

Barack Obamas Dilemma: Krisenmanager oder Reformier? Regierungsbildung und Regierungsprogramm 2009

Andreas Falke

Kurz nach der Wahl *Barack Obamas* zum 44. Präsidenten der Vereinigten Staaten titelte das Satiremagazin *The Onion*: „Schlechtester Job in Amerika geht an einen schwarzen Mann“¹. Diese Schlagzeile umschreibt zutreffend die Situation, vor der Präsident *Obama* seit seinem Amtsantritt am 20. Januar 2009 steht. Unter seiner Führung sieht sich das Land mit ganz erheblichen innen- und außenpolitischen Problemen konfrontiert. Die USA sind Ausgangspunkt einer globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die in eine schwere Rezession und den Finanzsektor an den Rand des Zusammenbruchs geführt hat. Innenpolitisch stehen die Reform der Krankenversicherung mit dem Ziel der Einbeziehung aller Bürger, die Einführung eines international anschlussfähigen Klimaschutzregimes, eine Umstellung der Energieversorgung, der Ausbau und die Erneuerung der Infrastruktur sowie sozialpolitische Schritte zum Abbau der sozialen Ungleichheit auf der Tagesordnung. Die Sanierung des Finanzsektors steht noch aus, und die bisher ergriffenen Maßnahmen sowie das Konjunkturprogramm lassen Haushaltsdefizite von 1,8 Billionen Dollar und mehr befürchten. Außenpolitisch sind die USA in zwei kriegerische Auseinandersetzungen im Irak und in Afghanistan verwickelt. Die Lösung des Nahostkonfliktes ist durch den Sieg der Mitte-Rechts-Koalition in Israel nicht leichter geworden, und den Ambitionen problematischer neuer Atomkräfte wie Nordkorea und Iran ist bisher kein Einhalt geboten. Es bedarf also schon herkulesartiger Fähigkeiten eines Präsidenten, um diese Herausforderungen zu bestehen. Nur *Obamas* Amtsvorgänger *Franklin D. Roosevelt* kann mit der Schwere der anstehenden Probleme konkurrieren, was auch den häufig anzutreffenden Vergleich zwischen den Amtsinhabern erklärt.

Diese kurze Bestandsaufnahme kann und soll auch nicht die Einschätzung schmälern, dass die amerikanischen Wähler eine außerordentliche Persönlichkeit mit einer ungewöhnlichen Biographie und unbestreitbarem Charisma zum Präsidenten gemacht haben.² Der Wahlsieg von *Obama* ist als historisch zu bezeichnen. Nicht nur ist er der erste Afro-Amerikaner, der in das höchste Staatsamt gewählt worden ist, sondern er hat auch mit seiner Kampagne Maßstäbe gesetzt. Aus dem Nichts kommend hat er in einem höchst disziplinierten und mit großer strategischer Zielsicherheit geführten Wahlkampf die haushohe Favoritin der Demokraten *Hillary Clinton*, besiegt und dabei neue Techniken der Wählermobilisierung und Finanzierung erfolgreich eingesetzt und der Demokratischen Partei neue Wählergruppen, insbesondere bei Jung- und Erstwählern, erschlossen. Trotz eines polarisierenden Vorwahlkampfes hat er es verstanden, die verschiedenen ethnisch, sozio-ökonomisch und wertemäßig zerstrittenen Wählergruppen der Demokraten zu einen und mit

- 1 *The Onion*, Black Man Given Nation's Worst Job, 5. November 2008, S. 1. Zitiert in *Gideon Rachman*, Obama – Right Man, Wrong Time, in: *Financial Times* vom 7. April 2009, S. 11.
- 2 Vgl. *Barack Obama*, *Dreams from My Father: A Story of Race and Inheritance*, New York 2004; *David Mendell* behandelt auch den Aufstieg *Obamas* als Politiker; *ders.*, *Obama: From Promise to Power*, New York 2007; *Christoph von Marschall*, *Barack Obama. Der schwarze Kennedy*, Zürich 2009.

einem Vorsprung von fünf Prozentpunkten zu einem deutlichen Erfolg über den Republikaner *John McCain* zu führen.

Der im Vergleich zu den Präsidentschaftswahlen 2000 und 2004 recht deutliche Sieg über seinen Rivalen wurde aber erst mit der Verschärfung der Wirtschaftskrise nach dem Zusammenbruch der Lehman Brothers Bank möglich. Die Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation, ein höchst unpopulärer Amtsinhaber der Gegenpartei und eine zwar stabilisierte, aber doch ausweglose Situation im Irak schafften ideale Voraussetzungen für den Wahlsieg. Zugute kamen *Obama* schließlich auch seine ungewöhnliche Biographie, die sich zu einem Kandidatenimage instrumentalisieren ließ, das viele Erwartungen bediente: schwarz, aber kein schwarzer Klientelpolitiker, Minderheit, aber immer dem Mainstream verpflichtet, als „Community Organizer“ mit den Problemen der Unterschicht vertraut, aber von seiner Ausbildung mit einer intellektuell-elitären Aura behaftet. Eine wichtige Rolle in der Anziehungskraft *Obamas* spielten zudem seine Ausstrahlung und seine außerordentlichen rhetorischen Fähigkeiten.³

Diese Qualitäten und die überzeugende Art seines Sieges haben allerdings auch Hoffnungen und Erwartungen geweckt, die angesichts der aktuellen Problemlagen nicht leicht einzulösen sind. Zudem kommen diese Qualitäten in kommunikationsbasierten politischen Prozessen wie Wahlen sehr viel besser zur Wirkung als im Regierungsalltag. Bei der Regierungsbildung und Umsetzung eines Regierungsprogramms sind administrative und organisatorische Kompetenzen gefragt, die sich auf ein höchst komplexes und differenziertes politisch-administratives System beziehen. Salopp gesprochen kann man den Wahlkampf *Obamas* mit einem gut geführten Start-Up-Unternehmen vergleichen, die Aufgabe als Regierungschef dagegen mit der Leitung eines schwerfälligen multinationalen Konglomerats, das erheblicher organisatorischer Ressourcen und koordinierter strategischer Lenkung an der Spitze bedarf. Umso mehr kommt es darauf an, den sehr langwierigen Prozess der Übernahme der Regierung, der im Kern in der Konstruktion eines breit angelegten politischen Führungs- und Regierungsapparates besteht, ohne allzu große Reibungsverluste zu bewältigen und zumindest in den wesentlichen Schaltstellen eine gut abgestimmte Mannschaft zu bilden. Weiterhin gilt es mit der Formulierung des Regierungsprogramms eine prägnante und klar kommunizierbare Agenda zu setzen, die der Präsidentschaft eine Handschrift verleiht und im Kongress durchsetzbar ist. Es handelt sich bei der Regierungsbildung in den USA um organisatorische Qualitäten und Fähigkeiten zur Prozesssteuerung, die grundverschieden sind von der erfolgreichen Führung eines Wahlkampfes. Dem Präsidenten und seinem Team muss der Übergang vom „Campaigning“ zum „Governing“ gelingen – ein Übergang, der immer schwieriger wird angesichts der durch plebiszitäre Kandidatennominierung geschwächten Parteien⁴ und der zunehmenden institutionellen Distanz der verschiedenen Akteure im System der strikten Gewaltenteilung. Zudem geben diese Umstände große Anreize, weiterhin wahlkampffählich Ansätze und Strategien der direkten Kommu-

3 Vgl. *David Olive*, *An American Story. The Speeches of Barack Obama. A Primer*, Toronto 2008, S. 87 – 90; *Sam Leith*, *Man of his Words*, in: *Financial Times* vom 17./18. Januar 2009, S. 1 f.

4 Die These von der Schwäche amerikanischer Parteien ist abhängig davon, auf welche Dimension des Parteiensystems man sich bezieht. Sie gilt sicherlich für den durch Vorwahlen plebiszitär gestalteten Nominierungsprozess. Siehe dazu *Leon Epstein*, *Political Parties in the American Mold*, Madison 1986, S. 79 – 122, S. 95 ff.

nikation zu verfolgen („Permanent Campaign“).⁵ Rhetorische Fähigkeiten und Charisma sind daher zwar weiterhin ein wichtiges Kapital für das Regierungshandeln und seine Legitimierung, wie *Ronald Reagan* gezeigt hat⁶; aber Regierungsbildung und Regieren stellen ganz andere Anforderungen an den Präsidenten in Bezug auf konzeptionelle, kommunikative und organisatorische Fähigkeiten in einem höchst fragmentierten Regierungssystem.⁷

1. Probleme der Regierungsbildung im politischen System der USA

Der gemeinhin als „Transition“ bezeichnete Prozess der Regierungsbildung wird in einem engeren und einem weiteren Sinne verstanden. Im engeren Sinne bezieht er sich auf die etwa elf Wochen dauernde Periode zwischen der Wahl des Präsidenten und seinem Amtsantritt im Januar. Da aber die Regierungsbildung bis zum Amtsantritt lange nicht abgeschlossen ist – untere exekutive Führungspositionen werden erst im Frühsommer besetzt und auch die Bestätigung durch den Senat kann außerordentlich viel Zeit in Anspruch nehmen –, wird heute von einer ausgedehnten Transition gesprochen, die sich durch die erste Sitzungsperiode des neu gewählten Kongresses bis in den Herbst des ersten Jahres nach Amtsantritt hinzieht. Auch beginnt die Planung der Regierungsübernahme wegen des außerordentlichen Zeit- und Informationsbedarfs schon vor dem Wahlsieg.⁸ Die Notwendigkeit einer geordneten Regierungsübergabe und Regierungsbildung ist seit dem Presidential Transition Act von 1963 auch gesetzlich anerkannt. Das Gesetz sieht die Bereitstellung von öffentlichen Mitteln und administrative Unterstützung sowohl für das Transitionsteam des gewählten Präsidenten als auch des bisherigen Amtsinhabers vor und geht davon aus, dass beide Seiten zusammenarbeiten, um einen geordneten Übergang zu ermöglichen. Für die Transition 2008/2009 sind 8,5 Millionen Dollar vorgesehen.⁹ Diese Phase ist insofern ein strategischer Moment für den neuen Präsidenten, als sie die Weichen für sein gesamtes Regierungshandeln stellt. Das gilt vor allem für die Personalentscheidungen. Während dieser Periode wird er in exekutive Führungsverantwortung sozialisiert, lernt die administrativen Herausforderungen des Amtes kennen und schafft die organisatorischen und personalpolitischen Voraussetzungen für seinen persönlichen Regierungsstil.

Im Mittelpunkt steht dabei die Organisation und Ausgestaltung des Präsidialamtes, des Executive Office of the President (EOP) mit 1700 Angestellten, von denen etwa 700 eine politikrelevante Rolle spielen. Das EOP ist das Steuerungs- und Koordinationszentrum jeder amerikanischen Regierung. Insgesamt können 900 seiner Angestellten als persönliche

- 5 Vgl. *Richard Rose*, *The Postmodern President*, New Jersey 1990, S. 93 – 115; *Hugh Hecla*, *Campaigning and Governing: A Conspectus*, in: *Thomas A. Mann / Norman Ornstein* (Hrsg.), *The Permanent Campaign and Its Future*, Washington D.C. 2000, S. 1 – 37; *Stephanie Smith*, *Presidential Transitions*, CRS Report for Congress, RL30736, Washington D.C. 2008, S. 23 ff., <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL30736.pdf> (Abruf am 28. April 2009).
- 6 Vgl. *Jeffrey K. Tulis*, *The Rhetorical Presidency*, Princeton 1987, S. 189 – 202.
- 7 Vgl. *Charles O. Jones*, *The Presidency in a Separated System*, Washington D.C. 2005, S. 66 – 127.
- 8 Vgl. *Martha Joynt Kumar*, *Getting Ready for Day One: Taking Advantage of the Opportunities and Minimizing the Hazards of a Presidential Transition*, in: *Public Administration Review*, 68. Jg. (2008), H. 4, S. 603 – 617, S. 604; *Stephanie Smith*, a.a.O. (Fn. 5), S. 24 f.
- 9 *Stephanie Smith*, a.a.O. (Fn. 5), Summary.

Mitarbeiter bezeichnet werden, wovon etwa 400 im White House Office dem engsten Beraterkreis des Präsidenten angehören, dem der einflussreiche Stabschef vorsteht und das die politische Kontrolle über alle anderen Einheiten des EOP ausübt. Einige Einheiten wie das Office of Management and Budget, der National Security Council oder der Council of Economic Advisors haben eine gesetzliche Grundlage, und einige der Leiter dieser Einheiten und ihre Stellvertreter müssen vom Senat bestätigt werden (zum Beispiel der Direktor des Haushaltsbüros, nicht aber der Nationale Sicherheitsberater). Im Prinzip dienen aber alle Einheiten letztlich nur der Durchsetzung des Programms des Präsidenten beziehungsweise als unverzichtbare Quelle der Entwicklung seiner wesentlichen politischen Vorhaben. Der Präsident kann auch durch exekutive Anordnung neue Einheiten schaffen, wie es *Bill Clinton* mit dem National Economic Council und der ad-hoc Schaffung einer speziellen Gruppe zur Projektierung einer nationalen Krankenversicherung unter Leitung seiner Ehefrau *Hillary* getan hatte. Die Trennlinie zwischen persönlichem Mitarbeiterstab (White House Office) und „neutraler“ administrativer Kompetenz ist seit Einrichtung des EOP zunehmend zugunsten einer dem Programm des Präsidenten dienlichen Politisierung verwischt worden.

Damit geht eine starke Zentralisierung des politischen Prozesses und der administrativen Kontroll- und Koordinationsfunktionen einher. Dies ist nicht verwunderlich, denn das EOP ist unter der sich seit dem New Deal herausbildenden Programmpräsidentschaft das Aktionszentrum der Regierung für die Politikformulierung, das auch die Funktionen des Kabinetts in klassischen parlamentarischen Systemen wahrnimmt. Dabei hängt der Einfluss der Akteure nicht so sehr von ihrer jeweiligen formellen Position oder vom Kabinettsrang ab, sondern davon, ob ein Vertrauensverhältnis zum Präsidenten besteht, der die Quelle aller exekutiven Autorität ist.¹⁰ Er besitzt trotz gesetzlicher Vorgaben einen breiten Gestaltungsspielraum, so dass er die Organisation des eigenen Apparates seinen eigenen Bedürfnissen und politischen Anforderungen anpassen kann. So muss ein Präsident entscheiden, ob die Arbeitsabläufe im Weißen Haus hierarchisch oder kollegial strukturiert sein sollen und wie viel Pluralität und Offenheit er im Entscheidungsprozess dulden will.¹¹ Außerdem ist von besonderer Bedeutung, welche Rolle der Präsident seinem Vizepräsidenten zubilligt.

Über die genaue Zahl der zu besetzenden Positionen gibt es sehr unterschiedliche Angaben. Gemeinhin wird von 3000 Stellen ausgegangen, wobei neben dem präsidentialen Apparat im EOP die politischen Führungsspitzen des Behördenapparates (Ministerien und unabhängige Behörden sowie Kommissionen) besetzt werden müssen.¹² Neuere Untersuchungen gehen allerdings von 8000 Positionen aus. Allerdings sind darunter auch Richter- und Staatsanwaltsstellen sowie etwa 3000 in nachgeordneten Kommissionen (zum Beispiel die American Battle Monument Commission) von geringer politischer Relevanz. Politisch ins

10 Vgl. *Andreas Falke*, Das Präsidentenamt und die Struktur der Exekutive, in: *Willi Paul Adams / Ernst-Otto Czempiel / Berndt Ostendorf / Kurt L. Shell / Paul Bernd Spahn / Michael Zöller* (Hrsg.), *Länderbericht USA*, Bd. 1, Bonn 1992, S. 397 – 412; *Matthew J. Dickinson*, The Executive Office of the President: The Paradox of Politicization, in: *Joel D. Aberbach / Mark A. Peterson* (Hrsg.), *The Executive Branch*, Oxford / New York 2005, S. 135 – 173. Für die Zahlenangaben siehe S. 136, S. 143 – 148.

11 Vgl. *Paul C. Light*, The Federal Page – Analysis, in: *The Washington Post* vom 5. November 2008, S. 21.

12 Vgl. ebenda.

Gewicht fallen jedoch die über 2200 politischen Positionen in Ministerien und Behörden, die die Ministeriumsspitze im Einvernehmen mit dem Weißen Haus frei besetzen kann, davon immerhin fast 800 im administrativen Karriereführungscorps, dem Senior Executive Service.¹³ An diesen Zahlen wird deutlich, welche monumentale Aufgabe die Personalentscheidungen eines neu gewählten Präsidenten darstellen.

In der aufgeblähten politischen Leitungsebene machen sich die Rückstände des alten Patronagesystems (Spoils System) aus dem 19. Jahrhundert bemerkbar. Allerdings handelt es sich heute nicht mehr um eine Amateurverwaltung, sondern um qualifizierte Experten mit politischer Orientierung und ideologischer Nähe zur Partei des Präsidenten, die zwischen Behörden­tätigkeit und dem gesellschaftlichen Umfeld, aus dem sie stammen und dem sie verpflichtet sind, fluktuieren. Wir haben es hier offenbar mit einer ausufernden politischen Leitungsebene zu tun, die die Rolle der Karrierebeamten und des Karrieresystems entwertet und marginalisiert. Allerdings ist diese Form der Politisierung in einer Verwaltung, auf die sowohl die Exekutivspitze als auch der Kongress (über seine Ausschüsse und die Budgethoheit) Zugriff hat, unabdingbar für zentrale politische Steuerung. Die Politisierung der Verwaltungsspitze und politische Besetzungen bis tief in die Ministerialbürokratie sind das einzige Mittel für den Präsidenten, dort politische Loyalität für sein Programm zu erzeugen. Sicherlich hat dieses System auch Nachteile wie hohe Fluktuation, Diskontinuitäten in der Politikformulierung, Demoralisierung der Karrierebeamten und die Gefahr der Kompromittierung des öffentlichen Interesses, besonders in Bereichen wirtschaftlicher Regulierung, wo die Aussicht auf spätere Beschäftigung einen Anreiz schafft, mit mächtigen wirtschaftlichen Interessen (zum Beispiel im Finanzsektor) nachsichtig umzugehen.¹⁴ Dies war einer der Gründe, warum *Barack Obama* sich als Kandidat frühzeitig festlegte, auf die Beschäftigung von Lobbyisten zu verzichten und strenge Regeln für die Nachbeschäftigung zu erlassen.

Eine gelungene Einrichtung des eigenen hoch komplexen und ausdifferenzierten Apparates mit funktionierenden Kommunikations- und Autoritätslinien sowie mit kooperativen und mit dem Stil des Präsidenten abgestimmten Arbeitsabläufen ist essentiell für eine erfolgreiche Amtsführung. 3000 politische Positionen bedürfen der Bestätigung durch den Senat. Dieser mühsame Prozess beschwört ständig die Gefahr der Politisierung und medialen Instrumentalisierung durch einzelne Senatoren herauf und birgt etliche Unwägbarkeiten und Risiken in sich. Die Berufungen des Präsidenten müssen bestimmten ethischen, ethnischen, rassischen, geographischen, partei- und interessenpolitischen Kriterien und Erwartungen genügen; und schließlich müssen loyale Unterstützer und Wahlkampfspender bedient werden. Der Umfang dieser Aufgabe, deren wachsende Anforderungen und Voraussetzungen erklären auch, warum die Regierungsbildung gut ein Jahr in Anspruch nimmt. Sie ist der erste, nie völlig beherrschbare Test, der unter den Augen der kritischen Öffentlichkeit und des Kongresses stattfindet und dafür ausschlaggebend ist, welches Image des Präsidenten als Regierungschef sich herausbildet. Eine misslungene, durch viele Reibungsverluste und interne Konflikte gekennzeichnete Transition kann die Handlungsfähigkeit und die Autorität des neuen Präsidenten schon zu Anfang seiner Amtszeit beschädigen. Häufig tut sich eine Konfliktlinie zwischen dem engsten Beraterstab (darunter besonders

13 *Martha Joynt Kumar*, a.a.O. (Fn. 8), S. 611.

14 Vgl. *Andreas Falke*, a.a.O. (Fn. 10), S. 404 ff.; *Hugh Hecla*, *The In- and-Out System: A Critical Assessment*, in: *Political Science Quarterly*, 103. Jg. (1988), H. 1, S. 37 – 56, S. 49 ff.

die aus dem lokalen politischen Vorleben des Präsidenten stammenden Vertrauten) und etablierten Washington-Insidern auf, was besonders dann gilt, wenn der Präsident zuvor keine Amtserfahrung in der Hauptstadt hatte, sondern aus der einzelstaatlichen Politik rekrutiert wurde. Hinderlich sind auch Konflikte zwischen dem Wahlkampfteam und dem Transitionsteam.¹⁵ Schließlich ist Personalpolitik eng verbunden mit der Programm- und Agendasetzung der Regierung. Die Auswahl des Personals muss sich an zentralen Zielvorstellungen des gewählten Präsidenten orientieren. Welche Personen mit welchem politischen Hintergrund der Präsident beziehungsweise sein engstes Beraterteam beruft, spielt für die substanzielle Politikformulierung eine entscheidende Rolle. Der politische Hintergrund der Berufenen, die politischen Netzwerke, aus denen sie stammen und ihre langfristigen Loyalitäten sind Faktoren, die in der späteren Willensbildung und Politikimplementierung ausschlaggebend sind. In der Regierung *George W. Bushs* waren zum Beispiel viele außenpolitische Schaltstellen in der zweiten Reihe mit Neo-Konservativen besetzt, die nach den Anschlägen vom 11. September 2001 mit Unterstützung von Vizepräsident *Dick Cheney* erheblichen Einfluss auf die Entscheidungen der Administration ausüben konnten.¹⁶

Der präsidiale Besetzungsprozess hat schon häufig in der Kritik gestanden. So wird bemängelt, dass er den erfolgreichen Beginn einer Regierung, effizientes Handeln und präsidiale Führung untergräbt. Eine unabhängige Regierungskommission unter dem früheren Notenbankpräsidenten *Paul Volcker* kam wie viele Kritiker zu dem Schluss, dass er zu langwierig ist, zu viele Anforderungen an mögliche Kandidaten stellt, und dass Präsidenten davon profitieren würden, wenn die Zahl der politischen Beamten halbiert würde.¹⁷ In den letzten Jahren sind auch noch die Offenlegungs- und Dokumentationspflichten für Bewerber drastisch verschärft worden, so dass die gesamten Vermögensverhältnisse, alle Finanztransaktionen und Einkünfte sowie viele Details des bisherigen Privat- und Berufslebens offen gelegt werden müssen. Viele qualifizierte Bewerber werden davon abgeschreckt.¹⁸

Alle Reformvorschläge und Gesetzentwürfe, so der Presidential Appointment Improvement Act von 2002, zur Verringerung der politisch zu besetzenden Posten, zur Vereinfachung der Offenlegungspflicht und zur Beschleunigung des Zustimmungsverfahrens scheiterten am Präsidenten oder am Senat. Dem Gesetz zufolge hätte der Senat zum Beispiel sein Bestätigungsrecht verloren, wenn er einen nominierten Bewerber nicht innerhalb einer Frist von 30 Sitzungstagen bestätigt.¹⁹ Präsidenten haben sich gegen die Reduzierung der politischen Beamten gewehrt, weil sie darin ein unverzichtbares Steuerinstrument für die Kontrolle des Behördenapparates sehen.²⁰

15 Das galt insbesondere für *Carter*, *Reagan* und *Clinton*; *Martha Joynt Kumar*, a.a.O. (Fn. 8), S. 606.

16 Vgl. *Colin Campbell*, Unrestrained Ideological Entrepreneurship in the Bush II Advisory System, in: *ders.* / *Bert A. Rockman* (Hrsg.), *The George Bush Presidency. Appraisals and Prospects*, Washington D.C. 2004, S. 73 – 104.

17 Zur *Volcker*-Kommission siehe *Paul C. Light*, Recommendations Forestalled or Forgotten? The National Commission on the Public Service and Presidential Appointments, in: *Public Administration Review*, 67. Jg. (2007), H. 3, S. 408 – 417.

18 Vgl. ebenda, S. 410 f.

19 Vgl. ebenda, S. 411. So hat es auch Vorschläge gegeben, klare Positionsbeschreibungen und Qualifizierungsvoraussetzungen anzugeben.

20 Vgl. *Terry M. Moe*, The Politicized Presidency, in: *John E. Chubb* / *Paul E. Peterson* (Hrsg.), *New Directions in American Politics*, Washington D.C. 1985, S. 235 – 271, S. 263 ff.

Die Regierungsbildung, insbesondere ihr Kern, die wichtigsten Personalentscheidungen, bleiben mit erheblichen prozessualen Mängeln und Risiken behaftet und stellen für jede Administration eine erhebliche Herausforderung dar.

2. Die Regierungsbildung Obamas – ein Musterbeispiel?

Auch *Obama* begann lange vor dem Wahlsieg mit der Etablierung eines Transitionsteams und der Vorbereitung auf die Regierungsübernahme. Dabei waren seine ersten Schritte von derselben Professionalität und Reibungslosigkeit gekennzeichnet wie sein Wahlkampf. Allerdings konnte auch er nicht die Fallstricke der Transition vermeiden. Ein guter Griff war die Bestellung von *John D. Podesta* (zusammen mit *Valerie Jarrett*, einer Chicagoer Vertrauten von *Obama*) zum Leiter des Teams. *Podesta* war als ehemaliger Stabschef von Präsident *Clinton* bestens mit den Anforderungen der Organisation des präsidialen Regierungsapparates vertraut; als ehemaliger hochrangiger Kongressmitarbeiter war er ein führender Washington-Insider mit einem extensiven Netzwerk. Zudem hatte er keine eigenen Ambitionen auf ein Regierungsamt. Mit *Podestas* Hilfe etablierte *Obama* eine in zwölf Projektgruppen eingeteilte Mannschaft, die die wichtigsten Politikbereiche abdeckte und neben der Personalauswahl programmatische Positionsbestimmungen für einzelne Politikfelder erarbeitete. Auffallend war ein strikter ethischer Code, der auf die Mitarbeit von Personen verzichtete, die in den letzten zwölf Monaten als Lobbyisten gearbeitet hatten.²¹

Obama besetzte unmittelbar nach dem Wahlsieg die wichtigsten Positionen²² in seiner unmittelbaren Umgebung im White House Office: den Stabschef mit dem Abgeordneten *Rahm Emanuel*, den Haushaltsdirektor mit *Peter Orszag* von der Brookings Institution und den Rechtsberater (Legal Counsel) mit *Gregory B. Craig*. *Emanuel* steht beispielhaft für die Eigenschaften, die *Obama* in seinen engsten Beratern suchte: Bis 2009 war er Kongressabgeordneter und dort als Vorsitzender des Democratic Congressional Campaign Committee der Architekt der Rückgewinnung der Kongressmehrheit für die Demokraten 2006. Anschließend avancierte er zum Vorsitzenden des Democratic Caucus, der viertwichtigsten Position im Repräsentantenhaus. *Emanuel* arbeitet schon im Weißen Haus unter *Bill Clinton* an herausragender Stelle und stellt die personalisierte Verbindung *Obamas* zum Kongress dar. Zusammen mit *David Axelrod*, dem Chefstrategen des *Obama*-Wahlkampfes, und *Valerie Jarrett*, der engsten Vertrauten aus Chicago (formal für Föderalismusfragen zuständig, aber mit starkem Küchenkabinettsgeruch), gehört *Emanuel* zum engsten politischen Führungskreis von *Obama*. Sie sind die Schlüsselfiguren, deren eigentliche Mission der politische Erfolg und die Wiederwahl des Präsidenten sind. *Orszag*, einer der ange-

21 *Barack Obama*, Remarks of Senator Barack Obama: Taking Our Government Back, 22. Juni 2007, http://www.barackobama.com/2007/06/22/remarks_of_senator_barack_obam_17.php (Abruf am 28. April 2009); *Sam Stein*, Obama, McCain Transition Efforts Are Worlds Apart, in: The Huffington Post vom 8. November 2008, http://www.huffingtonpost.com/2008/10/08/Obama-mccain-transition-e_n_132976.html.

22 Für Hintergrundinformationen der wichtigsten Posten sowohl für das Weiße Haus als auch die Ministerien siehe auf der Website der New York Times, The 44th President, The New Team, http://projects.nytimes.com/44th-president/new_team (Abruf am 28. April 2009). Die Seite wird weiterhin ständig aktualisiert.

sehensten politiknahen Ökonomen der USA, diente zuvor als Direktor des einflussreichen Haushaltsbüros des Kongresses und wie *Emanuel* arbeitete er schon im Weißen Haus unter *Bill Clinton*.

Mit *Emanuel*, *Orszag* und *Craig* war schon früh ein Team installiert, das für den weiteren Fortgang der Regierungsbildung und für die unmittelbar nach Amtsantritt anstehende Aufgabe, einen Haushalt vorzulegen und mit dem Kongress zu verhandeln, die besten Voraussetzungen mitbrachte. Die Ernennungen signalisierten hohe Ansprüche an Professionalität. Sie ließen aber auch erkennen, wie bewusst sich *Obama* ist, dass man in Washington nur mit Insidern im politischen Prozess punkten kann und dass die Zusammenarbeit mit dem Kongress der Schlüssel für den Erfolg des Präsidenten ist – eine Lektion, die Präsidenten wie *Carter* und *Clinton* lernen mussten. Die Berufungen für den präsidentialen Stab zeigten schon ganz zu Anfang, dass *Obama* mit seinen Berufungen große politische Erfahrung, Professionalität und hohe informelle Vernetzung im Washingtoner Politikbetrieb zu verbinden suchte.

Obama und das Transitionsteam arbeiteten besonders effektiv und schnell bei der Besetzung der wichtigsten außen- und sicherheitspolitischen Positionen mit Kabinettsrang. Am 1. Dezember stellte der Präsident sein neues außenpolitisches Team vor. Als genialer Schachzug erwies sich dabei die Nominierung von *Hillary Clinton* als Außenministerin, über die während des Wahlkampfes lange als mögliche Vize-Präsidentenskandidatin spekuliert worden war. Damit neutralisierte er seine ehemalige Rivalin, band sie in die Regieredisziplin ein, verschaffte ihr aber gleichzeitig eine adäquate politische Plattform, die wesentlich attraktiver war als ihre Position im Senat, wo sie noch nicht ausreichend Seniorität aufgebaut hatte. Nicht weniger raffiniert war die Übernahme des Verteidigungsministers *Robert Gates* aus der Vorgänger-Administration, der zwar Republikaner ist, sich aber in der parteiübergreifenden Irak-Kommission als unabhängiger Kopf erwiesen hatte. Zum Nationalen Sicherheitsberater berief *Obama* mit *James L. Jones* einen Viersterne-General, der Kommandant der NATO-Truppen in Afghanistan war und über die Parteigrenzen hinweg hohes Ansehen besitzt.²³ Komplettiert wurde die Mannschaft durch *Susan Rice* als UN-Botschafterin.

Obama erreichte mit diesen Nominierungen eine Reihe wichtiger Ziele: Er signalisierte parteiübergreifenden Konsens in der Außenpolitik, die Bevorzugung von Kompetenz über Ideologie, Souveränität im Umgang mit Rivalen und die Bereitschaft, sich mit eigenständigen, profilierten Köpfen zu umgeben. Dafür sprechen auch die Berufungen des ehemals als Außenminister gehandelten *Richard Holbrooke* und des ehemaligen Senators *George Mitchell* als Sonderbeauftragte für die Krisenregionen Afghanistan/Pakistan und den Nahostkonflikt, die, da sie direkten Zugang zum Weißen Haus haben, auch ein gewisses Gegengewicht zu *Hillary Clinton* bilden.²⁴ *Obama* machte auch deutlich, dass sein Nationaler Sicherheitsberater die zentrale Koordinationsstelle im außenpolitischen Entscheidungsprozess sein und als neutraler Makler fungieren würde, der nicht wie *Condoleezza Rice* bei der fatalen Entscheidung über den Irak-Krieg von neo-konservativen Akteuren wie *Dick Cheney*

23 Vgl. The New York Times, The 44th President, The New Team, James L. Jones, http://projects.nytimes.com/44th_president/new_team/show/james-jones (Abruf am 28. April 2009).

24 Vgl. *Mark Landler*, Appointing Emissaries, Obama and Clinton Stress Diplomacy, in: The New York Times vom 23. Januar 2009, S. 10.

und *Donald Rumsfeld* zu umgehen sei.²⁵ Was die innere Kerntruppe im Weißen Haus und das außen- und sicherheitspolitische Team betraf, so konnte man fast schon von einem Meisterwerk sprechen. Auch die umweltpolitischen Personalentscheidungen führten zur Berufung einer schlagkräftigen und kompetenten Mannschaft und unterstrichen den versprochenen Neubeginn in der Klima- und Umweltpolitik.²⁶ *Obama* schien mühelos an seine erfolgreiche Wahlkampforganisation anzuknüpfen, der Übergang vom Wahlkämpfer zum Regierungschef, der kunstvoll und strategisch seine Administration konstruiert, souverän zu gelingen.

Aber schon bei der Besetzung der wirtschaftspolitischen Schlüsselpositionen machten sich Schwächen bemerkbar. Die Probleme ergaben sich aus den außerordentlich hohen Ansprüchen an die ethische Integrität der Bewerber. Sie sollten möglichst fern vom Washingtoner Lobbyisten-Betrieb sein und sich zudem verpflichten, nach dem Ende ihrer Amtszeit für eine bestimmte Zeit auf interessenkonfliktträchtige Beschäftigung zu verzichten. Gleichzeitig setzte *Obama* auf eine Verschärfung der Überprüfung der Kandidaten, um mögliche Steuertatbestände oder die illegale Beschäftigung von Dienstkräften auszuschließen. Angesichts der Finanzkrise und der schwindenden Popularität von Rettungspaketen für den Finanzsektor wurden latent die symbiotischen Beziehungen und die personellen Verflechtungen zum Thema, die sich in den letzten 20 Jahren unter Republikanischen und Demokratischen Regierungen zwischen der Finanzindustrie und dem staatlichen Sektor entwickelt hatten. Unter *Clinton* wie unter *George W. Bush* waren zwei führende Investment-Banker Finanzminister (*Robert Rubin* und *Hank Paulson*, dessen Vorgänger *John W. Snow* zu einem Private Equity Fund wechselte). Zwischen Wall Street und Washington kam es auch aufgrund der Wahlkampfspenden und der ideologischen Diskursmacht zu einem fest institutionalisierten Austausch, der ursächlich für die mangelnde Regulierung des Finanzsektors ist.²⁷ Die Frage, wie diese überhaupt möglich ist, überschattete mindestens latent auch die Besetzung der wichtigsten wirtschaftspolitischen Schaltstellen der Administration zu einem Zeitpunkt, als die seit dem Zusammenbruch der Lehman-Bank sich verschärfende Finanzkrise schnelles Handeln und die Aufstellung eines schlagkräftigen Teams erforderte. Die Nominierung eines Finanzministers war in der schwierigen Wirtschaftslage kritisch.

Als Kandidaten schälten sich die beiden ehemaligen Finanzminister *Robert Rubin* und *Larry Summers* sowie der Vorsitzende der New Yorker Bundesbankfiliale, *Timothy Geithner*, heraus, der unter *Summers* Staatssekretär für internationale Angelegenheiten war.²⁸ Der ehemalige Goldman-Sachs Vorsitzende *Robert Rubin* schied offenbar aus, weil er als Vor-

25 Siehe *Ivo H. Dalder / I.M. Destler*, In the Shadow of the Oval Office. The Next National Security Advisor, in: *Foreign Affairs*, 88. Jg. (2009), H. 1, S. 114 – 129; *Karen DeYoung*, Obama's NSC Will Get New Power, Directive Expands Makeup and Role of Security Body, in: *The Washington Post* vom 8. Februar 2009, S. 1.

26 Vgl. *John Broder*, Obama Team Set on Environment, in: *The New York Times* vom 10. Dezember 2009, S. 1.

27 Siehe dazu die Analyse des ehemaligen Chefökonom des IWF, *Simon Johnson*, The Quiet Coup, in: *The Atlantic*, 153. Jg. (2009), H. 5; *Martin Hellwig*, Systemic Risk in the Financial Sector: An Analysis of the Subprime-Mortgage Financial Crisis, Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Nr. 43, Bonn 2008, S. 56 ff.

28 Vgl. *Edward Luce*, Treasury Chief is Obama's first Test, in: *Financial Times* vom 6. November 2008, http://us.ft.com/ftgateway/superpage.ft?news_id=fto110620081532450668&page=2.

stand der Citigroup maßgeblich an höchst riskanten Geschäften mit Finanzinstrumenten wie Collateral Debt Obligation beteiligt war, die 2008 zu Verlusten von über 65 Milliarden Dollar führten und die Bank zwingen, Bundeshilfe in Anspruch zu nehmen.²⁹ Die Wahl fiel schließlich auf *Geithner*, gerade wegen seiner Vertrautheit mit dem Finanzsektor als New Yorker Bundesbankvertreter. *Summers* erhielt als Vorsitzender des National Economic Councils eine einflussreiche Position im Weißen Haus. Die Nominierung von *Geithner* erwies sich jedoch aus zweierlei Gründen als problematisch: Die Nachprüfungen seiner Steuererklärungen durch *Obamas* eigenes Team ergaben einen Nachzahlungsbedarf von 32.000 Dollar. *Geithner* wurde zwar nach Begleichung der Steuerschulden doch noch vom Senat bestätigt, doch die hohen ethischen Ansprüche des *Obama*-Teams schienen beschädigt. Auch *Geithners* Unabhängigkeit gegenüber dem Finanzsektor wurde in Frage gestellt: Im Verwaltungsrat der New Yorker Bundesbank, die ihn als Präsidenten gewählt hatte, saßen gerade jene Banker, die durch ihre riskanten Geschäfte die Finanzkrise verursacht hatten und die jetzt auf staatliche Rettung hofften. Problematisch – und wenig in den Medien beachtet – war *Geithners* Wahl eines Stabschefs: Sie fiel auf *Mark Patterson*, Vizepräsident des politischen Verbindungsbüros von Goldman-Sachs, der ironischerweise Senator *Obamas* Initiativen zur Begrenzung von Vorstandsgehältern in seiner Zeit als Lobbyist bekämpft hatte. Die *Obama*-Administration konnte ihre Absicht, sich vom Lobbyismus zu isolieren, insgesamt nicht aufrechterhalten. Bis Ende Januar waren mehr als zehn Prozent der Stabsstellen im Weißen Haus mit Personen besetzt, die zuvor als Lobbyisten gearbeitet hatten.³⁰ Ob diese Nähe für die Unentschlossenheit der *Obama*-Administration bei der Sanierung des Finanzsektors verantwortlich ist, muss offen bleiben.³¹

Einen weiteren Schlag erhielt der Besetzungsprozess bei dem Versuch, den ehemaligen Mehrheitsführer im Senat *Tom Daschle* zum Gesundheitsminister und Stabsberater für Gesundheit im Weißen Haus zu machen. *Daschle*, der eigentliche Mentor von *Obamas* Kandidatur, wäre wegen seiner vielfältigen Beziehungen zu strategisch wichtigen Politiknetzwerken in der Hauptstadt geradezu prädestiniert gewesen, ein so schwieriges Vorhaben wie die Gesundheitsreform im Kongress und in den betroffenen gesellschaftlichen Gruppen durchzusetzen. *Daschle* arbeitete nach dem Verlust seines Senatssitzes für eine Gesundheitsberatungsfirma, war aber nicht formal als Lobbyist registriert. Die Nominierung endete schließlich mit seinem Verzicht, als sich herausstellte, dass er Steuerschulden von 128.000 Dollar für die Benutzung einer Limousine mit Chauffeur hatte, die ihm ein anderer Arbeitgeber zur Verfügung gestellt hatte. Angesichts des schlechten Bildes, das die Administration bei

29 Vgl. *Jeff Madrick*, How We Were Ruined & What We Can Do, in: The New York Review of Books, 56. Jg. (2009), H. 2.

30 Siehe *David Korn* / *Jonathan Stein*, Top Geithner Aide Fought CEO Pay Reform, in: Mother Jones vom 20. März 2009, <http://www.motherjones.com/politics/2009/03/geithner-aide-fought-ceo-pay-reform/>; *Bara Vaida*, Former Lobbyists Join Obama, in: National Journal vom 24. Januar 2009, http://www.nationaljournal.com/njmagazine/ll_20090124_2562.php.

31 Vgl. *Simon Johnson*, Will The Real Geithner Plan Please Stand Up?, in: Baseline Scenario vom 31. März 2009, <http://baselinescenario.com/2009/03/31/will-the-real-geithner-plan-please-stand-up/#more-3127> (Abruf am 28. April 2009); siehe dazu allerdings die Einwände von so bekannten Ökonomen wie *Adam Posen* und *Gary Burtless* im National Journal Economist Blog, <http://economy.nationaljournal.com/2009/04/crony-capitalism-in-america.php> (Abruf am 28. April 2009).

der Regierungsbildung machte, räumte *Obama* schließlich öffentlich ein: „Ich habe es verpatzt.“³²

Auch die Besetzung des Postens des Handelsministers war kein Ruhmesblatt der Personalpolitik: Der erste Kandidat, *Obamas* ehemaliger Mitkonkurrent um die Präsidentschaft, Kabinettsmitglied unter *Clinton* und Gouverneur von New Mexico *Bill Richardson*, musste auch wegen Unregelmäßigkeiten bei staatlichen Aufträgen seinen Verzicht erklären. Mit der Nominierung des republikanischen Senators *Judd Gregg* aus New Hampshire, der sich besonders für Haushaltsdisziplin und große Nähe zur Wirtschaft auszeichnet, versuchte *Obama* sein Konzept der parteiübergreifenden Politik zur Anwendung zu bringen. Doch in der öffentlichen Diskussion stellte sich schnell die ideologische Distanz zwischen *Gregg* und der Administration heraus – er hatte als Senator für die Abschaffung des Handelsministeriums plädiert, das er nun führen sollte.³³ Erst im dritten Anlauf gelang mit dem früheren Gouverneur von Washington *Gary Locke* die Nominierung und Ernennung eines Handelsministers.

Im Laufe des Transitionsprozesses wurde die Administration von den Realitäten eingeholt. Für die Überprüfung der Bewerber arbeiteten 15 Juristen je Kabinettsposten, doch das Niveau des fulminanten Beginns konnte angesichts der vielen Fallstricke, Unwägbarkeiten der steuerlichen und polizeilichen Hintergrunduntersuchungen, des Zeitdrucks sowie des permanenten medialen Attentismus nicht gehalten werden. Fehler schlichen sich gerade dann ein, wenn es sich um prominente Kandidaten mit guten Beziehungen zum Präsidenten handelte (*Daschle, Richardson*). *Obama* konnte den Spannungen zwischen hohen ethischen Ansprüchen und dem interessengruppeneprägten Washingtoner Politikbetrieb nicht entgehen. Auch für ihn galten die Gesetze der amerikanischen Politik trotz der großen Nachsicht, die die Senatsmehrheit zum Beispiel in den Fällen *Geithner* und *Daschle* zeigte.³⁴ Nach einer Untersuchung der *Washington Post* zur Schnelligkeit der Kabinettsbesetzung bis zur Amtseinführung der letzten fünf Präsidenten war nur *Carter* langsamer als *Obama*. Allerdings lag er in der Norm. Ende März war lediglich die Gesundheitsministerin *Kathleen Sibelius* noch nicht vom Senat bestätigt.³⁵

Im Finanzministerium machte sich die schleppende Besetzung der Führungsposten unterhalb der Kabinettssebene angesichts der Finanzkrise als äußerst dysfunktional bemerkbar. Im Vorfeld des G-20-Gipfeltreffens in London im März 2009 beklagte der Kabinettssekretär des britischen Premierministers öffentlich „die absolute Verrücktheit“ des amerikanischen „Spoils System“, das die gesamte administrative Führung der Ministerien austausche. *Sir Gus O'Donnell* fand für schwierige Fragen der internationalen Finanz- und Wirtschaftspolitik keine Gesprächspartner im amerikanischen Finanzministerium, da die Stellen der

32 *Jeff Zeleny*, *Daschle Ends Bid for Post; Obama Concedes Mistake*, in: *The New York Times* vom 4. Februar 2009, S. 1; *Obama räumt Fehler ein – „Ich habe es verpatzt“*, in: *Welt Online* vom 4. Februar 2009, <http://www.welt.de/politik/article3144125/Obama-raeuft-Fehler-ein-Ich-habe-es-verpatzt.html>.

33 Vgl. *The New York Times*, *The 44th President, The New Team, Judd Gregg*, http://projects.nytimes.com/44th-president/new_team/show/judd-gregg (Abruf am 28. April 2009).

34 Vgl. *Sam Stein*, *Inside Obama's Vetting Process: What Went Wrong?*, in: *The Huffington Post* vom 9. Februar 2009, http://www.huffingtonpost.com/2009/02/09/inside-obamas-vetting-pro_n_164631.html.

35 Vgl. *The Washington Post*, *Interactive: Obama's Cabinet Picks*, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/interactives/transition08/> (Abruf am 28. April 2009).

Under, Deputy und Assistant Secretaries noch nicht besetzt waren.³⁶ Einer der führenden internationalen Wirtschaftskommentatoren, der ehemalige Chefökonom der Europäischen Bank für Wiederaufbau *Willem Buiter*, sah in diesen Umständen den Ursprung für die Politiklähmung der USA in der gegenwärtigen Finanzkrise; bei der Politikformulierung und Evaluation der Handlungsoptionen gebe es große Reibungsverluste, den politischen Führungspersonen wie *Geithner* und *Summers* fehle der Apparat zum effektiven Handeln.³⁷

Eine ganz geringe Rolle spielte in der Zusammenstellung der Regierungsmannschaft die Diskussion um ethnische, rassische und geschlechtsbezogene Vielfalt. Drei der Kabinettsmitglieder (einschließlich Handelsbeauftragter und UN-Botschafter) sind Afro-Amerikaner, jeweils zwei hispanischer beziehungsweise asiatischer Herkunft, und sieben sind Frauen. Nicht nur war *Barack Obama* als der erste afro-amerikanische Präsident hier sehr viel weniger unter Erwartungsdruck, sondern der Pool möglicher Demokratischer Kandidaten ist schon heute von großer Vielfalt geprägt. Der parteienübergreifende Charakter des Kabinetts wird an zwei Republikanischen Ministern deutlich (neben Verteidigungsminister *Gates*, Verkehrsminister *Ray La Hood*). Obwohl mit *Emanuel*, *Axelrod* und *Jarrett* Vertreter aus dem Chicagoer Politikbetrieb an Schaltstellen im Weißen Haus sitzen, kam das *Obama*-Team nie in den Geruch lokaler Provinzialität, der die Administrationen von *Jimmy Carter* und *Bill Clinton* anfangs plagte.³⁸ Die vielleicht enttäuschendste Besetzung war die Berufung des handelspolitisch unerfahrenen Bürgermeisters von Dallas, *Ron Kirk*, als Handelsbeauftragten. Hierin spiegelt sich der geringe Stellenwert, den die *Obama*-Administration angesichts der starken Globalisierungskritik der Gewerkschaften der weiteren Liberalisierung des Welthandels beimisst.³⁹ Insgesamt wartet *Obama* mit einer schlagkräftigen, kompetenten und politisch erfahrenen Mannschaft auf, die einige herausragende und unabhängige Köpfe enthält. Wie dieses Team mit internen strategischen Konflikten umgehen wird, die sich zwangsläufig einstellen werden, wird sich im Verlaufe der Regierungsarbeit zeigen. Derartige Spannungen zeichneten sich aber schon früh zwischen seinen ökonomischen Beratern und den Umweltpolitikern in Fragen des Klimaschutzes ab.⁴⁰ Und das prinzipielle Problem hat die Finanzkrise deutlich gemacht: Die USA zahlen einen hohen Preis in Form mangelnder Handlungsfähigkeit für die Beibehaltung der Praxis, mit jeder Regierungsübernahme die administrativ-politische Führungsschicht neu zu besetzen.

36 Vgl. *George Parker / Alex Barker*, Vacuum in U.S. stymies planning for G-20, in: Financial Times vom 11. März 2009, <http://www.ft.com/cms/s/0/0799de02-0ddc-11de-8ea3-0000779fd2ac.html>.

37 Vgl. *Willem Buiter*, To the Victor Go the Spoils: Who Answers the Phone in the US Treasury?, in: Financial Times Blog Maverecon vom 11. März 2009, <http://blogs.ft.com/maverecon/2009/03/to-the-victor-go-the-spoils-who-answers-the-phone-in-the-us-treasury/>.

38 Zu *Carter* vgl. *Stephen Hess*, Organizing the Presidency, Washington D.C. 1988, S. 145 ff.

39 Vgl. *Andreas Falke*, Klimaschutz- und Handelspolitik – Neue transatlantische Konstellationen?, in: *Reinhard C. Meier-Walser* (Hrsg.), Amerikanische Außenpolitik im Wandel? Präsident Obamas neuer Kurs und die Zukunft transatlantischer Beziehungen, München 2009, S. 403 – 427.

40 Vgl. *John Broder*, In Obamas Team, Two Camps on Climate, in: The New York Times vom 3. Januar 2009, S. 10.

3. Obamas Dilemma: Reformpräsident oder Krisenmanager? Regierungsprogramm und erste Initiativen

Zum Amtsantritt *Obamas* befinden sich die Vereinigten Staaten in der schwersten Wirtschaftskrise seit der großen Depression der 1930er Jahre, deren Kern eine Krise des Finanzsektors ist. Die Arbeitslosigkeit überstieg die Achtprozent-Marke und für das erste Quartal 2009 wird mit einem weiteren Rückgang der Wirtschaftstätigkeit um fünf Prozent gerechnet. Große Teile des Bankensektors sind insolvent. Die OECD erwartet eine Erholung in einer L-Kurve mit nur geringem Wachstum im Aufschwung.⁴¹ Besonders hinsichtlich der Sanierung der Banken blieb die Administration ähnlich unentschlossen wie ihre Vorgängerin. Mit Plänen für eine Sanierung des Bankensektors ließ sich *Obama* ungewöhnlich viel Zeit und legte sie erst Ende März vor, was auf das Fehlen eines qualifizierten Führungsstabes im Finanzministerium und Sorgen um die öffentliche Akzeptanz eines weiteren teuren Rettungsprogramms nach der Bekanntgabe von hohen Bonuszahlungen bei öffentlich gestützten Banken zurückzuführen war.⁴²

Schon in *Obamas* Ansprache zum Amtsantritt kam die Ambivalenz seines grundsätzlichen Politikansatzes zum Ausdruck: Er erkannte die Krisensituation an, benutzte aber die Rede vor allem, um sich klar vom Regime seines Vorgängers abzugrenzen und einen ambitionierten neuen Aufbruch zu markieren⁴³: „There are some who question the scale of our ambitions, who suggest that our system cannot tolerate too many big plans. [...] Their memories are short, for they have forgotten what this country has already done, what free men and women can achieve when imagination is joined to common purpose and necessity to courage.“⁴⁴ Er nutzte die Gelegenheit nicht, um in einer „Blut, Schweiß und Tränen“-Rede die Nation auf die Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise vorzubereiten und einzuschwören. Damit hätte *Obama* vielleicht stärker die Aufmerksamkeit von Öffentlichkeit und Kongress auf die schwierigen Probleme der Sanierung des Bankensektors lenken können und Unterstützung gesichert für umstrittene Maßnahmen wie einen weiteren massiven Einsatz öffentlicher Mittel zur Bankensanierung und die Option einer Verstaatlichung und Zerschlagung großer zahlungsunfähiger Institute. *Obama* sprach zwar auf seiner ersten

41 Vgl. *Phil Izo*, Obama, Geithner Get Low Grades From Economists, in: The Wall Street Journal vom 12. März 2009, S. 4; The Baseline Scenario, Post-G20 Edition, <http://baselinescenario.com/2009/04/07/baseline-scenario-april-7-2009/#more-3214> (Abruf am 7. April 2009). Zu den Voraussagen vgl. The Wall Street Journal, Economic Forecasting Survey, April 2009, <http://online.wsj.com/public/resources/documents/info-flash08.html?project=EFORECAST07> (Abruf am 28. April 2009); OECD (Hrsg.), OECD Interim Economic Outlook, March 2009, United States, S. 1 – 4, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/17/42441022.pdf> (Abruf am 28. April 2009).

42 Vgl. *Neil Irwin*, Late Change in Course Hobbled Rollout of Geithner's Bank Plan, in: The Washington Post vom 17. Februar 2009, S. D1; *Claus Tigges*, Obama sucht privates Kapital für Banken, in: FAZ vom 8. April 2009, S. 13.

43 Vgl. The New York Times, Transcript of Barack Obama's Inaugural Address, 20. Januar 2009, <http://www.nytimes.com/2009/01/20/us/politics/20text-obama.html?scp=1&sq=Barack%20Obama%92s%20Inaugural%20Address&st=Search>. Siehe auch *Dan Balz*, Obama Signals Need for a Sharp Break from the Past, in: The Washington Post vom 21. Januar 2009, S. 15.

44 The New York Times, Barack Obama's Inaugural Address, 20. Januar 2009, <http://www.nytimes.com/2009/01/20/us/politics/20text-Obama.html>. Siehe auch *Dan Balz*, Obama Signals for a Sharp Break from the Past, in: The Washington Post vom 21. Januar 2009, S. 15.

Pressekonferenz von der möglicherweise bevorstehenden „verlorenen Dekade ohne Wachstum“, aber die entsprechende Fokussierung auf eine Politik, die genau dieses Szenario verhindern könnte, nahm er nicht vor. Eine überzeugende Krisenbekämpfungsstrategie beziehungsweise einen Dialog mit der Bevölkerung und den relevanten gesellschaftlichen Kräften stieß der neue Präsident nicht an. Stattdessen betonte er die Notwendigkeit neuer umfassender staatlicher Maßnahmen im Gesundheits-, Energie-, Umwelt- und Bildungssektor.⁴⁵ Für *Obama* hatte die programmatische Etablierung eines Regierungsprofils links der Mitte Priorität vor der Möglichkeit, die Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise, insbesondere die Sanierung des Bankensektors, in den Mittelpunkt zu stellen und die strukturellen Reformvorhaben auf die Zeit nach der Erholung der Wirtschaft zu verschieben. Dies wäre insofern plausibel gewesen, als die Wahl *Obamas* nicht einfach als ein Schwenk der Wähler nach links zu interpretieren ist.⁴⁶ Den Bruch, den *Obama* mit seinem Programm intendiert, haben die meisten Wähler, besonders die Unabhängigen und Wechselwähler, mit der Abstrafung der Republikaner vollzogen.

Diese Ambivalenz zwischen Reformer und Krisenmanager kennzeichnete auch die Debatte um die erste große Initiative der Regierung, das Konjunkturbelebungsprogramm.⁴⁷ Hier musste sich *Obama* zwischen der kurzfristigen Ankurbelung der Wirtschaft und langfristig wirksamen strukturellen Veränderungen entscheiden, die mit einer progressiven politischen Agenda im Einklang stehen. Zwar waren die Wirtschaftsberater der Meinung, dass die USA angesichts der Ausreizung geldpolitischer Maßnahmen mit einer keynesianischen Situation konfrontiert seien und ein fiskalischer Stimulus die wegbrechende Konsumnachfrage stützen müsse. Umstritten war, ob kurzfristig wirkende oder auch langfristige Ausgabenprogramme in Humankapital, Infrastruktur und Gesundheit angezeigt wären, um die progressive Signatur der Regierungspolitik hervorzuheben. Insbesondere Vertreter der unteren Gebietskörperschaften dachten zum Beispiel daran, die meisten Mittel des Konjunkturprogramms in die Zuweisungen an die Einzelstaaten einfließen zu lassen, da diese sonst durch verfassungsmäßige Gebote zum Haushaltsausgleich zu einem pro-zyklischen, den Abschwung verstärkenden Ausgabenverhalten gezwungen sind. Dies hätte politisch jedoch als eine Anerkennung des Status Quos und nicht als programmatischer Aufbruch gegolten, obwohl die Kanalisierung der Mittel durch eingespielte Implementationskanäle am schnellsten ihre stimulierende Wirkung entfaltet hätte. Umstritten waren zudem der Umfang und die Rolle von Steuersenkungen, die insbesondere von den Republikanern gefordert wurden, die im Senat durch die Cloture-Regel eine Sperrminorität halten.⁴⁸ Die stärker politisch ausgerichteten Berater *Obamas* argumentierten, dass man Neuorientierungen

45 Vgl. The New York Times, Transcript of Obama's Prime-Time Press Briefing, 9. Februar 2009, <http://www.nytimes.com/2009/02/09/us/politics/09text-obama.html?scp=1&sq=Obama%20Prime-Time%20Press%20Briefing%20&st=cse>; *Simon Johnson*, Bust the Slump First, in: The New Republic vom 25. Februar 2009, <http://www.tnr.com/politics/story.html?id=777fa70f-cfc1-4f86-aaad-17269ef0a92e>.

46 Dies hat *Pietro Nivola* in einer Analyse jüngster Meinungsumfragen für Politikbereiche wie Wirtschaft, Gesundheit, Umweltschutz und auch Außenpolitik nachgewiesen, *ders.*, Center-Left America?, in: Brookings Institution (Hrsg.), Issues in Governance Studies, Nr. 24, Washington D.C. 2009.

47 Vgl. *Andreas Falke*, Die wirtschaftspolitischen Strategien der Obama-Administration, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Nr. 119, März 2009, S. 54 – 58.

48 Vgl. ebenda, S. 55 f. Siehe auch den Beitrag von *Michael Kolkmann* in diesem Heft.

in der Politik zu Beginn einer Administration in Angriff nehmen müsse, solange das Mandat des Präsidenten noch frisch ist und Glaubwürdigkeit und Kredit beim Wähler noch unverbraucht sind. Zudem verwies diese Fraktion auf den aufgestauten Wunsch nach klarer politischer Veränderung in der Demokratischen Partei und bei der Mehrheit der Demokratischen Abgeordneten im Kongress, die eine klare links-liberale Prägung des Programms wünschten und selbst auch im Gesetzgebungsverfahren durchsetzen würden.⁴⁹ Ohne eine derartige Positionierung wäre das „Change“-Szenario, unter dem *Obama* angetreten war, ungläubwürdig.

Das Konjunkturprogramm wurde am 11. Februar in einer Höhe von 787 Milliarden Dollar (davon 282 Milliarden in Steuersenkungen) von beiden Häusern des US-Kongresses verabschiedet. Im Repräsentantenhaus stimmte keiner der Republikaner für die Vorlage, im Senat mussten sich die Demokraten die Zustimmung von drei moderaten Republikanern durch stärkere Steuersenkungen und Verzicht auf den unteren Gebietskörperschaften zukommende Maßnahmen erkaufen. Damit lag das Programm unter den 825 Milliarden, die in *Obamas* Vorlage ursprünglich angesetzt waren. Aus steuertechnischen Gründen rechnen Ökonomen nur mit einem effektiven Volumen von 700 Milliarden, die gerade keynesianische Ökonomen für viel zu gering halten.⁵⁰ Der Gesetzgebungsprozess führte dazu, dass moderate Republikaner im Senat eine Schlüsselstellung einnehmen konnten.⁵¹

Auch der erste Haushaltsentwurf, für den Präsident *Obama* verantwortlich zeichnete, trug eindeutig links-liberale Züge expandierender Staatstätigkeit. Das Gesamtvolumen für das nächste Haushaltsjahr beträgt 3,6 Billionen Dollar, und die langfristigen Verpflichtungen würden die Bundesausgaben in den nächsten zehn Jahren um 500 Milliarden erhöhen, ohne dass damit die zusätzlichen Mittel für die Gesundheitsreform berücksichtigt sind. Die Vorlage enthält Ausgaben für Bildung, Wissenschaft sowie Infrastruktur und Steuervergünstigungen für Niedrigverdiener. Für die Einführung einer umfassenden Gesundheitsversorgung ist ein Fond von 634 Milliarden vorgesehen, der durch Ausgabenkürzungen und die Reduktion von Steuervergünstigungen für Besserverdiener finanziert werden soll. Der Entwurf schlägt auch Einnahmeverbesserungen vor: eine Rückkehr zu den Höchststeuersätzen der *Clinton*-Ära (33,0 auf 36,0 Prozent beziehungsweise 35,0 auf 39,6 Prozent), eine Begrenzung der steuerlichen Abzugsfähigkeit auf 28 Prozent der Steuerschuld und die Einnahmen aus einem Emissionshandelssystem im Rahmen der Klimaschutzpolitik. Allerdings treten jetzt auch die Haushaltsdefizite stärker in den Blick. Das Haushaltsbüro des US-Kongresses erregte Aufsehen mit seiner Schätzung, dass selbst bei völliger Realisierung der Einnahmeverbesserungen mit Haushaltsdefiziten von über 9,3 Billionen Dollar über zehn Jahre zu rechnen sei. Würde der Kongress die Vorlage unverändert verabschieden, würde das Defizit in den nächsten zwei Jahren bei jeweils neun bis zehn Prozent des Bruttoinlandsproduktes und selbst nach einer wirtschaftlichen Erholung jährlich über vier Prozent liegen. Die Staatsschuld würde von heute 42 Prozent des BIP auf 82 Prozent bis 2019 stei-

49 Vgl. *Peter Baker*, Obama Team Weighs What to Take on First, in: The New York Times vom 9. November 2008, S. 1.

50 Economic Stimulus, in: The New York Times vom 27. März 2009, http://topics.nytimes.com/topics/reference/timestopics/subjects/u/united_states_economy/economic_stimulus/; *Paul Krugman*, Behind the Curve, in: The New York Times vom 9. März 2009, S. 23.

51 Vgl. *William A. Galston*, Congress and Administration Reach Deal on Economic Stimulus Plan, Brookings Institution, 12. Februar 2009, http://www.brookings.edu/opinions/2009/0212_stimulus_galston.aspx.

gen. Zudem sind nicht alle Einnahmeverbesserungen im Kongress durchsetzbar. Der Widerstand ist besonders groß gegen die Beschränkung der Abzugsfähigkeit, denn davon ist auch das Spendenaufkommen der großen gemeinnützigen Organisationen betroffen. Kann *Obama* aber die Steuererhöhungen nicht durchsetzen, fehlen ihm die Mittel für die Anschubfinanzierung der Gesundheitsreform. Als Alternative käme dann nur noch eine Besteuerung der betrieblichen Gesundheitsleistungen in Betracht, ein Vorschlag von *John McCain*, den *Obama* im Wahlkampf abgelehnt hatte. Mittelfristig ist eine umfassende Reform des Gesundheitssystems wohl nur durch die Einführung einer nationalen Mehrwertsteuer zu finanzieren.⁵² Fraglich ist zudem, ob das Ausgabenprogramm und die Steuererhöhungen durch ein vereinfachtes Verfahren, die so genannte Reconciliation⁵³, durchgesetzt werden könnten, das die Sperrklausel im Senat umgehen würde.

Nach dem Stand der Dinge stößt *Obama* mit seiner progressiven Agenda an budgetäre und politische Grenzen.⁵⁴ Weder die Gelder für die Gesundheitsreform stehen zur Verfügung, noch kann er hoffen, im Zuge der Haushaltsberatungen ein Emissionshandelssystem zu etablieren und die Einnahmen für die Steuererleichterungen für Geringverdiener zu verwenden. Sicherlich könnte er ein Emissionshandelssystem durch eine separate Vorlage schaffen, die elegante Verbindung mit einer die unteren Schichten begünstigenden Steuerpolitik und unkomplizierteren Verfahren im Gesetzgebungsprozess würde aber wegfallen.⁵⁵ Damit dürfte auch die *Obama*-Administration in der Realität angekommen sein. Wahrscheinlich wird eine Koalition aus moderaten Demokraten im Repräsentantenhaus und moderaten Republikanern im Senat den Ton angeben. Natürlich wird der Präsident versuchen, das, was er dem Kongress abhandeln kann, mitzunehmen und sich zum Sieger zu erklären. Doch seine links-liberale, transformative Agenda dürfte vorerst nur in sehr verwässerter Form durchsetzbar sein, auch wenn sie viele richtige Ansätze enthält.⁵⁶

Obamas erste politische Entwürfe haben eine Debatte darüber ausgelöst, wo er auf dem politischen Spektrum zu positionieren ist. Selbst eine Reihe unabhängiger Beobachter sehen in ihm einen alten Links-Liberalen, der die Lektionen seit der *Reagan*-Administration nicht gelernt hat und darauf verzichtet, eine Koalition mit den zentristischen Kräften in der amerikanischen Politik einzugehen, aber letztlich dazu gezwungen sein wird. Andere verstehen ihn als einen neuen Demokraten, der allerdings staatlichen Programmen zur Herstellung sozialen Ausgleichs und langfristiger Effizienzsteigerung mehr zutraut, als es *Bill Clinton* tat. Steuererhöhungen kehren nur zu dem Niveau der *Clinton*-Zeit zurück, und in der Gesundheitspolitik will er das private System nicht abschaffen, sondern um öffentliche

52 Vgl. *Ezekiel J. Emanuel*, *Healthcare Guaranteed*, New York 2008, S. 84.

53 Reconciliation bezeichnet ein vereinfachtes Verfahren, um Eingaben und Ausgaben nach bestehender Gesetzeslage in Einklang mit den Ausgabeniveaus der jährlichen Budgetentschließung zu bringen. Bei der Abstimmung im Senat entfällt dabei die Sperrminorität. Vgl. *Thomas E. Mann*, *Truth and Reconciliation: Sidestepping the Filibuster*, Brookings Institution, 20. April 2009, http://www.brookings.edu/articles/2009/0420_budget_mann.aspx.

54 Vgl. *Carl Hulse*, *Health Care, Financing, Taxes, Congressional Resistance: Obama's Revenue Plans Hit Resistance in Congress*, in: *The New York Times* vom 20. März 2009, S. 17.

55 Vgl. *Alice Rivlin*, *Making a Good Budget Better*, Brookings Institution, 26. März 2006, unter: http://www.brookings.edu/opinions/2009/0326_budget_rivlin.aspx; *William A. Galston*, *Will Obama's Agenda Pass Congress's Budget Resolution*, Brookings Institution, 26. März 2009, http://www.brookings.edu/opinions/2009/0326_budget_galston.aspx.

56 Vgl. *The Economist*, *Barack Obama's Progress: Coming Down to Earth*, 28. März 2009, S. 29 f.

Elemente ergänzen. Auch befinden sich in seinem Team mit *Larry Summers*, *Cass Sunstein* und *Austan Goolsbee* Vertreter, die wirtschaftsliberale Konzepte verfolgen.⁵⁷

Wichtiger als die ideologische Verortung sind Einwände, die *Obama*-Administration sei mit einer überfrachteten Agenda angetreten. Die Überwindung der Finanzkrise ist schon eine nur mit großer Energie und Geschick zu lösende Aufgabe, und ob der *Geithner*-Plan zur Bereinigung der Bilanzen von schädlichen Wertpapieren gelingt, bleibt abzuwarten. *Obama* will aber nicht nur die Wirtschaftskrise bewältigen und das Vertrauen in den Finanzsektor wieder herstellen, sondern umfassende Programme zur Gesundheitsversorgung, für Umweltschutz, Bildung, Energie und zur Herstellung von mehr sozialer Gerechtigkeit auf den Weg bringen, deren Finanzierbarkeit keineswegs gesichert ist. Auch ist noch völlig unklar, welche weiteren Haushaltsbelastungen die Stützungsmaßnahmen für den Finanzsektor erfordern und ob die Verschuldung bezahlbar ist. Der Administration scheint die Fähigkeit und Selbstdisziplin zu fehlen, klare Prioritäten zu setzen und die Agenda zu kontrollieren.⁵⁸

Der Präsident, mit dessen strategischer Situation *Obamas* heutige Situation häufig verglichen wird, *Franklin D. Roosevelt*, unternahm zunächst mit dem Emergency Banking Act von 1933 eine Stabilisierung des Bankensektors, die das Vertrauen der Bevölkerung wieder herstellte. Im selben Jahr folgten die wichtigsten Bankenregulierungsgesetze wie der Glass-Steagall-Act. Erst im Winter 1934/35 begann *Roosevelt* mit seinen Strukturreformen wie der Einführung der Sozialversicherung. Die Hauptanalogie mit der Krise von 1933 ist 2009 die Zentralität der Finanzkrise. Ihre Bewältigung stand 1933 im Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik des New Deals. Warum die *Obama*-Administration nicht einen ähnlichen Weg geht, ist nicht leicht zu erklären. Entweder hat sie noch nicht die richtigen Lösungskonzepte gefunden, oder sie fürchtet, dass die politische Unterstützung für die drastischen Maßnahmen, die sie eigentlich für richtig hält, nicht vorhanden ist.⁵⁹ *Roosevelt* ging allerdings nie davon aus, dass seine Fähigkeit, neue politische Initiativen auf den Weg zu bringen, nach einem Jahr erschöpft sein würde. Ganz im Gegenteil: Er baute darauf auf, dass seine ersten Erfolge bei der Krisenbewältigung eine politische Dynamik schaffen würden, die seinen fundamentalen gesellschaftlichen Reformen zum Durchbruch verhelfen würde.

Auch wenn die Analogien mit 1933 nicht völlig greifen – die Arbeitslosigkeit betrug damals 25 Prozent und das Bruttosozialprodukt war 40 Prozent kleiner als 1929 –, die Parallelen in der politischen Grundsituation sind erkennbar. *Obama* riskiert mit seiner fehlenden Konzentration auf die Bewältigung der Krise, dass diese seine Präsidentschaft definiert und untergräbt. Noch mögen die Bürger die Krise nicht ihm zuschreiben, denn er hat sie nicht verursacht. Verzögert er aber die Lösung, verzettelt sich mit gegenwärtig nicht durchsetzbaren Strukturreformen und vergeudet dabei viel politisches Kapital, dann wird die Administration von der Krise eingeholt, ja sie wird Teil von ihr. Das Dilemma zwischen Krisenmanager und Sozialreformer scheint das größte Risiko für die Administration zu sein. Es birgt möglicherweise sogar den Kern des Scheiterns *Obamas* in sich. Dabei wäre es

57 Vgl. ebenda, S. 27; *Clive Crook*, Why Obama's leftward leaning is not tactical fain, in: *Financial Times* vom 9. März 2009, S. 9.

58 Vgl. *The Economist*, a.a.O. (Fn. 56), S. 27 f.

59 Vgl. *William A. Galston*, Barack's Too-Long Wish List: How the President Should Focus His Agenda, in: *The New Republic* vom 10. März 2009, <http://www.tnr.com/politics/story.html?id=7c290026-c0b5-4938-abcb-954f4ad0866a>.

bei kluger strategischer Ausgangsplanung, insbesondere richtiger zeitlicher Abfolge der Problembearbeitung, durchaus vermeidbar gewesen. Nichts spricht dafür, dass die Öffentlichkeit für einen solchen Ansatz nicht empfänglich oder dass ein solcher nicht kommunizierbar gewesen wäre. Er hätte *Obama* sogar erhebliche Spielräume gelassen und ihn viel weniger unter Druck gesetzt.

Barack Obama wäre nicht der erste Präsident, der durch eine falsche Weichenstellung zu Beginn seiner Amtszeit und mangelnde Prioritätensetzung den Erfolg seiner Präsidentschaft gefährdet. Auch *Carter* scheiterte daran, und *Bill Clinton* musste nach der fehlgeschlagenen Gesundheitsreform mit der Schmach einer Republikanischen Kongressmehrheit leben und seine Präsidentschaft letztlich durch den Wirtschaftsboom der 90er Jahre stabilisieren lassen, selbst wenn er den Erfolg des Aufschwungs für sich reklamierte. *Obama* unterschätzt möglicherweise, welches Potenzial des Scheiterns das amerikanische Präsidentenamt birgt.⁶⁰ Dieses liegt nicht allein an den hohen Erwartungen, die in den Präsidenten als demokratisch legitimierte nationale Führungsperson gesetzt werden, und an den großen Schwierigkeiten, in einem auf Blockade angelegten System der verschränkten Gewaltenteilung politisch zu führen, sondern es liegt auch in der Natur solcher präsidialer Führungsansprüche. Wie *Stephen Skowronek* für die gesamte Geschichte der USA nachgewiesen hat⁶¹, sind es Präsidenten, die periodisch die grundlegenden politischen Paradigmen zu etablieren, zu bewahren oder auszubauen suchen, Paradigmen, die die Regeln oder grundlegenden Verpflichtungen staatlichen Handelns für eine bestimmte historische Periode festlegen. Präsidenten formulieren die damit verbundenen politischen Entwürfe und versuchen, sie unter neuen Legitimitätsansprüchen langfristig zu verankern und so ihren Platz in der Geschichte zu sichern. Dabei kommt ihnen zu Hilfe, dass die Präsidentschaft aufgrund der verfassungsmäßigen Vorgaben und der Veränderung des Parteiensystems eine von den anderen politischen Akteuren weitgehend entkoppelte Instanz ist. Präsidenten sind deshalb im negativen wie im positiven Sinne eine disruptive Kraft. Sie sind eher wie *Schumpetersche* Unternehmer zu verstehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Vorgängerregime gescheitert ist oder seine Grundsätze delegitimiert sind – eine Diagnose, die auf *Obamas* Vorgänger zutrifft.⁶² Allerdings gelingt es nur wenigen Präsidenten, diese Rolle erfolgreich zu spielen. Im 20. Jahrhundert dürfte dies nur auf *Franklin D. Roosevelt* und in zweiter Linie *Ronald Reagan* zutreffen.⁶³

Obamas überbordender, selbst gesetzter, durch die Umstände und realen politischen Konstellationen nicht leicht einzulösender Führungsanspruch kommt genau darin zum Ausdruck, Krisenmanager und Reformpräsident in einem sein zu wollen. Sollte es der Administration tatsächlich gelingen, die Wirtschaftskrise zu überwinden, das amerikanische

60 Vgl. *Andreas Falke*, Is the Presidency Prone to Failure? Notes on the Contemporary Presidency, in: *Detlef Junker / Wilfried Mausbach* (Hrsg.), *The Presidency and Political Leadership*, Heidelberg 2009 (im Erscheinen).

61 Vgl. *Stephen Skowronek*, *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge 1997; *ders.*, *Presidential Leadership in Political Time*, Kansas 2008.

62 Vgl. *Andreas Falke*, Another failed presidency? Eine vorläufige Einschätzung der Präsidentschaft von G.W. Bush, in: *Amerikastudien*, 53. Jg. (2008), H. 3, S. 289 – 323.

63 Siehe *Samuel H. Beer*, In Search of a New Public Philosophy, in: *Anthony King* (Hrsg.), *The New American Political System*, Washington D.C. 1978, S. 5 – 44; *John E. Chubb / Paul E. Peterson*, Realignment and Institutionalization, in: *dies.* (Hrsg.), *New Directions in American Politics*, Washington D.C. 1985, S. 1 – 32.

Finanzsystem auf eine neue Grundlage zu stellen, eine umfassende Krankenversorgung einzuführen und ein international anschlussfähiges Klimaschutzregime in der nationalen Gesetzgebung zu verankern, dann erfüllte er zumindest aus innenpolitischer Sicht die Anforderungen einer epochalen, transformativen Präsidentschaft – ein Muster, dem *Obama* folgt und zu dem die Grundstrukturen des Amtes geradezu einladen. Dabei ist die Bewältigung der vielfältigen außenpolitischen Herausforderungen, denen die Administration gegenüber steht, noch gar nicht eingerechnet. Zwar kann man argumentieren, dass für die Etablierung einer transformativen Präsidentschaft die Setzung neuer innenpolitischer Paradigmen entscheidend ist; doch *Roosevelt* wie *Reagan* waren auch außenpolitisch erfolgreiche Präsidenten, und *George W. Bush* scheiterte grandios in seinem außenpolitischen Rekonstruktionsprojekt.⁶⁴

4. Bedingungen für künftigen Erfolg

Wie schon in seiner Antrittsrede zum Ausdruck gebracht, steht für *Obama* der Umfang seiner Ambitionen („the scale of our ambitions“) nicht in Frage und auch nicht, ob das politische System und die vorgefundenen politischen Konstellationen diese Ambitionen, die ja aus vielen großen Projekten („many big plans“) bestehen, verkraften können, sie gar honorieren werden. Auch wird hier deutlich, dass er gleichzeitig viele große Vorhaben anpacken und damit genau auf die gestaffelte Prioritätensetzung verzichten will, die in der Regel als Voraussetzung erfolgreichen präsidentialen Handelns gilt. Die von *Obama* angestrebten Veränderungen des US-amerikanischen „Systems“ sind in vielerlei Hinsicht gut begründet, ja überfällig (Gesundheitsreform, Klimaschutz), doch bedürfen sie einer gut kalkulierten Strategie, um erfolgreich implementiert zu werden.

Nach den ersten Monaten der Amtszeit *Obamas* ist es viel zu früh, Voraussagen über den Fortgang und die Erfolgchancen seiner Administration zu machen. Regierungen sind lernfähig und können, um ihr politisches Überleben zu sichern, umsteuern und Ballast abwerfen. Für Präsidenten besteht auch immer die Option des „Muddling-through“, des Durchwurstelns. In der Sanierung des Bankensektors wird man zuerst darauf bauen, dass der Plan der öffentlichen-privaten Partnerschaften funktioniert und man auf harte Einschnitte wie ein geordnetes Konkursverfahren oder die Umwandlung von Schulden in Eigenkapital verzichten kann. Viele Experten hegen jedoch große Zweifel, ob mit der eingeschlagenen Strategie die Gesundung des Bankensektors gelingt. Damit würde aber auch eine nachhaltige Erholung der amerikanischen Volkswirtschaft in Frage gestellt sein.⁶⁵ Voraussichtlich wird

64 *Skowronek* berücksichtigt zwar die Außenpolitik, doch sind die Setzung neuer innenpolitischer Paradigmen und die damit verbundenen Führungsansprüche entscheidend für eine transformative Präsidentschaft. Siehe *Skowroneks* Interpretation der Präsidentschaft von *Lyndon B. Johnson*; *Stephen Skowronek*, *The Politics Presidents Make*, a.a.O. (Fn. 61), S. 341 – 346.

65 Siehe etwa *Martin Wolf*, *Successful Bank Rescue Still Far Away*, in: *Financial Times* vom 24. März 2009, <http://www.ft.com/cms/s/0/1bdc2a28-1890-11de-bec8-0000779fd2ac.html>. Siehe auch die Diskussion führender internationaler Ökonomen im Economist Forum der *Financial Times*, <http://blogs.ft.com/economistsforum/> (Abruf am 28. April 2009). Für die Reaktion in den USA, *Neil Irwin*, *Geithner Plan Lacks Freshness and Clarity*, in: *The Washington Post* vom 11. Februar 2009, S. D1.

die Administration ihre Ambitionen in der Gesundheits- und Sozialpolitik zurückschrauben und sich mit inkrementellen Veränderungen zufriedengeben. In der Klimaschutzpolitik hat sie das Heft des Handelns schon aus der Hand gegeben, indem sie den Kongress zur Vorlage eines Gesetzes aufgefordert hat. Zu rechnen ist mit einem Entwurf, der maßgeblich von Volksvertretern aus den „Kohlestaaten“ bestimmt wird und viele Ausnahmen sowie kommode Referenzjahre und Reduktionsziele enthält, die im Vergleich zu anderen Industriestaaten nicht sehr ehrgeizig sind.⁶⁶ Die Rücknahme der ambitionierten Agenda der Administration muss aber nicht zwangsläufig zur Entzauberung des Präsidenten führen. Sie kann als Teil des Pragmatismus interpretiert werden, den *Obama* häufig in Anspruch nimmt. So ist *Obama* zum Beispiel von seinem Wahlkampfversprechen, das Nordamerikanische Freihandelsabkommen neu zu verhandeln, abgerückt und hat versprochen, die mit der Neuverhandlung verbundenen Ziele auf anderen Wegen zu erreichen. Ob mit einem solchen opportunistischen Pragmatismus nicht langfristig die Glaubwürdigkeit leidet, wird sich erweisen müssen.⁶⁷

Die Umfragen zeigen Präsident *Obama* weiterhin auf einem Popularitätshoch, seine Zustimmungsraten lagen Anfang April 2009 bei 66 Prozent. Die Republikaner demonstrieren zwar Disziplin, bleiben aber eine führungslose Partei der Süd- und Präriestaaten.⁶⁸ Nur 31 Prozent schätzten sie positiv ein, der niedrigste Wert seit 25 Jahren.⁶⁹ Bei den Demokraten hält sogar der progressive Flügel zu *Obama*, obwohl er zunehmend an seiner Politik in einigen Teilbereichen (Banken, Gesundheitsreform) Kritik übt und sich zur loyalen Opposition formiert.⁷⁰ Hier wird ein anderer Faktor sichtbar: *Obamas* Charisma, das durch seine außerordentlichen rhetorischen Fähigkeiten und die biographische Konstruktion seines Images gestützt wird. *Obama* hat das einst *Ronald Reagan* zugeschriebene Potenzial zum „Teflon-Präsidenten“, an dem viele kleine Widrigkeiten des politischen Geschäfts nicht kleben bleiben und das Image belasten. *Reagan* überstand so sogar die Iran-Contra-Affäre. Sollten sich *Obamas* „Teflon“-Qualitäten bei den zu erwartenden Rückschlägen als belastbar erweisen, sinkt auch die generelle Anfechtbarkeit seiner Politik. Ob das auch gilt, wenn die Administration die Finanz- und Wirtschaftskrise nicht in den Griff bekommt, darf aber bezweifelt werden.

66 Siehe *Andreas Falke*, a.a.O. (Fn. 39), S. 412 – 416.

67 *Brian Knowlton*, Obama Doesn't Plan to Reopen Nafta Talks, in: The New York Times vom 20. April 2009, S. B3. Siehe auch seine Entscheidungen zur Behandlung der Folterpraktiken unter seinem Vorgänger, die diese zwar untersagen, aber auf weitere Strafverfolgung verzichten. *Mark Mazetti*, Interrogation Memos Detail Harsh Tactics by the C.I.A., in: The New York Times vom 16. April 2009, S. 1.

68 *Edward Luce*, Anger and Denial as Republicans Pushed to Political Margins, in: Financial Times vom 21. April 2009, S. 4.

69 *Adam Nagourney*, Outlook on Economy Is Brightening, Poll Finds, in: The New York Times vom 6. April 2009, S. 1.

70 *Robert Kuttner*, Obama's Loyal Opposition, in: The Huffington Post vom 13. April 2009, http://www.huffingtonpost.com/robert-kuttner/Obamas-loyal-opposition_b_186025.html.