

## Die Ära Barack Obama – A Transformational Presidency? Tagung der Akademie für Politische Bildung Tutzing in Kooperation mit der TU Kaiserslautern und der Atlantischen Akademie Rheinland- Pfalz, 11. bis 13. Dezember 2015. Ein Bericht

Im letzten Jahr der Präsidentschaft von *Barack Obama* ist die Zeit gekommen, eine Bilanz seiner beiden Amtszeiten zu ziehen und eine Bewertung seiner „political leadership“ im Vergleich mit seinen Amtsvorgängern vorzunehmen.<sup>1</sup> Die Messlatte hat *Obama* selbst sehr hoch gelegt: Mit seinem Anspruch, den politischen Kurs der USA nach acht Jahren *George W. Bush* grundlegend verändern zu wollen, hat er sich auf ein gemeinsames Plateau mit transformativen Präsidenten wie *Franklin Delano Roosevelt*, *John F. Kennedy* oder *Ronald Reagan* gestellt. Ob *Obama* diesem selbstgesetzten Ziel gerecht geworden ist, nach bestem Ermessen noch gerecht werden wird oder aber überhaupt gerecht werden konnte, war die Leitfrage der wissenschaftlichen Konferenz, die *Jürgen Wilzewski* (Kaiserslautern), *Heinz Gärtner* (Wien) und *Thomas Jäger* (Köln), der aus persönlichen Gründen verhindert war, im Dezember 2015 in Tutzing zur Ära *Obama* veranstalteten. Wissenschaftlich seriös lässt sich diese Frage unter den Komplexitätsbedingungen heutiger Politik wahrscheinlich nur noch getrennt nach Politikfeldern und Problembereichen behandeln. Die Tagungsorganisatoren hatten deshalb überwiegend hochspezialisierte Policy-Experten eingeladen, die sich jeweils etwa zur Hälfte den wichtigsten innen- und außenpolitischen Problemfeldern der *Obama*-Administration widmeten.

Den Anfang machte *Jürgen Wilzewski*, der in seiner Auseinandersetzung mit der „imperial presidency“ zu dem Schluss kam, dass *Obama* eine Umkehr der Exekutivdominanz, wie sie die Präsidentschaft *George W. Bushs* kennzeichnete, nicht gelungen ist. In drei von fünf untersuchten Fällen – dem Luftkrieg gegen Libyen, der Politik der „gezielten Tötungen“ (Drohnenkrieg) und den fortgesetzten, unkontrollierten Aktivitäten der National Security Agency (NSA) – folgte *Obama* der Logik der Exekutivdominanz aus freien Stücken, ohne dass sich der Kongress an der Ausübung seines demokratischen Kontrollrechts besonders interessiert zeigte. Nur in zwei Fällen – bei der vom Präsidenten angestrebten vorherigen Autorisierung des Luftkriegs gegen Syrien durch den Kongress und bei der Schließung von Guantanamo – scheiterte *Obama* am Widerstand des Kongresses. Dies hatte das paradoxe Ergebnis zur Folge, dass der Präsident von einem oppositionellen Kongress zur Ausübung seiner Exekutivdominanz geradezu gezwungen wurde; in dieser Hinsicht ließe sich sogar eher von einem imperialen Kongress sprechen. Damit sei das Konzept der „imperial presidency“ analytisch unproduktiv. Diskutant *Heinz Gärtner* merkte an, ob die Exekutivdominanz des Präsidenten in der Außen- und Sicherheitspolitik dann nicht eher als „Logik“ denn als „Defekt“ begriffen werden müsse. Demgegenüber machte *Wilzewski* deutlich, dass er sich normativ auf der Seite derjenigen verorte, die wie *Louis Fisher* die verfassungsrechtliche Prerogative des Kongresses auch in der Außenpolitik hochhalten.

*Söhnke Schreyer* (Kaiserslautern) führte in seinem grundlegenden, politikfeldübergreifenden Beitrag aus, dass *Obama* nirgends so eindeutig gescheitert sei wie in seinem Versuch, die

1 Vgl. als einen ersten Versuch *Winand Gellner / Patrick Horst* (Hrsg.), *Die USA am Ende der Präsidentschaft Obamas – eine erste Bilanz*, Wiesbaden 2016.

parteipolitische Polarisierung zu überwinden und das politische Klima in Washington zu verbessern.<sup>2</sup> Für das Scheitern des Präsidenten als „national uniter“ machte *Schreyer* strukturelle Entwicklungen und Akteurskonstellationen im US-Parteiensystem verantwortlich, die in den letzten Jahrzehnten zu einer Abkehr von der traditionell parteiübergreifenden Zusammenarbeit („bipartisanship“) und zu Strategien scharfer politischer Polarisierung im Kongress geführt haben. Mit dieser hellsichtigen Analyse waren die Ergebnisse der nachfolgenden Vorträge, die sich ausgewählten innenpolitischen Problemfeldern widmeten, weitestgehend präjudiziert. Weder in der Wirtschaftspolitik (*Welf Werner*, Bremen), der Gesundheitspolitik (*Christian Lammert*, Berlin), der Energiepolitik (*Stephan Liedtke*, Köln), der Einwanderungspolitik (*Uwe Wenzel*, Studienhaus Wiesneck) noch gar in der „Politics of Racial Divide“ (*Manfred Berg*, Heidelberg) wurden nach dem Urteil der Referenten wirklich transformative Veränderungen erreicht.

Das heißt aber nicht, dass *Obama* auf all diesen Politikfeldern erfolglos war oder keinem Wandel präsierte. Vor allem die Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise und die Gesundheitsreform sind unbestrittene Aktivposten der innenpolitischen Bilanz *Obamas*, auch wenn sie eher pragmatisch und inkrementell voranschritten und nur wenig strukturelle Veränderungen in den Finanz- und Gesundheitssystemen herbeiführten. Die wirtschaftliche Krisenbekämpfung ist *Obama* aufgezwungen worden; sie war kein transformatives Vorhaben des Präsidenten und konnte nur bei einem pragmatischen Vorgehen Erfolg haben. Sie war wohl auch zu keinem Zeitpunkt ein Herzensanliegen *Obamas*, wie *Werner* zu Recht konstatierte. Dem Urteil *Lammerts* über die insgesamt begrenzte Reichweite der Gesundheitsreform kann auch widersprochen werden, manche sehen hier durchaus eine Transformation.<sup>3</sup> In der Energie- und der Einwanderungspolitik lässt sich das Scheitern des Präsidenten im Kongress zwar nicht leugnen; dennoch sind hier transformative Prozesse auf der Ebene der Einzelstaaten in Gang gekommen, denen sich *Obamas* Administration anschließen konnte. Hier könnte man das Schlagwort einer Transformation „unter“ *Obama*, nicht „durch“ *Obama* verwenden, wie *Andreas Falke* in der Diskussion anmerkte.

Ein Vortrag über *Obamas* Umgang mit dem Problem des Rassismus durfte auf einer Konferenz, die den Begriff der „Ära“ im Titel führte, nicht fehlen; er stellte auch aufgrund seiner klaren Diktion einen Höhepunkt der Tagung dar. Prägnant arbeitete der Historiker *Manfred Berg* heraus, dass der erste afroamerikanische Präsident in der Geschichte der Vereinigten Staaten sich immer dann besonders engen Handlungsspielräumen gegenüber sah, wenn es darum ging, zum Problem des alltäglichen Rassismus, wie er sich vor allem in zahlreichen Fällen von Polizeigewalt gegen Schwarze äußerte, Stellung zu nehmen. *Obama* musste hier seine enthusiastischsten Anhänger zwangsläufig enttäuschen, wollte er die Koalition, die ihn ins Amt getragen hatte, nicht sprengen. Dies war der Preis seiner „Deracialization“-Strategie, ohne die er seine beiden Wahlerfolge 2008 und 2012 nicht hätte erzielen können. Für schwarze Intellektuelle wie *Cornel West* bezeichnete die zurück-

2 Dies deckt sich mit den Befunden von *Patrick Horst* / *Winand Gellner*, *Obamas* Erbe: Politische Polarisierung, ein umkämpftes sozialpolitisches Jahrhundertwerk und eine Außenpolitik ohne Fortune, in: *Winand Gellner* / *Patrick Horst*, a.a.O. (Fn. 1), S. 1 – 30, besonders S. 17 – 20.

3 *Lawrence R. Jacobs*, Health Reform and the Future of American Politics, in: *Perspectives on Politics*, 12. Jg. (2014), H. 3, S. 631 – 642, erkennt zum Beispiel in der Summe der inkrementellen Veränderungen einen transformativen Wandel („disruptive juncture“, S. 637), der mit der „liberal tradition“ Amerikas bricht.

haltende Reaktion *Obamas* auf die Erschießung *Michael Browns* durch einen weißen Polizisten in Ferguson (Missouri) das Ende der Ära *Obama*. *Berg* teilte diese pessimistische Einschätzung aus drei Gründen nicht: Erstens hält er die empirische Behauptung, dass der Rassismus sich unter *Obama* verschlimmert habe, für empirisch nicht belegbar. Zweitens habe jeder Präsident gegenüber dem strukturellen Rassismus von Polizei und Strafjustiz verfassungsrechtlich enge Handlungsspielräume; bei *Obama* kam noch die Selbstfesselung durch seine „Deracialization“-Strategie hinzu. Drittens gebe es zu der rassenübergreifenden Koalitionsbildung *Obamas* keine realistische Alternative. Der Hass, der *Obama* aus Teilen der weißen Bevölkerung entgegenschlägt, sei auch, so *Bergs* optimistischer Ausblick, die Wut darüber, dass sich die Zeiten unwiderruflich geändert hätten.

Hinsichtlich einer Transformation der US-Außenpolitik galten die ersten sechs Jahre der *Obama*-Administration weithin als ein Fehlschlag<sup>4</sup>: Zwar gelang dem neuen Präsidenten während seiner ersten Amtszeit der versprochene Rückzug aus dem Irak, doch hinterließen die Amerikaner dort einen „failed state“, in dem sich die Terrororganisation Islamischer Staat ausbreiten konnte. Der Rückbau des nationalen Sicherheitsstaates war wenig erfolgreich, wurde von *Obama* wohl auch nicht ernsthaft verfolgt. Die Antiterrorstrategie seines Vorgängers, der einen „war on terror“ führte, wollte *Obama* offensichtlich gar nicht ändern. Den Drohnenkrieg und die Praxis der gezielten Tötungen weitete er im Rahmen seiner „counterinsurgency“-Strategie in Afghanistan und Pakistan, dem von ihm so bezeichneten „notwendigen“ Krieg, sogar noch aus. Immerhin führte dies im Mai 2011 zur Ergreifung und Ausschaltung von Al-Qaida-Chef *Osama bin Laden*. In den transatlantischen Beziehungen kam es nach dem Amtsantritt des neuen Präsidenten zwar zunächst zu atmosphärischen Aufhellungen; der von *Obama* angestrebte Rückzug aus der internationalen Führungsrolle beziehungsweise deren beabsichtigte Schwerpunktverlagerung in den pazifischen Raum war jedoch mit der Erwartung an die atlantischen Partner verknüpft, nun ihrerseits mehr Führungsverantwortung zu übernehmen. Dies musste, wie *Florian Böller* und *Steffen Hagemann* (Kaiserslautern) theoretisch ausgefeilt anhand des Rollenkonzepts argumentierten, auf mittlere Sicht zu Konflikten zwischen den USA und ihren europäischen Partnern führen. Insbesondere Deutschland, das seit langem einer außenpolitischen Kultur der Zurückhaltung folgte, tat (und tut) sich schwer mit den amerikanischen Erwartungen, zu einem militärisch ernstzunehmenden „partner in leadership“ (*George H. W. Bush*) zu werden. Das zeigte sich in Afghanistan, es zeigte sich auch in Libyen und aus US-Sicht ebenfalls in der Ukraine-Krise. Dennoch habe gerade letztere, so das optimistische Fazit von *Böller* und *Hagemann*, zu einer Erneuerung der transatlantischen Partnerschaft geführt, die sich in der Frontstellung gegen Russland ihrer Wertegemeinschaft rückversicherte.<sup>5</sup>

Unter Präsidentenforschern kursiert die – wahrscheinlich genauso oft widerlegte wie bestätigte – These, dass US-Präsidenten in ihrer zweiten Amtszeit und besonders in den letzten beiden Jahren oftmals ihre größten außenpolitischen Erfolge erringen. Zwei Gründe kommen hier vor allem ins Spiel: Zum einen gelten die Präsidenten innenpolitisch als „lame duck“, weshalb sie sich auf die Außenpolitik verlegen, wo sie noch mit Aussicht auf

4 Vgl. *Patrick Horst* / *Winand Gellner*, a.a.O. (Fn. 2), S. 14 – 17.

5 Zu einer skeptischeren Einschätzung der transatlantischen Beziehungen gelangen *Robin Lucke* / *Bernhard Stahl*, Die transatlantischen Beziehungen am Beispiel der NSA-Affäre und des Ukraine-Konflikts: Im Westen nichts Neues, in: *Winand Gellner* / *Patrick Horst* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 1), S. 385 – 404.

Erfolg an ihrem politischem Vermächtnis arbeiten können. Zum anderen machen Präsidenten einen außenpolitischen Lernprozess durch, der sie oftmals erst nach längerer Einarbeitungszeit den verzwickten internationalen Problemlagen gewachsen sein lässt. Auch Präsident *Obama* macht den Eindruck, als setze er in seinen beiden letzten Jahren alles daran, seine ursprünglich formulierten transformativen Ziele in der Außenpolitik doch noch zu erreichen. Das gilt für seine Vision einer nuklearwaffenfreien Welt, für die internationale Handelspolitik, für die internationale Klimaschutzpolitik und auch für die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit Kuba, die in Tutzing allerdings nicht thematisiert wurde. Während die Bilanzen der nuklearen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik sowie der Klimaaußenpolitik den Analysen von *Lucas Herr* und *Marcus Müller* (Kaiserslautern) sowie von *Ronja Ritthaler-Andree* (Heidelberg) zufolge bisher eher ernüchternd ausfallen, lassen sich in dem Atomabkommen mit dem Iran und in dem erfolgreichen Abschluss des transpazifischen Handelsabkommens TPP unter Zugrundelegung positiver Zukunftsszenarien durchaus transformative Durchbrüche erkennen. *Oliver Thränert* (Zürich) zeigte sich mit Blick auf das Iranabkommen optimistischer als *Andreas Falke* (Erlangen-Nürnberg) hinsichtlich TPP, dass ein historischer Durchbruch tatsächlich erreicht worden sei. Deutlich pessimistischer fiel die Einschätzung *Falkes* zum transatlantischen Handelsabkommen TTIP aus, das von Seiten der europäischen Partner auch eher als „misstrauensbildende Maßnahme“, so ein Bonmot von *Thränert* in der Diskussion, verstanden werden kann. Generell zeigt sich in der Außenpolitik vielleicht noch mehr als in der Innenpolitik, dass die Möglichkeiten eines Präsidenten, „transformativen“ Politikwandel zu erreichen, von innen- und außenpolitischen Akteurskonstellationen sowie nicht voraussehbaren Ereignissen – und das über eine sehr lange Zeitschiene hinweg – eng begrenzt werden. Umso bemerkenswerter war, dass *Thränert* sich mit Blick auf das Iran-Abkommen zu der Metapher durchrang, *Obama* habe hier möglicherweise den Mantel der Geschichte am Zipfel gepackt.

Viele Einzelbefunde sind ein Jahr vor dem Ende der Präsidentschaft *Obamas* vorläufig – und werden auch in Zukunft noch diskussionsbedürftig bleiben. Am Gesamturteil, dass er mit seinem Anspruch, ein transformativer Präsident zu sein, auf der Politics-Ebene vollständig und auf der Ebene der Policies sehr weitgehend scheiterte, dürfte sich aber nichts mehr ändern. Dennoch darf das Sonderheft der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZfAS), das die Vorträge im Sommer 2016 publizieren wird, aus mindestens drei Gründen mit Spannung erwartet werden. Zum ersten sind die Autoren gehalten, den Begriff der transformativen politischen Führung zu präzisieren: War die Präsidentschaft *Barack Obamas* transformativ in ihren Zielen, in den gewählten Mitteln und Methoden, sprich im Führungsstil, oder auch in den erzielten Ergebnissen?<sup>6</sup> In welchen Bereichen war *Obamas* Führungsstil transformativ beziehungsweise inspirierend, wo eher „transaktional“<sup>7</sup>? Hat er in dem einen oder anderen Fall möglicherweise mit transaktionaler politischer Führung transformative Ziele erreichen können? Waren generell die „politische Zeit“<sup>8</sup> und an-

6 Diese Differenzierung hat *Joseph S. Nye, Jr.*, getroffen: *Presidential Leadership and the Creation of the American Era*, Princeton 2013, S. 8.

7 Siehe zu dieser Unterscheidung schon *James MacGregor Burns*, *Leadership*, New York 1978, S. 139 – 397; auch *Joseph S. Nye, Jr.*, a.a.O. (Fn. 6), S. 7 – 20.

8 Vgl. *Stephen Skowronek*, *Presidential Leadership in Political Time. Reprise and Reappraisal*, Lawrence, 2008.

dere Kontextbedingungen einer transformativen politischen Führung günstig? Wenn sie dies waren, warum wurden diese günstigen Bedingungen nicht genutzt? Besteht die Präsidentschaft *Obamas* den Test der „moral leadership“, was für *James MacGregor Burns* notwendige Bedingung jeder transformativen politischen Führung ist<sup>9</sup>, – oder ist ein solch normativer Leadership-Begriff wissenschaftlich unangemessen?<sup>10</sup> Zum zweiten trugen die Herausgeber den Autoren auf, noch ein stärkeres, auch theoretisch angeleitetes Augenmerk auf die Frage nach den Ursachen des Scheiterns oder Gelingens eines transformativen Wandels zu richten. Und drittens dürfen die Leser gespannt darauf sein, wie weit es den Autoren gelingt, die teilweise doch recht weitgehenden Verbesserungsvorschläge der Diskutanten in ihre Beiträge zu integrieren. Vor allem *Florian Böller* (zur Energiepolitik), *Martin Thunert* (zur Einwanderungspolitik) und *Oliver Thränert* (zur nuklearen Rüstungskontrollpolitik) traten als besonders engagierte Diskutanten auf.

Auch wenn dies vielleicht nur für die Insider von Bedeutung ist: Die Tagung zeichnete sich durch eine gute, aber beileibe nicht immer gepflegte wissenschaftliche Tradition rigoroser Kritik der vorgelegten Papiere aus. Insofern ist zu erwarten, dass diese bei Publikationsreife noch besser sein werden, als sie es so schon überwiegend waren.

Patrick Horst

9 *James MacGregor Burns*, a.a.O. (Fn. 7), S. 4. Vgl. *ders.*, *Transforming Leadership. A New Pursuit of Happiness*, New York 2003, S. 1 – 3.

10 Dieser Meinung ist *Martin Thunert*, der darin *Joseph S. Nye, Jr.* (Fn. 6) folgt. Vgl. seinen klugen Überblick zum Thema: *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.