Amt mit einer Zustimmungsrate von 59 Prozent verlassen – das ist im historischen Vergleich ein hoher Wert, der nur von *Bill Clinton* und *Ronald Reagan* übertroffen sowie von *Dwight D. Eisenhower* ebenfalls erreicht wurde (vgl. Tabelle 1). Die Zustimmungsrate am Ende einer Präsidentschaft kann durchaus als ein „weicher“ Gradmesser für die Leistungen eines Präsidenten in der rückblickenden Gesamtschau der Wähler gelten, da der Präsident nach der Wahl seines Nachfolgers den tagesaktuellen Auseinandersetzungen entrückt ist und sich die ganze Aufmerksamkeit des Publikums schon auf den neuen Präsidenten richtet. Dennoch fließen in diesen Wert auch situative Faktoren ein. So ist die Popularität *Obamas* am Ende seiner Amtszeit auch deshalb angestiegen, weil sein würdevolles, gravitätisches Auftreten in wohltuendem Kontrast zu dem wilden Gebaren seines gewählten Nachfolgers stand, der sein Amt mit historisch niedrigen Popularitätsraten antrat (vgl. Tabelle 1).

Nimmt man die durchschnittliche Zustimmungsrate zur Amtsführung des Präsidenten zum Maßstab einer Leistungsbilanz, so bewegt sich *Obama* unter den Nachkriegspräsidenten am unteren Ende der Skala: Nur *Harry S. Truman*, *Jimmy Carter* und *Gerald Ford* schnitten schlechter als er ab, *Richard Nixon* und *George W. Bush* unwe sentlich besser (vgl. Tabelle 1). Auch dieses Kriterium kann aber nur bedingt als Gradmesser für die Performanz eines Präsidenten dienen, da dessen Zustimmungsquoten manchmal von Ereignissen beeinflusst werden, die nichts über die Qualität seiner Amtsführung aussagen. So profitierten *Truman* und beide *Bushs* über einen längeren Zeitraum von „Rally-Round-the-Flag“-Effekten¹¹, die ihre durchschnittlichen Popularitätswerte künstlich aufblähen. Es ist kein Zufall, dass diese drei Präsidenten die höchste jemals gemessene Zustimmung erhielten; zu ihrer Leistungsbilanz gehört aber auch, dass neben *Nixon* und *Carter* nur sie stellenweise unter 30 Prozent lagen (vgl. Tabelle 1). *Obama* hatte solche Ausschläge während seiner beiden Amtszeiten nicht zu verzeichnen – weder nach oben noch nach unten (vgl. Tabelle 1). Das zeigt, dass ihm im Urteil der Wählerschaft offensichtlich keine größeren Fehler unterlaufen sind. Allerdings verbirgt sich hinter der relativ kontinuierlichen Zustimmung auf insgesamt niedrigem Niveau eine hochgradige parteipolitische Polarisierung: Während durchschnittlich acht von zehn Demokraten *Obamas* Amtsführung positiv bewerteten, taten dies nur 14 Prozent der Republikaner.¹² Der in der Medienberichterstattung oft kolportierte Eindruck einer enttäuschenden Präsidentschaft ist auch darauf zurückzuführen, dass *Obama* zu Beginn seiner Amtszeit mit besonders hohen Erwartungen der Bevölkerung konfrontiert war. Unter den Präsidenten der Nachkriegszeit genossen nur *John F. Kennedy* und *Eisenhower* eine höhere Zustimmung bei Amtseinführung; *Carter* wurde nach dem unruhigen Rücktritt *Nixons* und der glücklosen Amtszeit *Fords* mit ähnlich hohen Erwartungen wie *Obama* bedacht. Dies ist ein Beleg

11 Ein solcher Effekt bezeichnet die plötzliche und beträchtliche Zunahme der öffentlichen Zustimmungsrate des Präsidenten nach einem dramatischen internationalen Ereignis, das als Bedrohung der nationalen Sicherheit der USA wahrgenommen wird. Vgl. *John Mueller*, Presidential Popularity from Truman to Johnson, in: American Political Science Review, 64. Jg. (1970), H. 1, S. 18 – 34; *Marc J. Hetherington / Michael Nelson*, Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism, in: PS: Political Science & Politics, 36. Jg. (2003), H. 1, S. 37 – 42.

12 Vgl. *Alec Tyson*, Obama Job Approval Higher, But Views of Him Are Still the Most Polarized in Recent History, in: Pew Research Center vom 28. Oktober 2016, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/10/28/obama-job-approval-higher-but-views-of-him-are-still-the-most-polarized-in-recent-history/> (Abruf am 24. März 2017).

Tabelle 1: Zustimmungsraten der Präsidenten von Truman bis Trump (in Prozent)

Präsident	Beginn	Ende	Durchschnitt	Höchste	Niedrigste
<i>Truman</i>	(86)	32	45	87	22
<i>Eisenhower</i>	68	59	65	79	48
<i>Kennedy</i>	72	(58)	70	83	56
<i>Johnson</i>	(77)	49	55	79	35
<i>Nixon</i>	59	24	49	67	24
<i>Ford</i>	(70)	53	47	71	37
<i>Carter</i>	66	34	46	75	28
<i>Reagan</i>	51	63	53	68	35
<i>Bush 41</i>	51	56	61	89	29
<i>Clinton</i>	58	66	55	73	37
<i>Bush 43</i>	57	34	49	90	25
Obama	68	59	48	69	38
<i>Trump</i>	45	–	(42)	(46)	(37)

Anmerkung: *Trumans*, *Johnsons* und *Fords* Zustimmungsrate zu Beginn ihrer Präsidentschaft ist mit den anderen nur sehr bedingt vergleichbar, weil sie nicht gewählt wurden und infolge des Todes oder Rücktritts ihrer Vorgänger ins Amt gelangten. *Kennedys* Zustimmungsrate am Ende seiner Präsidentschaft hat begrenzte Aussagekraft, weil diese ein unvorhergesehenes Ende fand. *Trumps* Werte beruhen auf den ersten zwei Monaten seiner Präsidentschaft.

Quelle: Gallup Poll.

für die Tatsache, dass Präsidenten nicht nur politische Vermächtnisse produzieren, sondern auch selbst mit den politischen Hinterlassenschaften ihrer Vorgänger umzugehen haben.¹³

Neben den Zustimmungsraten gibt es seit Ende der 1940er Jahre Expertenumfragen, in denen renommierte „Präsidentschaftsgelehrte“ (vornehmlich Historiker, Rechts- und Politikwissenschaftler) nach ihrer Einschätzung gefragt werden. Auch diese Experten-Rankings sind zu Recht der Kritik ausgesetzt: Anfangs waren die Kriterien nicht bekannt, jeder Historiker nahm seine Beurteilung nach subjektiv ausgewählten Kriterien oder nach Intuition vor.¹⁴ Die neueren Expertenumfragen geben die (zehn¹⁵ oder 20¹⁶) Kriterien vor, müssen die Bewertung innerhalb dieser Kriterien aber ebenfalls der subjektiven Einschätzung der Befragten überlassen. Generell gilt der Einwand, dass die Rankings eine Momentaufnahme zum Zeitpunkt der Befragung abbilden. Mit der Zeit wandeln sich die Bewertungsmaßstäbe und die Themen und damit auch der Rang einzelner Präsidenten.¹⁷ Vor allem die Ein-

13 Vgl. *Bert A. Rockman*, The Legacy of the George W. Bush Presidency – A Revolutionary Presidency?, in: *Colin Campbell / ders. / Andrew Rudalevige* (Hrsg.), The George W. Bush Legacy, Washington DC 2008, S. 325 – 348.

14 Vgl. *Arthur M. Schlesinger*, Historians Rate the U.S. Presidents, in: Life Magazine vom 1. November 1948, S. 65 f, S. 73 f; *ders.*, Our Presidents. A Rating by 75 Historians, in: The New York Times Magazine vom 29. Juli 1962, S. 12 f, S. 40 f, S. 43; *Arthur M. Schlesinger, Jr.*, Rating the Presidents: Washington to Clinton, in: Political Science Quarterly, 112. Jg. (1997), H. 2, S. 179 – 190.

15 Vgl. C-SPAN, Presidential Historians Survey, 17. Februar 2017, <https://www.c-span.org/presidentsurvey2017/> (Abruf am 25. März 2017).

16 Vgl. Siena College Research Institute (SCRI), US Presidents Study, 1. Juli 2010, <https://www.siena.edu/centers-institutes/siena-research-institute/social-cultural-polls/us-presidents-study> (Abruf am 25. März 2017); *Douglas A. Lonnstrom / Thomas O. Kelly II*, Rating the Presidents: A Tracking Study, in: Presidential Studies Quarterly, 33. Jg. (2003), H. 3, S. 625 – 634.

17 Siehe *James P. Pfiffner*, Ranking the Presidents: Continuity and Volatility, in: White House Studies, 3. Jg. (2002), H. 1, S. 23 – 34.

Tabelle 2: Experten-Rankings der Präsidenten von Franklin D. Roosevelt bis Obama

Präsident	SCRI 2010	APSA 2015	C-Span 2017
Roosevelt	1	3	3
Truman	9	6	6
Eisenhower	10	7	5
Kennedy	11	14	8
Johnson	16	12	10
Nixon	30	34	28
Ford	28	24	25
Carter	32	26	26
Reagan	18	11	9
Bush 41	22	17	20
Clinton	13	8	15
Bush 43	39	35	33
Obama	15	18	12

Anmerkung: Die Grundgesamtheit, auf die sich der Rang bezieht, sind alle 44 Präsidenten seit *George Washington*; faktisch sind es 43 Personen, weil *Grover Cleveland* (Präsident von 1885 bis 1889 und von 1893 bis 1897) nach einer Unterbrechung von vier Jahren ein zweites Mal in das Präsidentenamt gewählt wurde.

Quelle: SCRI, a.a.O. (Fn. 16); *Brandon Rottinghaus / Justin Vaughn*, Measuring Obama Against the Great Presidents, Brookings Institution, 13. Februar 2015, <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2015/02/13/measuring-obama-against-the-great-presidents/> (Abruf am 23. März 2017); C-SPAN, a.a.O. (Fn. 15).

ordnung jüngst abgeschlossener und noch nicht allzu lange zurückliegender Präsidentschaften bereitet nicht selten Probleme und kann sich manchmal über relativ kurze Zeiträume signifikant verändern. Oftmals wurde die Vermutung geäußert, dass progressive Präsidenten von einer gewissen Vorliebe der Experten für sie profitieren¹⁸; explizit konservative Rankings kommen aber nicht zu wesentlich anderen Ergebnissen.¹⁹

Trotz der unterschiedlichen Methodologie, der abweichenden Zusammensetzung der Expertensamples und der variierenden Erhebungszeitpunkte der Umfragen ist die Übereinstimmung der Ergebnisse bemerkenswert: Die drei besten unter den „großen Präsidenten“ sind fast immer *Abraham Lincoln*, *George Washington* und *Franklin D. Roosevelt*. In einer zweiten Reihe „beinahe größer“ Präsidenten folgen *Theodore Roosevelt*, *Thomas Jefferson*, *Harry S. Truman*, *Dwight D. Eisenhower* und *Woodrow Wilson*. Immer noch deutlich über dem Durchschnitt rangieren *John F. Kennedy*, *Ronald Reagan*, *Bill Clinton*, *Lyndon B. Johnson* und *Andrew Jackson*. In dieser Kategorie überdurchschnittlicher Präsidenten ist nach dem neuesten Ranking von C-SPAN, das erstmals die komplette Amtszeit des 44. US-Präsidenten berücksichtigen kann, auch *Barack Obama* anzusiedeln (vgl. Tabelle 2). Berücksichtigt man, wie stark in den letzten Jahren die Wertschätzung der Experten für *Truman*, *Eisenhower*, *Reagan* und *Clinton* gestiegen ist, hat *Obama* realistische Chancen, in Zukunft noch unter die Top Ten aufzurücken. Besonders gut hat er in den Führungsdimensionen Gerechtigkeitsstreben (Rang 3 von allen Präsidenten), moralische Autorität (Rang 7), Management der Wirtschaft (Rang 8), öffentliche Überredungskunst (Rang 10)

18 Vgl. *Curt Nichols*, The Presidential Ranking Game: Critical Review and Some New Discoveries, in: *Presidential Studies Quarterly*, 42. Jg. (2012), H. 2, S. 275 – 299.

19 Vgl. *James Lindgren / Steven G. Calabresi*, Ranking Our Presidents, 16. November 2000, <http://www.history-world.org/pres.pdf> (Abruf am 25. März 2017).

und Vision / Agendasetting (Rang 12) abgeschnitten. Auch sein Krisenmanagement, sein Handeln im Kontext der Zeit (jeweils Rang 15) und sein administratives Geschick (Rang 19) sind von den Experten noch überdurchschnittlich bewertet worden. In den Führungsaufgaben im Bereich der Internationalen Beziehungen (Rang 24) schnitt *Obama* unterdurchschnittlich, auf dem Feld der Beziehungen zum Kongress (Rang 39) sogar sehr schlecht ab.²⁰

3. Das Leitbild eines vorbildlichen Präsidenten: Regisseur oder Moderator des Wandels?

Die besondere Wertschätzung, die *Lincoln*, *Washington* oder *Franklin Roosevelt*, aber auch noch *Teddy Roosevelt*, *Jefferson* oder *Wilson* bei Präsidentschaftsforschern genießen, beruht auch auf einem bestimmten wissenschaftlich akzeptierten Leitbild, wie ein vorbildlicher Präsident zu sein hat. Seit den Veröffentlichungen von *Neustadt* und *James MacGregor Burns* ist dies gemeinhin das Modell eines „transformativen“ politischen Führers, der in besonders konfliktbeladenen und krisenhaften Zeiten an höhere Ideale und moralische Werte appelliert, um seine Anhänger auf fortschrittliche Ziele einzuschwören. Ein transformativer Leader ist eine Persönlichkeit mit Visionen und glänzender öffentlicher Rhetorik, die solche Krisensituationen und historischen Entscheidungsmomente durch öffentliches Handeln und Reden auch proaktiv gestaltet, um dem gesellschaftlichen Fortschritt zum Durchbruch zu verhelfen.²¹ In *Burns*‘ Verständnis kann sich transformative Führung nur in den Dienst humanistischer Ideen stellen, muss auf ein „empowerment“ der Benachteiligten und eine Erweiterung menschlicher Handlungsmöglichkeiten ausgerichtet sein.²²

Burns ist von *Joseph Nye* dafür kritisiert worden, dass er Diagnose und Bewertung miteinander vermenge. Das ist insofern richtig, als es nicht nur Transformationen zum Besseren, sondern auch zum Schlechteren gibt. Auch *Nye* kommt aber nicht darum herum, den Wechsel zu einem schlechteren Zustand schlechter zu bewerten als die Wende zum Besseren. Nützlich ist *Nyes* Empfehlung, zwischen transformativen Zielen, Methoden und Ergebnissen zu differenzieren. Manchmal werden transformative Ziele mit transaktionalen Mitteln zu erreichen versucht, manchmal transaktionale Ziele mit inspirierenden Methoden. Ob am Ende ein transformativer oder nur ein inkrementeller Wandel herauskommt, steht auf einem anderen Blatt.²³

Das Modell transformativer Führung bringt es mit sich, dass Präsidenten in bestimmten historischen Konstellationen – in Krisen-, Kriegs- und Gründerzeiten – bessere Chancen

20 Vgl. C-SPAN, a.a.O. (Fn. 15).

21 Vgl. *Martin Thunert*, Presidential Leadership: Barack Obama und das Problem transformativer politischer Führung, in: *Winand Gellner / Patrick Horst* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 1), S. 173 – 196, S. 177.

22 Vgl. *James MacGregor Burns*, Leadership, New York 1978; *ders.*, Transforming Leadership, New York 2003.

23 Transaktionale Führung appelliert nicht an höhere Ideale und moralische Werte, sondern an Interessen. In *Nyes* Terminologie verlässt sie sich auf die harten Machtressourcen der „carrots and sticks“ – also einer Kombination aus Belohnungen und Strafen besonders in Wirtschafts- und Militärfragen, um andere Akteure für sich einzunehmen oder zu einer im eigenen Interesse stehenden Entscheidung zu bewegen. Siehe *Joseph S. Nye, Jr.*, Presidential Leadership and the Creation of the American Era, Princeton 2013, S. 7 – 11.

haben, zu „großen“ Präsidenten zu werden. Dies weist auf die Bedeutung von Glück („Fortuna“) und Schicksal in der Geschichte hin. Im US-Kontext hat *Stephen Skowronek* dafür die Begriffe der „politischen Zeit“ und der „rekonstruktiven“ Führung geprägt. Unter politischer Zeit versteht er ideologische Glaubenssätze und Verpflichtungen auf bestimmte Interessen, die in der jeweiligen Periode für das Funktionieren eines politischen Regimes unverzichtbar sind. Rekonstruktive politische Führer weisen die vorherrschenden Verpflichtungen zurück und ersetzen sie durch ein neues Set von Glaubenssätzen und Interessenallianzen. Mit ihrer neuen politischen Erzählung untergraben sie die Legitimität der bestehenden Ordnung und erwerben sich eine besondere politische Autorität, die alte Ordnung zu zerschlagen. Diese hat sich zumeist ohnehin schon als angreifbar erwiesen – oft wird sie durch einen Präsidenten repräsentiert, der Inkompetenz und politischen Stillstand („Politik der Disjunktion“) zu exemplifizieren scheint. Von dieser Inkompetenz setzt sich der transformative Führer („Politik der Rekonstruktion“) durch seine augenscheinliche politische Könnerschaft ab. Die amerikanische Geschichtsschreibung hat eine Reihe solch inkompetent-kompetenter Präsidentenpaare herausgearbeitet: *John Adams* und *Thomas Jefferson*, *John Quincy Adams* und *Andrew Jackson*, *James Buchanan* und *Abraham Lincoln*, *Herbert Hoover* und *Franklin D. Roosevelt*, *Jimmy Carter* und *Ronald Reagan*. Die „rekonstruktiven“ Führer begründeten ein neues politisches Regime – die „Jeffersonian Era“ (1800 bis 1828), die „Jacksonian Era“ (1828 bis 1860), die Republikanische Ära (1860 bis 1932) und die Konservative Ära (seit 1980); – was immer auch bedeutet, dass sie unmittelbar im Anschluss an ihre Präsidentschaft mindestens eine dritte Amtszeit für ihre Partei herbeiführen. Die „disjunktiven“ Leader führten ein altes Regime in den Untergang (vgl. Tabelle 3).²⁴

Nicht alle Präsidenten, die gegen ein politisches Regime antreten, schaffen den Durchbruch und werden zu einem transformativen Führer – sei es, weil die alte Ordnung noch zu widerstandsfähig ist und/oder weil es den neuen Argumenten an Überzeugungskraft mangelt. Oppositionelle Präsidenten, die sich mit einer bestehenden Ordnung arrangieren müssen, bezeichnet *Skowronek* als „präemptive Leader“. Beispiele sind *Eisenhower* und *Nixon*, die sich der „Liberal Order“ des „New Deal“ anpassten, oder *Clinton*, der ideologische Glaubenssätze des *Reagan*-Regimes übernahm. Präsidenten, die mit der bestehenden Ordnung verbunden sind, nennt *Skowronek* „orthodoxe Innovatoren“, die einer „Politik der Artikulation“ folgen. Sie wollen das Erbe eines transformativen Führers sichern und ausbauen. Oft fällt dies Präsidenten, die unmittelbar auf einen rekonstruktiven Präsidenten folgen, schwerer als Präsidenten, die mit einem zeitlichen Abstand auf den Regimegründer ins Amt gelangen. *Lyndon B. Johnson* war zum Beispiel als „orthodoxer Innovator“ des New-Deal-Regimes erfolgreicher als *George H. W. Bush*, der als Befestiger und Erneuerer des *Reagan*-Regimes nicht zu überzeugen vermochte, weil er noch zu sehr im Schatten seines unmittelbaren Amtsvorgängers stand.²⁵

Barack Obama wäre gern ein transformativer Leader nach dem Vorbild *Franklin Delano Roosevelt*s oder *Reagans* geworden; da er keine dritte Amtszeit für seine Partei herbeiführte, ist er damit jedoch gescheitert. Nicht anders als bei *Bill Clinton* vor ihm reichte es angesichts der Widerstandskraft der Republikaner im Kongress und in den Einzelstaaten nur zu

24 Vgl. *Stephen Skowronek*, Presidential Leadership in Political Time: Reprise and Reappraisal, Lawrence 2008, S. 17 – 21; siehe auch schon *ders.*, The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton, Cambridge 1997.

25 Vgl. *ders.*, Presidential Leadership, a.a.O. (Fn. 24), S. 79 – 116.

Tabelle 3: Einordnung der US-Präsidenten in die Leadership-Typen von Stephen Skowronek

Politik der Rekonstruktion	Politik der Artikulation	Politik der Präemption	Politik der Disjunktion
1. Washington (-)			2. J. Adams (F)
3. Jefferson (DR)	4. Madison / 5. Monroe (DR)		6. J.Q. Adams (DR)
7. Jackson (D)	8. Van Buren (D)	9. Harrison / 10. Tyler (W)	
	11. Polk (D)	12. Taylor / 13. Fillmore (W)	14. Pierce / 15. Buchanan (D)
16. Lincoln (R)	17. Johnson / 18. Grant / 19. Hayes / 20. Garfield / 21. Arthur (R)	22. Cleveland (D)	
	23. Harrison (R)	24. Cleveland (D)	
	25. McKinley / 26. T. Roosevelt / 27. Taft (R)	28. Wilson (D)	
	29. Harding / 30. Coolidge (R)		31. Hoover (R)
32. F.D. Roosevelt (D)	33. Truman (D)	34. Eisenhower (R)	
	35. Kennedy / 36. Johnson (D)	37. Nixon / 38. Ford (R)	39. Carter (D)
40. Reagan (R)	41. G.H.W. Bush (R)	42. Clinton (D)	
	43. G.W. Bush (R)	44. Obama (D)	
	45. Trump (R)?		45. Trump (R)?

Quelle: Eigene Darstellung nach Stephen Skowronek, Presidential Leadership, a.a.O. (Fn. 24).

einem „präemptiven Leader“. *Obama* musste viele Kompromisse mit dem bestehenden *Reagan*-Regime eingehen: Sein ökonomischer Stimulus in der Finanzkrise fiel kleiner aus als vom linken Flügel seiner Partei gewünscht; die Regulierung des Bankenwesens erschien halbherzig und ließ die Verantwortlichen ungeschoren; die Gesundheitsreform verzichtete auf weitreichende staatliche Elemente im Krankenversicherungssystem („public option“ oder „single-payer system“) und folgte einem Plan, wie ihn der Republikaner *Mitt Romney* als Gouverneur von Massachusetts unterstützt hatte; in der nationalen Sicherheitspolitik und der Terrorismusbekämpfung musste er seinem Vorgänger stärker folgen, als ihm lieb sein konnte; und in der Wirtschafts- und Finanzpolitik ließ er die weitreichenden Steuersenkungen *George W. Bushs* ebenfalls fast vollständig in Kraft. Manche Vorhaben wie die geplante Klimaschutznovelle oder die Einwanderungsreform musste er gänzlich fallen lassen und seine Ziele auf dem Verordnungswege verfolgen. Die vielleicht ultimative Demütigung durch die Republikaner widerfuhr *Obama* in seinem letzten Amtsjahr, als ihm nach dem Tod von *Antonin Scalia* die Ernennung eines dritten Richters zum Supreme Court verweigert wurde.²⁶

26 Vgl. Bruce Bartlett, Barack Obama: The Democrats' Richard Nixon?, in: The Fiscal Times online vom 22. Juli 2011, <http://www.thefiscaltimes.com/Columns/2011/07/22/Barack-Obama-The>

Angesichts des enormen politischen Widerstands, den sie nicht überwinden können, sollten „präemptive Leader“ wie *Obama* besser an einem Standard gemessen werden, den *George C. Edwards III* auf den Begriff eines Moderators („facilitator“) gebracht hat. Präsidenten sind demzufolge erfolgreich, wenn sie politischen Wandel erleichtern und ermöglichen. Da sie nicht über die von *Neustadt* postulierte Überzeugungskraft („power to persuade“) verfügen, müssen sie geschickt Taktiken und Strategien entwickeln, um die sich bietenden Gelegenheiten erkennen und ausschöpfen zu können. Moderatoren des Wandels können, indem sie transaktionale Führungsstrategien des Gebens und Nehmens anwenden, unter günstigen Bedingungen durchaus transformativen Politikwandel erreichen.²⁷

4. Die politischen Errungenschaften und Versäumnisse Obamas

Bei der Diskussion, ob *Obamas* Präsidentschaft als transformativ eingestuft werden kann, gerät erstaunlicherweise allzu schnell in Vergessenheit, dass bereits sein Vorgänger trotz seiner durchgängig schlechten Bewertungen in den Experten-Rankings einer der produktivsten Präsidenten der Nachkriegszeit war. Legt man den Maßstab *David Mayhew* zugrunde²⁸, so war *George W. Bush* sogar der produktivste Präsident seit 1946: Acht historische und 45 bedeutende Gesetze unterzeichnete *Bush* junior zwischen 2001 und 2008 (vgl. Tabelle 4): Dass er selten mit dem Etikett transformativer Führung versehen wird, mag damit zusammenhängen, dass der Begriff eben doch mit einer impliziten Wertung im Sinne *Burns'* belegt und *Bush* junior über den Verdacht des Progressivismus erhaben ist. Besonders deutlich wurde diese Rückschrittlichkeit in der radikalen Neuausrichtung seiner Außen- und Sicherheitspolitik nach den Terroranschlägen des 11. September 2001, die eher an die niederen Instinkte der Amerikaner als an ihre hohen Ideale appellierte – was auch für manche innenpolitischen Implikationen (neues Heimatschutzministerium, Patriot Act, Ausbau des nationalen Sicherheitsstaates) der neuen nationalen Sicherheitsstrategie galt.²⁹ In seiner Sozial- und Wirtschaftspolitik folgte *George W. Bush* zudem eindeutig der Flugbahn der „*Reaganomics*“. Diese Politik ließ sich eher als hemmungslose Bereicherung der Republikanischen Kernclientel denn als „mitführenden Konservatismus“ beschreiben.

Bush politisches Vermächtnis hat die Handlungsfreiheit seines Nachfolgers erheblich eingeschränkt; dennoch unterzeichnete auch *Obama* in den acht Jahren seiner Präsidentschaft immerhin sechs historische und 39 bedeutende Gesetze. Selbst der 114. Kongress (2015/

Democrats-Richard-Nixon#page1; *Jack Balkin*, Obama Hoped to be a Transformational President. He Failed, in: Vox Media vom 19. Januar 2017, <http://www.vox.com/the-big-idea/2017/1/19/14323552/obama-legacy-reagan-clinton-conservative-liberal> (Abruf am 26. März 2017).

27 Vgl. *George C. Edwards III*, a.a.O. (Fn. 6), S. 188 f.; ders. / *Stephen J. Wayne*, Presidential Leadership: Politics and Policy Making, Florence 2009, S. 20 f.

28 Vgl. *David R. Mayhew*, Divided We Govern. Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946 – 1990, New Haven 1991, S. 52 – 73. Die Liste der „important enactments“ ist bis 2016 fortgeführt: <http://campuspress.yale.edu/davidmayhew/datasets-divided-we-govern/> (Abruf am 1. Juni 2017). Zur Kritik von *Mayhew*s Methodologie und einem etwas anders konstruierten Maßstab siehe *Sarah Binder*, The Dysfunctional Congress, in: Annual Review of Political Science, 18. Jg. (2015), S. 85 – 101.

29 Siehe *James E. Pfiffner*, Power Play: The Bush Presidency and the Constitution, Washington DC 2008; ders., The Constitutional Legacy of George W. Bush, in: Presidential Studies Quarterly, 45. Jg. (2015), H. 4, S. 727 – 741.

Tabelle 4: Die fünf Präsidenten der Nachkriegszeit, in deren Amtszeit der Kongress den größten Output historischer / wichtiger Gesetze zustande brachte, 1946 bis 2016

Präsident	historische / bedeutende Gesetze	historische Gesetze laut <i>David Mayhew</i>
1. <i>George W. Bush</i> (2001 bis 2008)	8 / 45	Bush Tax Cut (2001), Use of Force Resolution (2001), USA Patriot Act (2001), Iraq Resolution (2002), New Homeland Security Department (2002), Medicare Reform (2003), Housing Relief Program (2008), Bank Bailout (2008)
2. <i>Lyndon Johnson</i> (1964 bis 1968)	7 / 38	Civil Rights Act (1964), Economic Opportunity Act (1964), Tax Cut (1964), Medicare (1965), Voting Rights Act (1965), Elementary and Secondary Education Act (1965), Open Housing Act (1968)
3. <i>Barack Obama</i> (2009 bis 2016)	6 / 39	Stimulus Bill (2009), Health Care Overhaul (2010), Financial Regulatory Overhaul (2010), Bipartisan Tax Deal (2010), Debt Ceiling Deal (2011), Fiscal Cliff Deal (2013)
4. <i>Bill Clinton</i> (1993 bis 2000)	5 / 37	Omnibus Deficit Reduction Act (1993), NAFTA (1993), Welfare Reform (1996), Telecommunications Reform (1996), Budget Balancing Deal (1997)
5. <i>Harry Truman</i> (1947 bis 1952)	4 / 24	Taft-Hartley Labor-Management Relations Act (1947), Marshall Plan (1948), Housing Act (1949), Nato Treaty (1949)
6. <i>Reagan</i> (1981 bis 1988): 3 / 34, 7. <i>Kennedy</i> (1961 bis 1963): 2 / 19, 8. <i>G.H.W. Bush</i> (1989 bis 1992): 2 / 15, 9. <i>Nixon</i> (1969 bis 1974): 1 / 59, 10. <i>Eisenhower</i> (1953 bis 1960): 1 / 30, 11. <i>Carter</i> (1977 bis 1980): - / 22, 12. <i>Ford</i> (1975 bis 1976): - / 14.		

Quelle: Nach *David R. Mayhew*, a.a.O. (Fn. 28).

2016), in dem die Republikaner in beiden Häusern die Mehrheit hatten, verabschiedete trotz seines schlechten Rufs ein Dutzend bedeutender³⁰, so dass *Obama* nach *Bush* junior und *Lyndon Johnson* den dritten Rang auf der legislativen Produktivitätsskala der Nachkriegszeit einnimmt. Diese stolze quantitative Bilanz politischer Errungenschaften kontrastiert markant mit der immer wieder – auch wissenschaftlich – beklagten Dysfunktionalität des Kongresses in Zeiten parteipolitischer Polarisierung, in denen es Gruppierungen wie dem „Freedom Caucus“ im Repräsentantenhaus gelingt, gesetzgeberische Kompromisse zu blockieren und ihre eigene Fraktionsführung zur Handlungsunfähigkeit (oder im Falle *John Boehners* zum Rücktritt) zu zwingen.³¹ *Mayhews* Forschungen zufolge war es nie anders: *Obama* musste zwar sechs Jahre lang mit einer Opposition arbeiten, die in mindestens einer Kammer des

30 Bedeutende Gesetze des 114. Kongresses waren unter anderem die Ausstattung des Präsidenten mit weitreichenden Handelsvollmachten, der durch den Rückzug von Speaker *John Boehner* ermöglichte Budgetkompromiss im Oktober 2015, die Reform des Bundeserziehungsgesetzes, der „Medicare Doc Fix“, der Widerruf eines Überwachungsprogramms der NSA, ein auf fünf Jahre angelegtes Verkehrsgesetz, die Überarbeitung des Freiheitsinformationsgesetzes und ein Steuersenkungspaket im Umfang von 680 Milliarden Dollar. Vgl. *David R. Mayhew*, Important Laws Enacted During the 114th Congress of 2015-16, 25. März 2017, a.a.O. (Fn. 28).

31 Vgl. *Sarah Binder*, a.a.O. (Fn. 28); *Frances E. Lee*, Insecure Majorities: Congress and the Perpetual Campaign, Chicago 2016; *William Bendix / John MacKay*, Partisan Infighting Among House Republicans: Leaders, Factions, and Networks of Interests, in: Legislative Studies Quarterly vom 15. März 2017, DOI: 10.1111/lsq.12168; *Ryan Lizza*, A House Divided, in: The New Yorker vom 14. Dezember 2015, <http://www.newyorker.com/magazine/2015/12/14/a-house-divided> (Abruf am 1. April 2017).

Kongresses über die Mehrheit verfügt, *George W. Bush* aber auch immerhin knapp vier Jahre – nur *Johnson* konnte sich durchgängig auf einen Demokratisch kontrollierten Kongress stützen, musste aber auch erst den Widerstand einer obstruktiven „konservativen Koalition“ brechen, um sein „Great-Society“-Programm durchsetzen zu können.³²

4.1. Innenpolitik

Anders als bei *George W. Bush*, dessen politisches Vermächtnis vor allem in der problematischen Neuausrichtung nationaler Sicherheitspolitik und der Autorisierung zweier umstrittener Kriege (eines unbegrenzten „Kriegs gegen den Terror“ und des Irak-Kriegs) bestand, lag der qualitative Schwerpunkt der gesetzgeberischen Errungenschaften *Obamas* auf innenpolitischen Gebiet. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Bilanzierung gilt die Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise als die größte innenpolitische Leistung seiner Präsidentschaft: Zwar gibt es nach wie vor weit voneinander abweichende Beurteilungen seiner Wirtschaftspolitik³³; über die unterschiedlichen ökonomischen Schulen hinweg hat sich jedoch der Konsens herausgebildet, dass *Obamas* Stimuluspaket zur Überwindung der Krise unentbehrlich war. Nach vorherrschender Meinung hätte die Stimuluswirkung sogar noch über die schließlich bewilligten knapp 800 Milliarden Dollar hinausgehen müssen, um zu einer schnelleren wirtschaftlichen Erholung zu führen. Dies war aber politisch nicht durchsetzbar. Die Folge war eine nur langsame ökonomische Belebung, die *Obama* beinahe die Wiederwahl gekostet hätte.³⁴ Im Vergleich mit anderen von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffenen Industrieländern war jedoch selbst diese zähe wirtschaftliche Erholung noch relativ zügig und sollte sich vor allem als dauerhaft erweisen. Während der gesamten zweiten Amtszeit *Obamas* (Januar 2013 bis Dezember 2016) wuchs die US-Wirtschaft monatlich um durchschnittlich zwei Prozent, nur in einem der 16 Quartale fand kein Wachstum statt.³⁵ Pendelten die Arbeitslosenraten im Wahljahr 2012 noch um acht Prozent, so konnten sie bis zum Ende der Präsidentschaft *Obamas* auf unter fünf Prozent, das Niveau vor der Finanzkrise, abgesenkt werden.³⁶ Angesichts der Tatsache, dass die „Große Rezession“ alle ökonomischen Voraussetzungen erfüllte, um zu einer „Großen Depression“ zu werden, ist allein schon deren Abwendung als historische Errungenschaft zu werten.³⁷

32 Vgl. *Nelson W. Polsby*, How Congress Evolves. Social Bases of Institutional Change, Oxford 2004.

33 Vgl. nur die beiden völlig gegensätzlichen Beiträge von: *Daniel E. Ponder*, Back from the Brink: Obama's Economic Record, in: *Steven E. Schier* (Hrsg.), Debating the Obama Presidency, Lanham 2016, S. 221 – 246; *Raymond Tatalovich*, Economic Stagnation in the Obama Presidency, in: ebenda, S. 247 – 270.

34 Vgl. *Patrick Horst*, Die US-Präsidentswahl vom 6. Dezember 2012: Obamas Wiederwahl dank verbesserter Zukunftserwartungen, Hurrikan Sandy und einer effektiven Kampagne, in: ZParl, 44. Jg. (2013), H. 1, S. 38 – 58.

35 Bureau of Economic Analysis, Gross Domestic Product, https://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdp_glance.htm (Abruf am 1. April 2017).

36 Vgl. Bureau of Labor Statistics, Unemployment Rate, <https://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000>; dies., Employment Level, <https://data.bls.gov/timeseries/LNS12000000> (Abruf jeweils am 1. April 2017).

37 Vgl. *Alan S. Blinder*, After the Music Stopped: The Financial Crisis, the Response, and the Work Ahead, New York 2014; *Welf Werner*, Pragmatismus: Obama und die Überwindung der Wirtschaftskrise, in: ZFAS, 10. Jg. (2017), H. 2 Supplement, S. 39 – 64, S. 41.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise wurde nicht allein mit dem fiskalischen Stimulus, dem „American Reinvestment and Recovery Act“ (ARRA), überwunden. Schon unter Vorgänger *Bush* war, nachdem die Regierung aus dem Fehler der *Lehman*-Pleite gelernt hatte, mit dem auf 700 Milliarden Dollar angelegten „Troubled Assets Relief Program“ (TARP) die Grundlage für das Banken-Bailout geschaffen worden. *Obama* nutzte die zur Verfügung gestellten Mittel nicht nur zur Rettung weiterer Banken und Versicherungen, sondern bewahrte auch die beiden großen US-Autobauer General Motors und Chrysler vor dem Bankrott. Teile des Programms wurden ferner für die Teilentstädigung der rund fünf Millionen Amerikaner genutzt, die in der Krise ihre Häuser verloren hatten, weil ihre Darlehen geplatzt waren. Die kurzfristige Krisenintervention durch ARRA und TARP wurde in mittel- und langfristiger Hinsicht ergänzt durch eine grundlegende Überarbeitung der Bankenaufsicht. Das von den Vorsitzenden der Bankenausschüsse von Repräsentantenhaus und Senat, *Barney Frank* und *Chris Dodd*, erarbeitete Gesetz nahm erst im Juli 2010 nach langwierigen Verhandlungen die Hürden des Kongresses.³⁸ Vom linken Flügel der Demokraten wurde das *Dodd-Frank*-Gesetz scharf kritisiert, weil es zu nachsichtig mit der Wall Street verfuhr. Nicht ein Verantwortlicher der Bankenkrise wurde juristisch zur Rechenschaft gezogen; vielmehr wurden den Bankvorständen weiterhin Boni in astronomischer Höhe gezahlt. Die Kritik an der sozialen Ungerechtigkeit des Gesetzes sah selbst „Inside Man“³⁹ *Timothy Geithner*, Obamas Finanzminister, ein. Dennoch setzte das Gesetz gegen den Widerstand der Wall Street eine deutlich verbesserte Bankenregulierung durch. Insgesamt hat sich die fiskalpolitische Krisenstrategie *Obamas*, die durch eine innovative Geldpolitik der US-Bundesbank (Stichwort „quantitative easing“) abgestützt wurde, als durchschlagender Erfolg erwiesen. Von den über TARP zur Verfügung gestellten Mitteln wurden „nur“ 442 Milliarden Dollar in Anspruch genommen; vor allem konnte der Fiskus durch den Rückverkauf der Aktien an die geretteten Banken sogar noch Gewinne erzielen. Am Ende kosteten nur die Verstaatlichungen des Versicherungskonzerns AIG, der beiden Autofirmen Chrysler und General Motors sowie die Hilfen für in Not geratene Wohnungsbaukreditnehmer den Steuerzahler insgesamt 30 Milliarden Dollar.⁴⁰

Die Überwindung der Finanzkrise ist *Obama* von den Umständen aufgenötigt worden; seine Reaktion war durch „Pragmatismus und vorsichtiges Augenmaß“⁴¹ gekennzeichnet. Zwar nutzte er das Konjunkturpaket auch, um energie-, umwelt- und bildungspolitische Ziele zu verfolgen; doch als konjunkturpolitische Maßnahmen konnten diese keinen transformativen Charakter haben. Die Neuordnung der Bankenaufsicht stellte ebenfalls keine grundlegende finanzpolitische Neuorientierung dar; das konnte angesichts der akuten Krise auch nicht erwartet werden. Zur wirtschaftspolitischen Bilanz *Obamas* müssen ferner die drei großen haushaltspolitischen Kompromisse mit den Republikanern gezählt werden, die in den Jahren 2010, 2011 und 2013 vom Kongress verabschiedet wurden (vgl. Tabelle 4). Indem sie die Steuersenkungen *Bushs* verlängerten und auch sonst zu einem gewichtigen Teil

38 Vgl. *Robert G. Kaiser*, *Act of Congress. How America's Essential Institution Works, and How it Doesn't*, New York 2013; siehe auch *Barney Frank*, *Frank: A Life in Politics from the Great Society to Same-Sex Marriage*, New York 2015, S. 245 – 318.

39 *Joshua Green*, *Inside Man*, in: *The Atlantic* vom April 2010, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2010/04/inside-man/307992/> (Abruf am 1. April 2017).

40 Vgl. *Congressional Budget Office*, *Report on the Troubled Asset Relief Program – March 2016*, S. 1, <https://www.cbo.gov/publication/51378> (Abruf am 1. April 2017).

41 *Welf Werner*, a.a.O. (Fn. 37), S.60.

die finanzpolitischen Prioritäten der Republikaner aufnahmen, waren sie ebenfalls nicht als transformativ einzustufen.⁴² Sie zeigten an, wie widerstandsfähig das *Reagan*-Regime nach wie vor war und verwiesen *Obama* in der Finanz- und Wirtschaftspolitik auf den Weg der „preemptive leadership“. Eine Folge der steuerpolitischen Zurückhaltung war, dass die Haushaltsdefizite nur langsam verringert werden konnten und die Verschuldung 2016 auf ein Rekordniveau von 17,4 Trillionen Dollar (105,2 Prozent des Bruttosozialprodukts) anstieg.⁴³

Die zweite große innenpolitische Errungenschaft der *Obama*-Administration war die Gesundheitsreform; sie hat mittel- bis langfristig das Potential, die Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise als zentrales politisches Vermächtnis der *Obama*-Administration abzulösen. Die Gesundheitsreform war ein Herzensanliegen *Obamas*, was sich auch daran zeigte, dass er sie entgegen dem Rat seines Stabschefs *Rahm Emanuel* auf dem Höhepunkt der Krise nicht fallen ließ, um sich ganz auf deren Bewältigung zu konzentrieren. Die Frage, ob der Gesundheitsreform transformativer Charakter beigemessen werden kann, ist umstritten. Die (zumeist linken) Kritiker verweisen darauf, dass es sich nur um eine halbherzige Reform handelte, die keine nennenswerte öffentliche Krankenversicherung („public option“ oder „single-payer system“) installierte. Stattdessen optierte man für die Beibehaltung des bestehenden Systems, das zu zwei Dritteln aus privaten Krankenversicherungen besteht und nur für Rentner (Medicare) sowie Bedürftige (Medicaid) eine öffentliche Gesundheitsversorgung kennt. Indem der „Affordable Care Act“ (ACA) die privaten Versicherungen jedoch auf nationalen oder einzelstaatlichen Versicherungsmärkten zusammenführte, wurden diese Märkte erstmals einer Regulierung durch die Bundesregierung zugänglich. Außerdem konnten tatsächlich gravierende Missstände im Gesundheitssystem abgebaut werden. Mit der Abdeckung von etwa 25 Millionen Nichtversicherten gelang es, die Versichertenquote der unter 65-Jährigen von 80 auf 90 Prozent zu steigern. Auch wenn die Gesundheitsreform den Bund im Jahrzehnt von 2015 bis 2024 bei derzeit gültiger Gesetzeslage gut eine Trillion Dollar zusätzlich kostet, kommt die durch den ACA bewirkte Kostensenkung im Gesundheitswesen – und die verbesserte Gesundheit der bisher Nicht- oder Unterversicherten – der Volkswirtschaft an anderer Stelle wieder zugute.⁴⁴

Die Gesundheitsreform ist ein gutes Beispiel dafür, wie mit inkrementellen, transaktionalen Methoden mittel- bis langfristig die Transformation eines bestehenden Systems erreicht werden kann; wahrscheinlich ist auf einem so komplexen Feld wie der Gesundheitspolitik ein Wandel anders überhaupt nicht zu erreichen. Dem Erfolg der Gesundheitsreform war *Obamas* transaktionale und inklusive Verhandlungsstrategie sehr zuträglich. Gleich zu Beginn entschied sich der Präsident, nur die großen Leitplanken der Reform – erhebliche Reduzierung der Zahl der Nicht- beziehungsweise Unterversicherten, Kostensenkung, kein Ausschluss wegen Vorerkrankungen – vorzugeben, die Ausfüllung der inhaltlichen Details aber den Gesundheitspolitikern im Kongress und den beteiligten Stakeholdern (Krankenversicherungen, Krankenhäuser, Interessenvereinigungen der Ärzte, Pharmaindustrie, Ar-

42 Vgl. *Patrick Horst / Winand Gellner*, a.a.O. (Fn. 8), S. 12 – 14.

43 Vgl. Office of Management and Budget, *Debt Over Time*, <http://federal-budget.insidegov.com/l/119/2016> (Abruf am 2. April 2017).

44 Vgl. *Lawrence R. Jacobs*, *Health Reform and the Future of American Politics*, in: *Perspectives on Politics*, 12. Jg. (2014), H. 3, S. 631 – 642; Congressional Budget Office, *Updated Estimates of the Effects of the Insurance Coverage Provisions of the Affordable Care Act*, April 2014, S. 4, S. 10, <https://www.cbo.gov/sites/default/files/113th-congress-2013-2014/reports/45231-acaestimates.pdf> (Abruf am 2. April 2017).

beitgeberorganisationen und Gewerkschaften) zu überlassen. Mit der Grundentscheidung für die Einführung der einzelstaatlichen Krankenversicherungsmärkte wurden überdies auch die Gouverneure und Legislativen der Einzelstaaten in den Politikzyklus einbezogen. In seinem Urteil vom 28. Juni 2012, das die Verfassungskonformität der individuellen Versicherungspflicht anerkannte, sprach der Supreme Court den Einzelstaaten ferner das Recht zu, über die mit Obamacare verknüpfte Ausweitung von Medicaid zu entscheiden. Die ausgeprägten Mitentscheidungsrechte der Einzelstaaten (wie auch anderer Stakeholder) hatten ambivalente Folgen: Einerseits beschlossen (Stand Januar 2017) 34 Staaten, keine eigenen Versicherungsmärkte einzuführen und überließen dem Bund deren Einrichtung; 19 Staaten optierten außerdem gegen die Erweiterung der Anspruchsberechtigung bei Medicaid⁴⁵; andererseits führte die striktere Regulierung zu einer Absenkung der Versicherungsprämien um 20 Prozent gegenüber der Gesetzeslage vor der Reform. Davon profitieren auch Versicherungsnehmer in Staaten, die sich der Gesundheitsreform widersetzten. In der Summe machen es die durch den ACA erzielten Verbesserungen sehr schwer, das Gesetz zu widerrufen, wie die Republikaner mit dem Scheitern ihres „American Health Act“ im März 2017 erfahren mussten. Auch dem zweiten Anlauf des Repräsentantenhauses werden derzeit wenige Chancen im Senat eingeräumt.⁴⁶

Obama erzielte noch einige kleinere gesetzgeberische Erfolge, auf die hier nur verwiesen werden kann.⁴⁷ Darüber hinaus hat er eine Reihe von Rückschlägen erlitten – allen voran das Scheitern der Einwanderungsreform⁴⁸ und der Klimaschutznovelle schon im 111. Kongress (2009 bis 2011). Auch die von ihm angestrebte Änderung des Erziehungsgesetzes seines Vorgängers („No Child Left Behind“) gelang ihm lange nicht. Auf allen drei Feldern der Einwanderungs-, der Umwelt- und der Bildungspolitik („Race to the Top“) war *Obama* auf die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente der „administrativen Präsidentschaft“ verwiesen, um wenigstens begrenzte Fortschritte in seinem Sinne zu erzielen. In der Umweltpolitik war er mit seinem „Clean Power Plan“ erfolgreicher als in der Bildungspolitik, wo die 2015 schließlich mit Zustimmung beider Parteien erzielte Reform des Bundeserziehungsgesetzes („Every Student Succeeds Act“) die von *Obama* vorangetriebene Rolle des Bundes auf diesem Feld wieder beschnitt.⁴⁹

45 Vgl. The Henry J. Kaiser Family Foundation, State Decisions on Health Insurance Marketplaces and the Medicaid Expansion, 1. Januar 2017, <http://kff.org/health-reform/state-indicator/state-decisions-for-creating-health-insurance-exchanges-and-expanding-medicaid/> (Abruf am 2. April 2017).

46 Vgl. *Christian Lammert*, Ein historischer Erfolg: Obama und die Reform des Gesundheitssystems, in: ZfAS, 10. Jg. (2017), H. 2 Supplement, S. 65 – 80; *Robert Pear / Thomas Kaplan / Maggie Haberman*, In Major Defeat for Trump, Push to Repeal Health Law Fails, in: The New York Times online vom 24. März 2017, https://www.nytimes.com/2017/03/24/us/politics/health-care-affordable-care-act.html?_r=0 (Abruf am 25. März 2017); *Burgess Everett / Jennifer Haberkorn*, GOP Turns Gloomy over Obamacare Repeal, in: Politico online vom 25. Mai 2017, <http://www.politico.com/story/2017/05/25/gop-obamacare-repeal-senate-recess-gloom-238839> (Abruf am 29. Mai 2017).

47 Vgl. *Patrick Horst / Winand Gellner*, a.a.O. (Fn. 8), S. 12 – 14, sowie die in Fn. 30 aufgelisteten Gesetze des 114. Kongresses.

48 Vgl. *Uwe Wenzel*, Blockade: Obama und die gescheiterte Reform der Einwanderungspolitik, in: ZfAS, 10. Jg. (2017), H. 2 Supplement, S. 81 – 96.

49 Vgl. *David M. Konisky / Neal D. Woods*, Environmental Policy, Federalism, and the Obama Presidency, in: Publius: The Journal of Federalism, 46. Jg. (2016), H. 3, S. 366 – 391; *Patrick Mc-*

4.2. Außenpolitik

Obamas transformativer Anspruch bezog sich mindestens genauso sehr auf die Außen- wie auf die Innenpolitik. Zu nationaler Bekanntheit gelangte er als Staatssenator von Illinois im Oktober 2002, als er eine weithin beachtete Rede gegen den Irak-Krieg hielt. Seine frühe Gegnerschaft gegen diesen „dummen“ und „unbedachten“ Krieg⁵⁰ war ein entscheidendes Element seines Vor- und Hauptwahlkampfes 2008; damit konnte er sich als Kritiker der Außenpolitik *George W. Bushs* glaubhaft von seiner innerparteilichen Kontrahentin *Hillary Clinton* und vom Republikanischen Kandidaten *John McCain* absetzen. *Obama* versprach, die US-Streitkräfte noch in seiner ersten Amtszeit aus dem Irak abzuziehen und den „notwendigen Krieg“ in Afghanistan zu einem schnellen, erfolgreichen Ende zu führen. Die menschenrechtswidrigen Praktiken der *Bush*-Administration im Kampf gegen den Terrorismus wollte er beenden, das Gefangenengelager auf Guantanamo schließen und den nationalen Sicherheitsstaat zurückbauen. Das von *Bush* strapazierte Verhältnis zu den NATO-Partnern und zu den Ländern in der muslimischen Welt wollte er wieder verbessern. Von *Bush* setzte er sich ab, indem er sich als Führer der internationalen Staatengemeinschaft im Kampf gegen den Klimawandel und für eine kernwaffenfreie Welt stärker engagieren wollte. „Outlier states“⁵¹ wie den Iran oder Nordkorea wollte er durch eine Politik des „engagement“ in die Staatengemeinschaft zurückholen. Auch einen „Neustart“ der Beziehungen zu Russland strebte er an.⁵² In Verbindung mit dem beabsichtigten „pivot to Asia“⁵³, der ein besonderes Anliegen der neuen Außenministerin *Hillary Clinton* war⁵⁴, und den Bemühungen um eine Beilegung des Nahostkonflikts war *Obamas* außenpolitische Agenda alles andere als bescheiden.

Auch wenn der Präsident sich in seinen großen Reden⁵⁵ und Interviews immer wieder als außenpolitischen Pragmatiker und Realisten kennzeichnete, musste er in den ersten Jahren seiner Präsidentschaft doch einiges außenpolitisches Lehrgeld bezahlen. Die beiden Kriege im Irak und in Afghanistan ließen sich nicht so schnell und problemlos beenden, wie er das gern gehabt hätte. Im Irak schwenkte *Obama* auf den Zeitplan *Bushs* ein, der die

Guinn, From No Child Left Behind to the Every Student Succeeds Act: Federalism and the Education Legacy of the Obama Administration, in: ebenda, S. 392 – 415.

50 „Transcript: Obama’s Speech Against the Iraq War“, in: National Public Radio vom 20. Januar 2009, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=99591469> (Abruf am 2. April 2017).

51 Robert S. Litwak, Outlier States: American Strategies to Change, Contain, or Engage Regimes, Washington DC 2012.

52 Vgl. Ralph G. Carter / James M. Scott, Hitting the Russian Reset Button: Why is Cooperation So Hard?, in: Ralph G. Carter (Hrsg.), Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy. From Terrorism to Trade, Washington DC 2014, S. 190 – 221.

53 Kurt Campbell, The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia, New York 2016.

54 Vgl. Hillary Clinton, America’s Pacific Century, in: Foreign Policy vom 11. Oktober 2011, <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> (Abruf am 3. Mai 2017).

55 Schon in seiner Rede gegen den Irak-Krieg 2002 hatte er mehrfach betont, kein Pazifist zu sein. Auch in seiner Rede zur Annahme des Nobelpreises überraschte er das Stockholmer Publikum mit einer betont realistischen Weltsicht und zeigte sich verwundert darüber, dass ihm der Preis zuerkannt wurde. Vgl. Barack H. Obama, A Just and Lasting Peace, in: Nobelprize.org vom 10. Dezember 2009, https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2009/obama-lecture.html (Abruf am 2. April 2017).

US-Truppen bis Ende 2011 abziehen wollte. Diese Planung wurde eingehalten; der militärische Abzug der Amerikaner und – damit einhergehend – ihr diplomatischer Rückzug schufen jedoch ein Machtvakuum in dem vom Bürgerkrieg geschüttelten Land, in das alsbald die Terrororganisation Islamischer Staat vordringen sollte.⁵⁶ In Bezug auf den von ihm so bezeichneten „notwendigen Krieg“ in Afghanistan musste *Obama* feststellen, dass der militärische Erfolg eine Reihe unpopulärer und ethisch fragwürdiger Entscheidungen von ihm verlangte – beginnend beim so genannten „surge“, der dem Vorbild der erfolgreichen Truppenverstärkung im Irak unter Präsident *Bush* im Jahre 2007 folgte⁵⁷, und nicht endend mit der Intensivierung des Drohnenkrieges in Afghanistan, Pakistan, Jemen und Somalia. Der Einsatz von Drohnen und geheim operierenden Spezialeinsatzkräften des Militärs ermöglichte *Obama* zwar einen seiner größten Erfolge im Kampf gegen den Terrorismus, die Tötung von Al-Qaida-Anführer *Osama bin Laden*. Die „gezielten Tötungen“ von Terroristenführern, darunter auch des US-Bürgers *Anwar al-Awlaki* im Jemen, konnten jedoch nicht so präzise ausgeführt werden, dass dabei nicht auch unschuldige Zivilisten geopfert wurden.

Die von *Obama* gewählte Form der Terrorismusbekämpfung durch spezielle Einsatzkräfte wirft nicht nur jede Menge ethischer und verfassungsrechtlicher Fragen auf; sie kann auch unter ganz pragmatischen Erwägungen der Effektivität kritisiert werden. Terrorismusexperten bezweifeln die Wirksamkeit der Strategie, weil sie die moralische Glaubwürdigkeit der USA beschädigt und den Terrorgruppen eher noch mehr Aktivisten und Sympathisanten in die Arme treibt.⁵⁸ Bis zum offiziellen Ende des Kampfeinsatzes im Oktober 2014 und selbst bis zum Jahresende 2016 konnte der Aufstand der Taliban und anderer Gruppierungen in Afghanistan nicht erfolgreich niedergeschlagen werden. Im Gegenteil: Je weiter der Abzug der US- und NATO-Truppen voranschritt, desto blutiger wurde der Aufstand und desto unsicherer die Situation für die Zivilbevölkerung im Land. Um den Schutz der Bürger und der gewählten Regierung auch über das Ende des Kampfeinsatzes hinaus zu gewährleisten, vereinbarte *Obama* mit dem afghanischen Präsidenten *Ashraf Ghani* den Verbleib von 12.000 Soldaten zu Ausbildungszwecken.⁵⁹

Auch zwei neue Bürgerkriege im Gefolge des „Arabischen Frühlings“ stellten *Obamas* moralischen Kompass und seine außenpolitische Klugheit auf die Probe. Sein Wahlkampfversprechen, sich mit unüberlegten militärischen Interventionen zurückzuhalten, ließ sich im Falle Tunesiens, des Auslösers des „Arabischen Frühlings“, und Ägyptens noch mehr

56 Vgl. *Seyyed Vali Reza Nasr*, The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat, New York 2013; *Peter Beinart*, Obama's Disastrous Iraq Policy: An Autopsy, in: The Atlantic vom 23. Juni 2014, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/06/obamas-disastrous-iraq-policy-an-autopsy/373225/>; *James Traub*, The Mess Obama Left Behind in Iraq, in: Foreign Policy vom 7. Oktober 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/10/07/the-mess-obama-left-behind-in-iraq-surge-debate/> (Abruf jeweils am 14. November 2016).

57 Vgl. *Kevin Marsh*, Obama's Surge: A Bureaucratic Politics Analysis of the Decision to Order a Troop Surge in the Afghanistan War, in: Foreign Policy Analysis, 10. Jg. (2014), H. 3, S. 265 – 288.

58 Vgl. *Priya Dixit*, Assassinating bin Laden: Right or Wrong?, in: *Ralph G. Carter* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 52), S. 41 – 65; *Jeremy Scahill*, Schmutzige Kriege. Amerikas geheime Kommandoaktionen, München 2013.

59 Siehe *Steven W. Hook / John Spanier*, American Foreign Policy Since World War II, Los Angeles 2016, S. 321 – 323.

schlecht als recht durchhalten – wenngleich *Obama* schon hier lernen musste, dass es den USA schwerfallen würde, nicht Position auf Seiten der Demokratiebewegungen zu beziehen. Nachdem er anfänglich noch den diktatorisch regierenden ägyptischen Präsidenten *Husni Mubarak* unterstützt hatte, ließ er den Verbündeten schnell fallen, nachdem dieser zu immer brutaleren Unterdrückungsmaßnahmen gegen die Opposition gegriffen hatte, und setzte sich für eine friedliche Transformation ein. In Libyen und vor allem in Syrien nahm der Terror des Regimes gegen die eigene Bevölkerung jedoch solche Ausmaße an, dass der Druck auf den Präsidenten, in den jeweiligen Konflikt einzugreifen, zu groß wurde. Während sich *Obama* in Libyen dazu durchrang, Luftschläge gegen die Truppen von Diktator *Muammar al-Gaddafi* anzuordnen, entschied er sich im syrischen Bürgerkrieg dagegen. Sein zögerliches Intervenieren in Libyen und der Verzicht auf die Entsendung von Bodentruppen ist vom politischen Gegner als „leading from behind“ kritisiert worden. Entsprechend führte sein Nichteingreifen in den Bürgerkrieg in Syrien zu Kritik in der eigenen Partei und im Kabinett. Außenministerin *Hillary Clinton* wurde mit dem Satz zitiert, dass „Don't do stupid stuff“ kein außenpolitisches Organisationsprinzip einer Supermacht sein könne; und ihr Nachfolger *John Kerry* soll schwer enttäuscht gewesen sein, als *Obama* nach dem Giftgasanschlag der syrischen Truppen im August 2013 vor einem Militärschlag zurückschreckte, obwohl er vorher eine „rote Linie“ für diesen Fall gezogen hatte.⁶⁰

Obamas Libyen- und Syrienpolitik kann aus innenpolitischer und außenpolitischer Blickrichtung wie auch aus Perspektive des internationalen Systems kritisch betrachtet werden. Innenpolitisch war insbesondere zu kritisieren, dass der Präsident in der Frage der Kriegsvollmachten keine einheitliche Politik verfolgte. Während er in Libyen ohne Autorisierung durch den Kongress (allerdings mit UN-Mandat) handelte, bestand er mit Blick auf Syrien (und den „Islamischen Staat“) auf einer vorherigen Entscheidung des Kongresses. Es konnte der Eindruck entstehen, dass dieses Insistieren weniger einer prinzipiellen verfassungspolitischen Überzeugung als dem politischen Motiv entsprang, die taktischen Winkelzüge der Opposition bloßzustellen. Die Republikaner waren nämlich in ihrer Mehrheit durchaus für Militärschläge, wollten die politische Verantwortung dafür aber beim Präsidenten abladen.⁶¹ Aus Sicht der Außenpolitik war zu fragen, ob *Obama* nicht einige schwere handwerkliche Fehler unterlaufen waren. Dies bezog sich zum einen auf die „rote Linie“, die der Präsident gegenüber dem *Assad*-Regime ziehen konnte oder auch nicht. Wenn er sie zog, so musste er auch militärische Sanktionen folgen lassen – so lautete die Kritik innerhalb der Administration, weil es der internationalen Führungsposition der USA unangemessen sei zu bluffen.⁶²

Die Kritik bezog sich zum zweiten auf das „leading from behind“ in Libyen und das Zuschauen bei der Ermordung des libyschen Revolutionsführers *Muammar al-Gaddafi*. Das dadurch entstehende Machtvakuum machte die Situation in Libyen noch viel präkerer, als

60 Vgl. *Jeffrey Goldberg*, The Obama Doctrine, in: The Atlantic vom April 2016, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/> (Abruf am 30. September 2016).

61 Vgl. *Douglas L. Kriner*, Obama's Authorization Paradox: Syria and Congress's Continued Relevance in Military Affairs, in: Presidential Studies Quarterly, 44. Jg. (2014), H. 2, S. 309 – 327; *Jürgen Wilzewski*, Obamas Politik der nationalen Sicherheit: Die Fortführung der imperialen Präsidentschaft Bushs?, in: *Winand Gellner / Patrick Horst* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 1), S. 339 – 364; *Ryan C. Hendrickson*, Obama at War: Congress and the Imperial Presidency, Lexington 2015.

62 Vgl. *Jeffrey Goldberg*, a.a.O. (Fn. 60).

sie bereits unter *Gaddafi* gewesen war; das Land versank im Bürgerkriegschaos. Russlands Präsident *Wladimir Putin* und Chinas Staatschef *Xi Jinping* haben später ihre Syrienpolitik immer mit dem Kardinalfehler der internationalen Gemeinschaft in Libyen begründet, wo aus einer auch von ihnen gebilligten humanitären Intervention ein „regime change“ geworden sei.⁶³ Dabei scheuteten sie selbst vor dem – vielen im Westen zynisch erscheinenden – Argument nicht zurück, dass ihre (Nicht-)Interventionen in Syrien humanitär motiviert seien und der neuen internationalen Norm der „responsibility to protect“ folgten, die in Libyen erstmals zum Einsatz gekommen war. Aus Sicht Russlands und Chinas war das Festhalten an Diktator *Baschar al-Assad* gerechtfertigt und sogar notwendig, um die Stabilität des Landes zu gewährleisten und noch schlimmere humanitäre Katastrophen zu verhindern. Diese Sichtweise wurde auch von einer Minderheit unter den Anhängern der realistischen Schule im Westen geteilt.⁶⁴ Unter Zugrundelegung realistischer Prämissen kann mit Blick auf die internationale Ordnung kritisiert werden, dass *Obamas* Libyen- und Syrien-Politik die Axt an das Prinzip der „responsibility to protect“ gelegt hat – wenn diese Norm denn jemals praktikabel war.⁶⁵

Die Konflikte mit *Putin* über die Syrienpolitik zeigten an, dass dem „Neustart“ der Beziehungen zu Russland nur ein kurzer Erfolg beschieden war. Die Entscheidung *Obamas* im September 2009, das Raketenabwehrsystem in Polen und Tschechien nicht weiter zu verfolgen, hatte Russland zwar zunächst dazu veranlasst, in der Iranpolitik mit den USA zu kooperieren. Auch die Einigung auf einen neuen Vertrag zur Abrüstung von Nuklearwaffen („New START“), der im Dezember 2010 vom US-Senat ratifiziert worden war, gab noch Anlass, auf eine Verbesserung der Beziehungen zu hoffen. Parallel zu den Abrüstungsverhandlungen häuften sich jedoch bereits die Unstimmigkeiten wegen Russlands Georgien- und Ukrainepolitik.⁶⁶ Mit dem Ausbruch des „Arabischen Frühlings“, den Konflikten um Libyen und Syrien sowie der Annexion der Krim durch Russland gelangten die russisch-amerikanischen Beziehungen an einen Tiefpunkt. Für die Verschlechterung der Beziehungen war hauptsächlich die aggressive Großmachtpolitik Russlands verantwortlich; der Westen und *Obama* hatten jedoch dazu beigetragen. Anhänger der realistischen Schule sahen in der NATO-Osterweiterung und in der EU-Beitrittsperspektive für die Ukraine eine verfehlte Politik des Westens gegenüber Russland.⁶⁷

63 Vgl. *Alex J. Bellamy / Nicholas J. Wheeler*, Humanitarian Intervention in World Politics, in: *John Baylis / Steve Smith / Patricia Owens* (Hrsg.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford 2014, S. 479 – 496, S. 490 f.

64 Siehe *Robert D. Kaplan*, America's Assad Quandary, in: *The National Interest* vom 17. Oktober 2016, <http://nationalinterest.org/feature/americas-assad-quandary-18078> (Abruf am 23. Oktober 2016).

65 Vgl. *Robert W. Murray / Aidan Hehir*, Intervention in the Emerging Multipolar System: Why R2P Will Miss the Unipolar Moment, in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, 6. Jg. (2012), H. 4, S. 387 – 406; *Roland Paris*, The 'Responsibility to Protect' and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention, in: *International Peacekeeping*, 21. Jg. (2014), H. 5, S. 569 – 603.

66 Vgl. *Ralph G. Carter / James M. Scott*, a.a.O. (Fn. 52).

67 Vgl. *John J. Mearsheimer*, Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault, in: *Foreign Affairs*, 93. Jg. (2014), H. 5, S. 77 – 89; kritisch zu dieser Argumentation *Michael McFaul*, Moscow's Choice, in: *Foreign Affairs*, 93. Jg. (2014), H. 6, S. 167 – 171; *Stephen Sestanovich*, How the West Was Won, in: ebenda, S. 171 – 175.

Nachdem *Obama* in den ersten sechs Jahren seiner Präsidentschaft kaum durchschlagende Erfolge erzielt hatte⁶⁸, setzte er in den letzten zwei Jahren alles daran, sein außenpolitisches Vermächtnis aufzupolieren. Auch diese Bemühungen wurden jedoch im Großen und Ganzen von seinen innenpolitischen Gegnern oder seinen Partnern auf der internationalen Bühne zunichte gemacht. Vor allem in die Handelspolitik investierte *Obama* große Anstrengungen. Zunächst sah es auch durchaus danach aus, als könnte er auf diesem Feld reüssieren.⁶⁹ Mit Unterstützung beider Parteien stattete ihn der Kongress im Juni 2015 mit weitreichenden Handelsvollmachten aus, um die zwei großen transpazifischen (TPP) und transatlantischen (TTIP) Handelsabkommen voranzutreiben. Das transpazifische Abkommen TPP, ein entscheidender Baustein des „pivot to Asia“, konnte noch im Laufe des Jahres 2016 ausverhandelt werden, geriet dann aber in die Mühlen des Präsidentschaftswahlkampfs. Die Kandidaten beider Parteien versprachen, das Abkommen nicht in Kraft zu setzen; der neu gewählte Präsident *Donald Trump* zog sich mit einer seiner ersten Amtshandlungen von TPP zurück.⁷⁰ Die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Kuba wurde ebenfalls nicht der von *Obama* erhoffte Erfolg. Weder auf Kuba noch in den USA löste der Schritt große Euphorie aus. Ebenfalls enttäuscht wurden *Obamas* Hoffnungen auf die Beilegung des Nahostkonflikts und eine Durchsetzung der Zwei-Staaten-Lösung. Wiederholt stießen *Obama* und der widerspenstige israelische Premierminister *Benjamin Netanyahu* aneinander – zuletzt im Dezember 2016, als die USA eine Resolution des UN-Sicherheitsrates, der Israels Siedlungspolitik kritisierte, passieren ließen.⁷¹

Am Ende blieben als einzige nennenswerte außenpolitische Erfolge der *Obama*-Administration zwei internationale Abkommen übrig, deren langfristiger Effekt aber unsicher ist. Der Abschluss des Vertrages mit dem Iran zur Kontrolle seines Nuklearprogramms wurde nach langjährigen, äußerst schwierigen Verhandlungen im Juli 2015 als „historischer Durchbruch“ und „diplomatisches Meisterstück“ gefeiert; Skeptiker wiesen jedoch darauf hin, dass sein Erfolg letztlich vom Verhalten des Iran und des neuen US-Präsidenten abhängen wird.⁷² Hatten *Trump* und die Republikaner das Abkommen während des Wahlkampfs noch scharf kritisiert, scheinen sie mittlerweile zu der Einsicht gelangt, dass es mehr Vor- als Nachteile mit sich bringt. Derzeit verfolgt *Trump* eine zweigleisige Strategie: Einerseits hält sich die Administration an das Abkommen und hält die mit ihm verbundene

68 Vgl. Patrick Horst / Winand Gellner, a.a.O. (Fn. 8).

69 Vgl. Andreas Falke, Die Außen- und Handelspolitik der Obama-Administration: Neo-Isolationismus oder Neu-Definition der Weltmachttrolle?, in: Winand Gellner / Patrick Horst (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 1), S. 365 – 384.

70 Vgl. Peter Baker, Trump Abandons Trans-Pacific Partnership, Obama's Signature Trade Deal, in: The New York Times online vom 23. Januar 2017, https://www.nytimes.com/2017/01/23/us/politics/tpp-trump-trade-nafta.html?_r=0 (Abruf am 9. April 2017).

71 Vgl. Josh Ruebner, Shattered Hopes: Obama's Failure to Broker Israel-Palestinian Peace, London 2013; David E. Sanger, Kerry Rebukes Israel, Calling Settlements a Threat to Peace, in: The New York Times online vom 28. Dezember 2016 https://www.nytimes.com/2016/12/28/us/politics/john-kerry-israel-palestine-peace.html?_r=0 (Abruf am 9. April 2017).

72 Vgl. Oliver Thrinert, Ein historischer Durchbruch? Obama und das Atomabkommen mit dem Iran, in: ZfAS, 10. Jg. (2017), H. 2 Supplement, S. 149 – 164; Heinz Gärtner / Hakan Akbulut, Ein diplomatisches Meisterstück: Obama, der Iran und das Nuklearabkommen von Wien, in: ebenda, S. 165 – 180; Reinhard Meier-Walser, Die Atomvereinbarung mit dem Iran: Ein Erfolg für Barack Obamas Diplomatie?, in: ebenda, S. 181 – 192.

Aussetzung der Sanktionen für das Atomprogramm aufrecht, andererseits erhöht sie den Sanktionsdruck auf Iran wegen anderer Aktivitäten (Raketenprogramm, Unterstützung des Terrorismus und des *Assad*-Regimes in Syrien).⁷³ Ähnlich verhält es sich mit dem Pariser Klimaschutzabkommen vom Dezember 2015, dessen Aufkündigung *Trump* im Wahlkampf in Aussicht gestellt hatte. Da der historische Durchbruch gegenüber dem Kyoto-Protokoll jedoch in der Freiwilligkeit der Einhaltung nationaler Klimaziele liegt⁷⁴, ist der Ausstieg selbst dann nicht im nationalen Interesse der USA, wenn *Trump*, wie vom neuen Direktor der Umweltschutzbehörde bereits angekündigt, die nationalen Umweltziele weniger ambitioniert setzen wollte. Innerhalb der Administration gab es deshalb lange und heftige Auseinandersetzungen, ehe Präsident *Trump* schließlich am 1. Juni 2017 den Rückzug der USA aus dem Pariser Klimaschutzabkommen verkündete. Den Ausschlag bei dieser Entscheidung gaben nicht Policy-Gründe, sondern das politische Kalkül, mit Blick auf die Wahlen 2018 und 2020 weiterhin auf ein populistisches „America First“ zu setzen.⁷⁵

4.3. Politische Prozesse und Politische Kultur

Am eindeutigsten negativ fällt die Politics-Bilanz der *Obama*-Ära aus. Ein wichtiges, vielleicht das zentrale Thema seiner 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 mächtiger Wirtschaftsinteressen in der Wahlarena zurückzudrängen, eine Reform der Wahlkampffinanzierung anzustoßen oder den Einfluss von Lobbyisten zu beschneiden. *Obama* scheiterte ferner mit seinem Vorhaben, die „neue imperiale Präsidentschaft“⁷⁶ à la *George W. Bush* wieder auf ein demokratieverträgliches Maß zurückzuführen – und zwar in der Innenpolitik nicht anders als in der Außenpolitik. In gewisser Weise zeigte sich darin auch eine Lernfähigkeit des Präsidenten, der schon in seinem ersten Jahr erkennen musste, dass sein Anspruch, ein „post-partisan president“ sein zu wollen, mit der Wirklichkeit einer zugespitzten parteipolitischen Polarisierung nicht in Einklang zu bringen war. Anfangs von der Vehemenz der Republikanischen Opposition überrascht, griff er mit zunehmender Amtszeit selbst zu Strategien partei

73 Vgl. *Mark Landler / Peter Baker / David E. Sanger*, Trump Embraces Pillars of Obama’s Foreign Policy, in: The New York Times online vom 2. Februar 2017, https://www.nytimes.com/2017/02/02/world/middleeast/iran-missile-test-trump.html?_r=0 (Abruf am 23. Februar 2017); *Emma Borden / Suzanne Maloney*, Will the Iran Nuclear Deal Survive? Time, and Sanctions, Will Tell, Brookings Institution, 30. Mai 2017, <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2017/05/30/will-the-iran-nuclear-deal-survive-time-and-sanctions-will-tell/> (Abruf am 1. Juni 2017).

74 Vgl. *Robert Falkner*, The Paris Accord and the New Logic of International Climate Politics, in: International Affairs, 92. Jg. (2016), H. 5, S. 1107 – 1125.

75 *Michael D. Shear*, Trump Will Withdraw U.S. From Paris Climate Agreement, in: The New York Times online vom 1. Juni 2017, <https://www.nytimes.com/2017/06/01/climate/trump-paris-climate-agreement.html>; *Peter Baker*, In Rejecting Popular Paris Accord, Trump Bets on His Base, in: ebenda, <https://www.nytimes.com/2017/06/01/climate/paris-accord-trump-conservative-base.html> (Abruf jeweils am 2. Juni 2017).

76 Vgl. *Andrew Rudalevige*, The New Imperial Presidency. Renewing Presidential Power After Watergate, Ann Arbor 2005.

politischer Konfrontation. Immer häufiger suchte er sein Heil in exekutiven Verordnungen und Strategien des „naming and blaming“⁷⁷.

Zählbaren Erfolg warf dieser Konfrontationskurs des Präsidenten für seine Partei allerdings nicht ab. Kaum ein Amtsinhaber der jüngeren Vergangenheit hat auf allen politischen Ebenen des Staates so hohe Verluste für seine Partei registrieren müssen wie *Obama*: Im Kongress reduzierte sich die Zahl der Demokratischen Sitze zwischen 2009 und 2017 um 74 (elf im Senat, 63 im Repräsentantenhaus); in den Einzelstaaten fiel der Aderlass der Demokraten noch drastischer aus: Die Zahl der Demokratischen Gouverneure reduzierte sich von 28 auf 16, die der von den Demokraten kontrollierten Staatslegislaturen von 27 auf 14, und einheitlich Demokratisch regierte Staaten gingen von 17 auf sieben zurück. Zu Beginn des Jahres 2017 waren nur Kalifornien, Delaware, Hawaii, New York, Oregon, Rhode Island und Washington zumindest auf dem Papier ganz in Demokratischer Hand. In New York und Washington übten die Republikaner jedoch in einer Koalition mit Demokraten die Kontrolle im Staatssenat aus, so dass faktisch nur fünf Demokratisch dominierte Staaten übrigblieben. Von den 4.082 Sitzen, die sie zu Beginn der Präsidentschaft *Obamas* in den 99 einzelstaatlichen Legislativkammern eingenommen hatten, verloren die Demokraten bis 2017 fast ein Viertel – nämlich 960 Sitze.⁷⁸

5. Obamas Identität, Charakter und Führungsstil

Das politische Vermächtnis eines Präsidenten wird nicht nur durch Gesetze, internationale Verträge oder Exekutivakte gesichert, sondern auch durch symbolische Akte des Sprechens, Handelns, Repräsentierens und Regierens. *Obama* selbst hatte der Frage seiner Identität und Identitätsfindung eine sehr große Rolle zugeschrieben. In seiner Autobiographie⁷⁹ und in Interviews während seiner Präsidentschaft setzte er sich mit den schwarzen, den weißen und auch den asiatischen Wurzeln seiner Identität introspektiv auseinander. Weil er „immer das Gefühl hatte, schwarz zu sein, wäre cool“⁸⁰, entschied er sich als Junge ganz bewusst dafür, diese Rolle einzunehmen. Darin wurde er auch von seiner weißen Mutter und seinen weißen Großeltern bestärkt. Eine Besonderheit *Obamas* liegt darin, dass er in die Rolle des Schwarzen nicht hineingeboren wurde, sondern sie aus freien Stücken wählen konnte, weil er sich mit der afroamerikanischen Lebensart, dem Basketball und bestimmten Stilen des Redens, Musizierens und Predigens identifizierte. *Obama* war auch darin besonders, dass er sich trotz seiner Privilegien und seines Erfolgs nie von seiner ethnischen Herkunft distanzierte. Als „community organizer“ in der South Side von Chicago hat er sich seine gewählte

77 Auf die Details muss an dieser Stelle aus Platzgründen verzichtet werden. Vgl. die früheren Ausführungen in: *Patrick Horst / Winand Gellner*, a.a.O. (Fn. 8), S. 17 – 20.

78 National Conference of State Legislatures, State Party Composition, 1. März 2017, <http://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/partisan-composition.aspx> (Abruf am 4. April 2017). Vgl. auch *Patrick Horst*, Gouverneurs- und Legislativwahlen im fragmentierten Föderalismus der Obama-Jahre: Ringen um einzelstaatliche Autonomie, in: *Winand Gellner / ders.*, a.a.O. (Fn. 1), S. 53 – 83.

79 Vgl. *Barack Obama*, *Dreams from My Father. A Story of Race and Inheritance*, New York 2004.

80 Zitiert bei *Ta-Nehisi Coates*, *My President Was Black*, in: *The Atlantic* vom Januar/Februar 2017, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2017/01/my-president-was-black/508793/> (Abruf am 19. Dezember 2016).

Identität auch persönlich etwas kosten lassen und auf eine bruchlose Karriere als Anwalt verzichtet. Wahrscheinlich führte dies dazu, dass die „black community“ ihn als einen der Ihren akzeptierte. Geholfen hat auch, dass *Obama* die unzweifelhaft schwarze *Michelle Robinson* heiratete und mit ihr eine Familie wie aus dem Bilderbuch ins Werk gesetzt hat.

Obwohl die Liebe *Obamas* zur „black community“ zweifelsohne erwidert wurde, war das Verhältnis keineswegs frei von Spannungen und Irritationen. *Obama*, der in der Jugend oft das Gefühl hatte, nicht schwarz genug zu sein, wurde anfangs von der älteren Bürgerrechtsgeneration um *Jesse Jackson, Sr.* skeptisch beäugt und zum Teil auch beneidet. Die von *Obama* verfolgte Strategie der „deracialization“, ohne die er weder zum Senator noch zum Präsidenten gewählt worden wäre⁸¹, erschien vielen der älteren schwarzen Bürgerrechtler als Verrat an ihrem Kampf. Die Angehörigen dieser Generation konnten sich aus eigenem Erleben nur schwer vorstellen, dass ein Schwarzer in den USA tatsächlich zum Präsidenten gewählt werden könnte, weshalb viele von ihnen im Vorwahlkampf der Demokraten 2007/08 anfangs *Hillary Clinton* unterstützten. Erst als *Obama* mit seinem Sieg im weißen Iowa seine Wählbarkeit unter Beweis gestellt hatte, schwenkten die meisten alten Bürgerrechtskämpfen und Mitglieder des „Congressional Black Caucus“ auf ihn um.⁸²

Obamas Verhältnis zur eigenen Bezuggruppe blieb auch während seiner Präsidentschaft schwierig. Seine Neigung, an das Ehrgefühl junger schwarzer Männer zu appellieren und ihnen einzupfen, dass gesellschaftliche Benachteiligung keine Ausrede für Delinquenz sein dürfe, wurde von den Adressaten seiner Reden keineswegs so gutgeheißen wie von der weißen Mehrheitsgesellschaft. Kritiker wie *Cornel West* kritisierten dies als paternalistisches Verhalten und kontrastierten es mit *Obamas* angeblich unterwürfigem Verhalten gegenüber Weißen, die an der Wall Street, im Militär oder in der Polizei das Sagen hatten. Symptomatisch erschien vielen im Juli 2009 die Episode um die Verhaftung des angesehenen schwarzen Juraprofessors *Henry Louis Gates, Jr.* in seinem Haus im Bostoner Vorort Cambridge. Aus afroamerikanischer Sicht gab *Obama* nur eine Banalität von sich, als er der Bostoner Polizei bescheinigte, in diesem Fall „dumm“ gehandelt zu haben. Dennoch brach ein Sturm der Entrüstung unter Weißen los, die Polizeigewerkschaft verlangte eine Entschuldigung vom Präsidenten, die auch prompt kam. *Obama* konzidierte auf einer Pressekonferenz, dass er seine Worte besser hätte „kalibrieren“ können. Die Sache zwischen Juraprofessor *Gates*, dem Polizisten und Präsident *Obama* wurde dann auf einem einigermaßen skurrilen „Biergipfel“ im Garten des Weißen Hauses demonstrativ aus der Welt geschafft.⁸³

Obamas zweite Amtszeit wurde durch spektakuläre Fälle von alltäglicher (Polizei-)Gewalt gegen Schwarze geprägt: die Erschießung des 17-jährigen *Trayvon Martin* am 26. Februar 2012 in Sanford (Florida) durch den weißen Wachmann *George Zimmerman*, der anderthalb Jahre später vom Vorwurf des Mordes mit bedingtem Vorsatz freigesprochen wurde; die Erschießung des 18-jährigen *Michael Brown* am 9. August 2014 in Ferguson (Missouri) durch den weißen Polizisten *Darren Wilson*, dessen Gerichtsverfahren im November desselben Jahres ebenfalls in einen Freispruch und in Rassenunruhen mündete;

81 Dies betont zu Recht *Manfred Berg*, Begrenzter Handlungsspielraum: Obama und das Problem des Rassismus, in: ZfAS, 10. Jg. (2017), H. 2 Supplement, S. 103 – 105.

82 Vgl. *Patrick Horst*, Die Vorwahlen der US-Demokraten 2008: Wie Barack Obama gegen Hillary Clinton gewann, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 2, S. 266 – 270.

83 Vgl. *Michael Eric Dyson*, a.a.O. (Fn. 9), S. 188 – 191.

schließlich das Massaker des „weißen Suprematisten“ *Dylann Roof* am 17. Juni 2015 in der „Emanuel African Methodist Episcopal Church“ in Charleston (South Carolina), dem neun schwarze Kirchgänger zum Opfer fielen. Nicht Wenige vermuteten einen „backlash“ wütender Weißen gegen die erste schwärze Präsidentschaft. Während *Obama* aus Sicht der „black community“ lange Zeit nicht die richtigen Worte zur Charakterisierung der Rassenbeziehungen gefunden hatte, gelang ihm mit seiner bewegenden Eloge auf den ermordeten Pfarrer *Clementa Pinckney* im Juni 2015 ein rhetorischer Befreiungsschlag. Als er den Gospelsong „Amazing Grace“ in der Charlestoner Kirche anstimmte, heilte er für den Moment nicht nur die Wunden der „black community“, sondern der ganzen Nation. Einige Wochen später holte der Staat South Carolina die Konföderierten-Flagge an seinem Kapitol ein – 150 Jahre nach dem verlorenen Sezessionskrieg.⁸⁴

Obamas große Redebegabung, die er in Momenten wie diesen unter Beweis stellte, wird ebenso zum Vermächtnis seiner Präsidentschaft gehören wie überhaupt seine außergewöhnliche charakterliche Eignung für das Amt. Sein würdevolles Auftreten entsprang einer innerlichen Festigkeit, einer Unbestechlichkeit und einer emotionalen Ausgeglichenheit, die bemerkenswert waren. *Obamas* ruhige, selbstbewusste Ausstrahlung hatte ihm schon im Fernsehduell mit seinem Kontrahenten *John McCain*, als das Land am Rande der ökonomischen Katastrophe stand, in den Augen vieler Beobachter den Sieg eingebracht. Seine Coolness war im alltäglichen Regierungsgeschäft allerdings nicht nur von Vorteil; manche seiner Kritiker legten sie ihm als Arroganz, Distanziertheit und mangelndes Engagement aus. In entscheidenden Momenten seiner Präsidentschaft, als es zum Beispiel in der Durchsetzung der Gesundheitsreform auf das „dealing and wheeling“ ankam, wünschten sich auch seine Parteifreunde manchmal, dass er nicht so lässig daherkäme, sondern entschlossener die Ärmel aufkrempte. Doch das konnte täuschen. *Obama* war zäh, beharrlich, ungemein fleißig – und in entscheidenden Momenten seiner Präsidentschaft wagemutig und entschlossen. Das stellte er bei den parlamentarischen Manövern in der Gesundheitsreform unter Beweis, ebenso in der Leitung der geheimen Kommandooperation zur Ergreifung *bin Laden*s und auch in der viel kritisierten Entscheidung, entgegen dem Rat einflussreicher Stimmen in seinem Kabinett nicht mit einem Militärschlag in den Bürgerkrieg in Syrien einzugreifen.⁸⁵

Obamas Führungsstil spiegelte wie der aller Präsidenten seinen Charakter und seine Werte wider. Er umgab sich vor allem in seinem inneren Kabinett, seinem nationalen Sicherheitsrat und seinem Wirtschaftsteam mit starken, unabhängigen Köpfen. Er ermunterte kontroverse Debatten unter seinen Beratern, um sich nicht wie die Administration von *George W. Bush* der Gefahr des „groupthink“ auszusetzen. Dabei blieb *Obama* aber immer Herr des Verfahrens, arbeitete sich tief in politische Details ein und behielt sich die letzte

84 Siehe ebenda, S. 255 – 271; *Michael D'Antonio*, A Consequential President, New York 2016, S. 248; *Michael D. Shear / Yamieh Alcindor*, Jolted by Deaths, Obama Found His Voice on Race, in: The New York Times online vom 14. Januar 2017, <https://www.nytimes.com/2017/01/14/us/politics/obama-presidency-race.html> (Abruf am 15. Januar 2017).

85 Vgl. *Stephen J. Wayne*, Presidential Character and Judgment: Obama's Afghanistan and Health Care Decisions, in: Presidential Studies Quarterly, 41. Jg. (2011), H. 2, S. 291 – 306; *Fred Greenstein*, Barack Obama: The Man and His Presidency at Midterm, in: PS: Political Science & Politics, 44. Jg. (2011), H. 1, S. 7 – 11; *Erwin C. Hargrove*, The Effective Presidency: Lessons on Leadership from John F. Kennedy to Barack Obama, Boulder 2014, S. 257 – 281.

Entscheidung vor. Hatte er nach einem alle Aspekte und unterschiedlichen Auffassungen berücksichtigenden Deliberationsprozess („multiple advocacy“) eine Entscheidung gefällt, verlangte er auch die Loyalität seiner Mitarbeiter. Vielleicht beispielhaft für den sorgfältig organisierten Entscheidungsprozess unter *Obama* steht die monatelange „Afghanistan Policy Review“ des Jahres 2009, die schließlich in die Aufstockung der Truppen um 30.000 Soldaten und einen genau definierten Abzugsplan mündete.⁸⁶ *Obama* stellte hier wie bei anderen Gelegenheiten neben seiner manchmal vielleicht übertriebenen Detailbesessenheit, die er eher mit den Demokratischen Präsidenten *Carter* und *Clinton* als mit den politisch weniger interessierten *Reagan* oder *George W. Bush* teilte, eine bemerkenswerte Ernsthaftigkeit und auch Lernfähigkeit unter Beweis. Diese Vorgehensweise führte *Obama* regelmäßig zu wohlabgewogenen, moderaten Entscheidungen, die seine politische Basis oft enttäuschten.⁸⁷

Eine der Paradoxien seiner Präsidentschaft ist, dass der hochbegabte Rhetor nicht sehr erfolgreich darin war, die öffentliche Meinung zu seinen Gunsten zu beeinflussen. Von seinen zentralen Gesetzeswerken der ersten Amtszeit traf nur die Bankenregulierung auf Zustimmung in der Öffentlichkeit; das Konjunkturpaket, die Bailouts der Autoindustrie und der Banken sowie die Gesundheitsreform wurden im August 2010 mehrheitlich abgelehnt.⁸⁸ *Obama* wurde in seiner eigenen Partei teilweise hart dafür kritisiert, dass es keine gezielte Kommunikationsstrategie gegeben habe, um Unterstützung der Öffentlichkeit für die Gesundheitsreform zu gewinnen. Man kann ihm aber auch zugutehalten, dass er seine Politik nicht an der launenhaften veröffentlichten Meinung ausrichtete, sondern das Stehvermögen hatte, auch gegen demoskopische Mehrheiten Politik zu machen. In der Gesundheitsreform hat sich dies langfristig ausgezahlt. Zu Beginn der Präsidentschaft *Trump*s, als die Rücknahme der Gesundheitsreform auf der Tagesordnung stand, war das Gesetz so populär wie nie.⁸⁹ Auch hat *Obama* nicht die Strategie des „going public“ eingesetzt, um vor entscheidenden Abstimmungen öffentlich Druck auf Mitglieder des Kongresses auszuüben, ihre Stimme in seinem Sinne abzugeben. Diese Strategie hat unter den heutigen Bedingungen der fragmentierten, hochgradig politisierten Medienlandschaft und der politischen Polarisierung der Parteien allerdings auch nicht mehr die Bedeutung wie in der Vergangenheit.⁹⁰

86 Vgl. *Kevin Marsh*, a.a.O. (Fn. 57); *James Mann*, *The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power*, New York 2012, S. 117 – 141.

87 Vgl. *James P. Pfiffner*, *Decision Making in the Obama White House*, in: *Presidential Studies Quarterly*, 41. Jg. (2011), H. 2, S. 244 – 262.

88 Vgl. *George C. Edwards III*, *Barack Obama and the Strategic Presidency*, in: *John Dumbrell* (Hrsg.), *Issues in American Politics: Polarized Politics in the Age of Obama*, London, 2013, S. 5 – 27, S. 20 ff.

89 Vgl. *Hannah Fingerhut*, *Support for 2010 Health Care Law Reaches New High*, in: Pew Research Center vom 23. Februar 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/02/23/support-for-2010-health-care-law-reaches-new-high/> (Abruf am 12. April 2017).

90 Vgl. *Samuel Kernell*, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, Washington DC 1997; *Jon Herbert*, *The Problem of Presidential Strategy*, in: *John Dumbrell* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 88), S. 28 – 43; *Samuel Kernell / Gary C. Jacobson / Thad Kousser / Lynn Vavreck*, *The Logic of American Politics*, Los Angeles 2016, S. 299 – 307.

6. Obamas politisches Vermächtnis

Das historische Vermächtnis, der erste schwarze Präsident der Vereinigten Staaten gewesen zu sein, wird *Obama* niemand nehmen können. Manche wollen es auf diese symbolische Bedeutung reduzieren, aber das wäre nicht nur ein Fehler, sondern eine „Beleidigung“⁹¹ *Obamas* und seiner historischen Errungenschaften: Es war *Obama*, der die USA vor dem Absturz in eine wirtschaftliche Depression gerettet hat. Er hat das Land wieder auf den Weg der wirtschaftlichen Erholung geführt – auch wenn dies länger dauerte, als es wünschenswert gewesen wäre. Die Arbeitslosigkeit ist am Ende der Präsidentschaft *Obamas* auf unter fünf Prozent – das Niveau vor der Finanzkrise – gesunken, ist jedoch in der schwarzen Bevölkerung nach acht Jahren *Obama* immer noch doppelt so hoch wie unter den Amerikanern insgesamt. Auch andere soziale Probleme der Schwarzen oder den „strukturellen Rassismus“ manch eines Polizeiapparats konnte *Obama* nicht überwinden helfen; dennoch hat seine Präsidentschaft für die Rassenbeziehungen und die Rechte von Minderheiten insgesamt mehr Fortschritte als Rückschritte bewirkt. Von seiner Personalpolitik gegenüber den Bundesbehörden und -gerichten profitierten Schwarze und vor allem Hispanics überproportional; die Ernennung der ersten Latina zur Richterin am Supreme Court steht symbolisch dafür.⁹² Dass die gleichgeschlechtliche Ehe im Juni 2015 vom Obersten Gericht als unveräußerliches Recht anerkannt wurde, wird *Obama* ebenfalls zugeschrieben werden – auch wenn sein Anteil an dieser Entwicklung unbedeutend war.⁹³

Umso stärker ist *Obamas* Verdienst für die erfolgreiche Verabschiedung der Gesundheitsreform zu gewichten. Mit ihr vollbrachte er ein sozialpolitisches Jahrhundertwerk, an dem vor ihm alle Präsidenten seit *Theodore Roosevelt* scheiterten, wenn sie sich denn überhaupt daran wagten. Die Reform ist nicht perfekt, aber sie ist inzwischen wenigstens so populär, dass es der *Trump*-Administration im ersten Anlauf nicht gelungen ist, sie zurückzunehmen. Der 44. Präsident der USA hat zudem die einheimische Autoindustrie gerettet und auch den Zusammenbruch des Bankensystems verhindert, ohne dass es den amerikanischen Steuerzahler allzu viel Geld gekostet hätte. Zwar ist *Obama* mit einer beabsichtigten großen Einwanderungsreform, seiner Klimaschutznovelle und der Reform von „No Child Left Behind“ gescheitert; dafür hat er auf allen drei Feldern der Einwanderungs-, der Umwelt- und der Bildungspolitik seine administrativen Möglichkeiten ausgereizt, um Verbesserungen in seinem Sinne zu erreichen. Auf allen drei Politikfeldern war die Lage am Ende seiner Präsidentschaft besser als vor seinem Amtsantritt – wenngleich die Situation in den Einzelstaaten teilweise sehr unterschiedlich ist. Ein „Föderalismus der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“, in denen Demokratisch regierte Einzelstaaten *Obamas* Führung folgten oder selbst vorangingen und Republikanisch dominierte Einzelstaaten sich den Gesetzesvorhaben des Bundes widersetzen, gehört ebenfalls zum politischen Vermächtnis

91 Michael D'Antonio, a.a.O. (Fn. 84), S. 22.

92 Vgl. Sheldon Goldman / Elliot Slotnick / Sara Schiavoni, Obama's First-Term Judiciary: Picking Judges in the Minefield of Obstructionism, in: *Judicature*, 97. Jg. (2013), H. 1, S. 7 – 48.

93 Siehe Michael Dreyer, Obama und die Dritte Gewalt: eine verfrühte Bilanz?, in: Winand Gellner / Patrick Horst (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 1), S. 225 – 244.

Obamas, der in den intergouvernementalen Beziehungen ursprünglich einen „neuen Nationalismus“ angestrebt hatte.⁹⁴

In der Außenpolitik ist die Bilanz gemischt: Auf der Habenseite stehen das Nuklearabkommen mit dem Iran und das Pariser Klimaschutzabkommen, die beide gute Chancen haben, von der *Trump*-Administration akzeptiert zu werden. Auf der Habenseite steht auch die Ergreifung und Tötung *Osama bin Ladens* sowie anderer Al-Qaida-Führer. *Obama* hat wie versprochen die Kriege im Irak und in Afghanistan beendet – jedoch ist der Ausgang in beiden Ländern kaum als Erfolg zu bezeichnen; zur Stabilisierung der Situation sind weiterhin (oder im Irak wieder) US-Truppen vonnöten. Der von der Republikanischen Opposition als Rückzug aus der internationalen Verantwortung kritisierte Verzicht *Obamas*, in Syrien das US-Militär einzusetzen, hat eine humanitäre Katastrophe in dem Land nicht verhindern können. Ob ein Militärschlag jedoch bessere Ergebnisse bewirkt hätte, ist mehr als fraglich. Dennoch trägt *Obama* als Führer der immer noch einzigen Supermacht unzweifelhaft eine Verantwortung für die Entwicklung auf den Kriegsschauplätzen dieser Welt wie auch für die Verschlechterung der Beziehungen zu Russland. Nicht zu zweifeln ist zudem an der politischen Verantwortung *Obamas* für die ethisch fragwürdigen Elemente seiner Strategie zur Terrorismusbekämpfung und für das Scheitern der angekündigten Schließung des Gefangeneneagers auf Guantanamo, die er bis zum Ende seiner Amtszeit nicht gegen den Widerstand (von Abgeordneten beider Parteien) des Kongresses durchsetzen konnte.

Eindeutig gescheitert ist *Obama* mit seinem Vorhaben, die Politische Kultur in Washington zu verändern. Weder konnte er den Lobbyismus oder den Einfluss des Big Business auf die Politik begrenzen noch die politische Polarisierung der Parteien überwinden. Dies ist sicherlich nicht alleine seine Schuld; dennoch muss er sich die Kritik gefallen lassen, dass es unklug oder naiv oder auch beides war, solche Erwartungen zu wecken. Das Vertrauen in die Politik, das auf einem historischen Tiefstand angekommen ist und den „Economist“ dazu veranlasst hat, die USA zu einer mängelbehafteten Demokratie („flawed democracy“) herabzustufen⁹⁵, hat er dadurch weiter beschädigt. Gleichzeitig muss *Obama* aber auch gegen seine harten, teilweise unterschwellig rassistisch motivierten Kritiker verteidigt werden. Seine Präsidentschaft war vielleicht die am wenigsten korrupte und von Skandalen geprägte Administration seit *Eisenhower*.⁹⁶ *Obamas* persönliche Integrität und sein moralisches Vorbild machten einen großen Teil seines Charismas und seiner Inspiration aus. Dieses Vermächtnis wird sich mit der Zeit durchsetzen und von späteren Generationen stärker honoriert werden als von den lebenden.

94 Vgl. dazu *Timothy J. Conlan / Paul L. Posner*, American Federalism in an Era of Partisan Polarization: The Intergovernmental Paradox of Obama's „New Nationalism“, in: *Publius: The Journal of Federalism*, 46. Jg. (2016), H. 3, S. 281 – 307.

95 Vgl. *Economist Intelligence Unit*, *Democracy Index 2016 – Revenge of the “Deplorables”*, London 2017, S. 14.

96 Das stellt auch *Michael D'Antonio*, a.a.O. (Fn. 84), S. 24, heraus.