

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

4/2010 · 25. Januar 2010



USA

Thomas Kleine-Brockhoff
Ein ganz normaler Präsident

James P. Pfiffner
Obamas Präsidentschaft: Wandel und Kontinuität

Christian Hacke
Obamas Russland- und Chinapolitik

Daniel S. Hamilton
Obama und Europa

Stormy-Annika Mildner
Obama – Architekt einer neuen Finanzordnung?

Christian Lammert
Obamas (versuchte) Gesundheitsreform

Editorial

Vor einem Jahr wurde Barack Obama als 44. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika vereidigt. Sein Antritt versprach nicht nur einen Politikwechsel, sondern auch einen Wandel der kommunikativen Kultur im Weißen Haus. Insbesondere in Europa wurde sein Wahlsieg offen bejubelt – das Ende der Amtszeit George W. Bushs ließ Obamas Stern noch heller leuchten. Die Dynamik, mit der er viele drängende Probleme schon bald behertzt auf die politische Agenda hob, schien die übertriebenen Hoffnungen in seine Person zu rechtfertigen.

Ob Wirtschaftskrise, Klimawandel, die Militäreinsätze im Irak und in Afghanistan, die Zukunft des Gefangenenlagers Guantánamo Bay, die Wiederbelebung des Friedensprozesses im Nahen Osten oder Schritte zur Versöhnung mit der islamischen Welt: Obama schien fest entschlossen, das Notwendige zu tun und dabei die Verbündeten wieder stärker einzubeziehen – und in die Pflicht zu nehmen. Sein Einsatz für die internationale Zusammenarbeit und insbesondere seine Vision einer atomwaffenfreien Welt wurden gar mit dem Friedensnobelpreis honoriert. Doch das „Obama-Fieber“ hat sich inzwischen deutlich abgekühlt, vor allem in den USA selbst. Und seine rhetorische Brillanz wird ihm bisweilen zur Last gelegt: Außer schöner Reden sei bislang nicht viel passiert.

Dabei wird offenbar übersehen, dass auch ein US-Präsident nicht in der Lage ist, die Geschehnisse der heutigen multipolaren Welt allein zu bestimmen. Ohne Kooperation mit den anderen großen und aufstrebenden Mächten wird sich keines der globalen Probleme lösen lassen. Innenpolitisch ist Obamas Handlungsspielraum ohnehin begrenzt: Die zähen Debatten um die Reform des Gesundheitssystems haben gezeigt, dass selbst Senatoren aus den eigenen Reihen dem Präsidenten harte Kompromisse abverlangen. Bei allen Bewertungen Obamas sollte eines schließlich nicht aus dem Blick geraten: Drei Viertel seiner (ersten) Amtszeit liegen noch vor ihm.

Johannes Piepenbrink

Thomas Kleine-Brockhoff

Ein ganz normaler Präsident

Essay

Ein Jahr nach seinem Amtsantritt ist der amerikanische Präsident Barack Obama in den Niederungen der Politik angekommen.

Thomas Kleine-Brockhoff
Geb. 1960, Mitglied der Geschäftsleitung des German Marshall Fund of the United States, zuvor sechs Jahre lang Korrespondent von „Die Zeit“ in Washington. Er gibt hier seine persönliche Meinung wieder.
tkleinebrockhoff@gmfus.org

Der Messias der Moderne hat sich binnen Monaten in einen beinahe normalen Politiker verwandelt. Nicht länger trägt er Episteln vom Berge der Verheißung vor, und wenn doch, so mischt sich bei den Zuhörern in Bewunderung zunehmend Skepsis.

Sein Charisma hat Obama nicht verloren, aber den Politikwechsel zu fordern ist eben etwas anderes als ihn durchzusetzen. Zu Beginn seiner Amtszeit schien er unantastbar, eine Menschlichkeitshoffnung, welche die USA und den gesamten Planeten im Moment der Krise in ein neues goldenes Zeitalter führen würde. Skeptiker erschienen wie schlecht gelaunte Zwischenrufer. Doch inzwischen hat der Chor der Kritiker eine Partitur gefunden. Ihr Lied verwandelt sich in einen Ohrwurm. Sie singen von einem hyperaktiven Präsidenten, der tausenderlei anfasst und nichts zu Ende führt. Der überkomplexe und höllisch teure Gesetzentwürfe einbringt und sich wundert, wenn sie im amerikanischen Parlament steckenbleiben. Der Visionen globaler Zusammenarbeit verbreitet und zusehen muss, wie seine Appelle verhallen. Am treffendsten fasst Simon Serfaty vom Washingtoner Center for Strategic and International Studies die Stimmung zusammen: „Die Erinnerungen an gescheiterte Präsidentschaften verbinden sich mit wachsender Sorge über den Amtsinhaber.“

Doch ist diese Kritik selbst Ausdruck des Zeitgeistes, einer nagenden Unsicherheit über die zukünftige Rolle Amerikas und aller west-

lichen Gesellschaften in einer neu zu vermessenden Welt. In solchen Phasen wird der Anführer der freien Welt gern zur Projektionsfläche von Hoffnungen und Enttäuschungen. Besonders dann, wenn er selbst es war, der den Neuanfang verlangt und verkündet hatte. Doch sogar ohne jene Erwartungen, die er auf sich gezogen hat und die nun wie selbst zugefügte Wunden wirken, müsste jeder Bewohner des Weißen Hauses unter der Last der Agenda stöhnen, die ihm sein Vorgänger George W. Bush hinterlassen hat. Drum empfiehlt sich der nüchterne Blick auf das, was ein amerikanischen Präsidenten leisten kann und was ein Jahr erlaubt. Unter jedem realistischen Maßstab zeigt sich nämlich, dass Obama keineswegs versagt hat. Gewiss, ein paar Enttäuschungen sind zu vermerken, erste Fehler zu besichtigen. Doch genauso mischen sich Erfolge mit der Erwartung von Durchbrüchen. Angesichts der Vielfalt der Aufgaben und Projekte geraten die drei monumentalen Errungenschaften des ersten Jahres leicht aus dem Blick: Unter der Führung Obamas wurde erstens die Reaktion der großen Länder der Welt auf die Finanzkrise koordiniert, ein gewaltiges Konjunkturpaket verabschiedet und damit der Absturz in eine globale Wirtschaftskatastrophe verhindert sowie die Neuordnung der Finanzaufsicht eingeleitet. Zweitens hat Obama ein Paket von sozialen und ökonomischen Reformen geschnürt, die sein Land zukunftsfähig machen sollen. Und drittens hat er Amerikas Rolle in der Welt neu definiert. Was anfangs bloß wie eine Anti-Bush-Agenda erschien, entwickelt sich zu einer umfassenden Neuausrichtung amerikanischer Außenpolitik. Man mag – je nach politischer Heimat – Zugriff oder Ziele kritisieren. Ein Mangel an strategischer Klarsicht wäre aber das Letzte, was diesem Präsidenten vorzuwerfen wäre.

Beschränkung auf das Mögliche

Barack Obamas außenpolitisches Ziel besteht zunächst darin, Amerikas Ambitionen und seine Mittel wieder in Einklang zu bringen. Das ist nicht weniger als die Essenz allen strategischen Denkens. Statt sich am Unmöglichen zu überheben, strebt Obama das Mögliche an. Derlei Selbstbeschränkung setzt eine schonungslose Analyse von Amerikas weltpolitischer Überdehnung sowie seiner geschwundenen moralischen Autorität voraus.

Zu seinen Zielen zählt die Schaffung von Frieden und Sicherheit (und in ferner Zukunft eine atomwaffenfreie Welt), aber nicht länger die Demokratisierung des Globus. Die überlässt er jenen, die sich von ihren Regimen unterdrückt fühlen. Das missionarische Zeitalter, das der Welt amerikanische und westliche Werte aufdrängte, notfalls mit Waffengewalt, ist zu Ende. In seiner Rede von Kairo im Juni 2009 hat Obama keinerlei Zweifel gelassen: „Kein Regierungssystem kann oder sollte einem Land von irgendeinem anderen Land aufgezwungen werden.“ Auch die Beschränkung der Ziele in Afghanistan folgt der Einsicht in die Begrenztheit der Mittel: Das Land soll zwar nicht länger Exportplattform für globalen Terror sein und braucht deshalb eine starke und verantwortliche Regierung, aber die Durchsetzung von Demokratie und Frauenrechten gehört nicht länger zu den Einsatzzielen.

Es ist nicht unbemerkt geblieben, dass Obama das iranische Regime erst dann hart kritisierte, als bei der Niederschlagung der Demokratiebewegung nach den gestohlenen Wahlen im Juni 2009 Blut floss. Menschenrechtsverletzungen in Russland und China werden vorzugsweise hinter verschlossenen Türen angesprochen. Den Boykott des Regimes im Sudan ersetzt Obama durch eine differenzierte Politik von Zuckerbrot und Peitsche. Obama habe eine „starke Aversion gegenüber Predigten aus der Position moralischer Überlegenheit“, sagt Tom Malinowski von Human Rights Watch. Das sei eine „angemessene Reaktion auf den kreuzzüglerischen Moralismus der Regierung Bush“. Sie gehe aber „zu weit“, wenn „Übergriffe von Diktatoren“ nicht länger angeprangert würden.

Im Bemühen um Frontbegrüdigung hat Obama nicht nur seine demokratischen Verbündeten in Europa durch eine Charme-Offensive bezirzt. Auch zweifelhaftere Regime wie jene in Peking oder Moskau werden zu Partnern. Obamas Maxime ist, Beziehungen zu anderen Staaten nicht „durch die Differenzen definieren“ zu lassen, sondern durch die „gemeinsamen Interessen“. Drum fokussiert Obama beim neuen Verständigungsversuch mit Russland auf Abrüstung und Sicherheit im Cyberspace. Hier hat Russland Interessen und kann mit Amerika auf Augenhöhe reden. Erste Erfolge sind schon nach Monaten zu besichtigen. Nicht nur stehen beide Staaten

vor dem Abschluss eines neuen START-Raketenabkommens. Das Angebot an den Iran, sein angereichertes Uran nach Russland auszuführen und später in Frankreich in Brennstäbe zu verwandeln, ist Folge einer entspannteren russisch-amerikanischen Beziehung. Lehnt der Iran ab, wonach es aussieht, hat Obama zumindest die Vertrauensgrundlagen für eine neue Boykottallianz gegen den Iran geschaffen. Amerika braucht Russland als Partner im Iran, in Afghanistan und einem halben Dutzend anderen Orten. Dass beide Länder weiterhin über Klimawandel streiten, die Zukunft Georgiens und die europäische Sicherheitsarchitektur, muss nicht länger Fortschritte in allen anderen Fragen verhindern. Es ist diese Nuancierung, die Obamas neue Politik kennzeichnet.

Gemeinsame Verantwortung

In der Welt, wie Obama sie sieht, gibt es nicht einen Staat, der andere dominiert, sondern eine Gemeinschaft von Staaten, die alle Rechte und Pflichten haben. Dies ist das Leitmotiv seiner Reden, ob in Prag oder in Kairo, in Moskau oder in Akkra. Schon in seiner Rede zur Amtseinführung ist es angelegt. Darin spricht er von einer „neuen Ära der Verantwortlichkeit“, von „wechselseitigen Interessen und wechselseitigem Respekt“. Er sieht internationale Beziehungen in einem Rechtsrahmen, spricht von Verpflichtungen, Regeln und Normen. Er sieht Amerika bei Amtsantritt in der Bringschuld. Darum kündigt er an, die Geheimgefängnisse der CIA und das Gefangenenlager Guantanamo zu schließen; er lässt Amerikas Schulden bei der UNO begleichen und wirbt beim Senat für die Ratifizierung des Seerechtsübereinkommens; er setzt durch, dass Amerika dem UN-Menschenrechtsrat beitrifft und plädiert für die Reform des UN-Sicherheitsrats; auch in eine konstruktive Rolle bei den UN-Klimaverhandlungen führt er sein Land zurück.

Nach einigen Monaten des Abwartens regt sich in den Vereinigten Staaten nun Kritik an Obamas neuer Strategie. In den Zeitungen und den Publikationen der Think Tanks fragen die Analysten: Was bringt's? Wo sind die Ergebnisse? Wird Obamas Theorie der Vorleistungen jemals Früchte tragen? Die Europäer sind deutlich langmütiger als ihre Verwandten von der anderen Seite des großen

Teiches. Obama ist zwar Amerikaner, und doch so wunderbar europäisch, dass ihm auf dem „alten Kontinent“ die Herzen zufliegen. Seine Sicht der internationalen Beziehungen ähnelt der europäischen Haltung. Was hier zählt, ist der Prozess. Solange das Vorgehen legitim ist, werden sich konkrete Resultate schon noch einstellen. Aus dieser Perspektive ist der Friedensnobelpreis auch nicht voreilig, sondern Belohnung für eine Politik, die Amerika wieder hineinführt in das Rahmenwerk der internationalen Beziehungen. Erfolge praktischer Politik sind dann nur noch eine Frage der Zeit.

Doch offenbar schwindet sogar bei Obama die Geduld. In seiner Rede vor der Generalversammlung der UNO im September 2009 lässt der Präsident wissen, dass es nun Zeit sei, dass andere ihren Anteil am globalen Tauschgeschäft übernehmen. Erstmals scheint es, als gehe die Zeit der Vorleistungen zu Ende und Obama erwarte nun von anderen, dass sie Handeln. Das wird die Europäer schmerzen, die Obama bisher zwar applaudieren, ansonsten aber wenig in seine Welt-sicht (und damit die eigene) investieren. Seine Enttäuschung über die Europäer verbirgt Obama bislang, weil er sich eine öffentliche Debatte über die Lastenverteilung mit Europa nicht erlauben will. Gut möglich, dass er nunmehr in die zweite Phase seiner Präsidentschaft eintritt. Nach mäßig erfolgreichem Einsatz von Charisma und verhalten Hinweisen auf wechselseitige Verpflichtungen tritt er neuerdings entschiedener auf. Es scheint, als seien die Grenzen der Konsenspolitik von Seiten einer Weltmacht erreicht. Die Vorbereitungen von verschärften Sanktionen gegen den Iran, der sein Verhandlungsangebot bislang ausschlug, deuten darauf hin. Genauso verhält es sich mit seiner bislang schwersten Entscheidung, der Entsendung zusätzlicher Kampftruppen nach Afghanistan. Die härtere Gangart war nicht zuletzt Thema seiner Preisrede in Oslo.

Auf Normalmaß geschrumpft

Im Inland ist die Erosion des Vertrauens seit längerem im Gange. Die einst gewaltige Zustimmungsqute des Präsidenten sinkt beständig. In den Augen der Bevölkerung schrumpft der Präsidenten-Riese Obama auf Normalmaß. Noch beunruhigender wirkt für seine Be-

trater, dass inzwischen keines der großen politischen Projekte noch auf eine Mehrheit in der Bevölkerung bauen kann: nicht die Gesundheitsreform, nicht die Politik im Irak und in Afghanistan, nicht die Wirtschafts- oder die Einwanderungspolitik. Wie ein Weckruf mussten die Regionalwahlen im November wirken, als die Demokraten in zwei Bundesstaaten dramatisch einbrachen. Es waren die ungebundenen Wähler, die Obama zum Sieg verholfen hatten. Fast 60 Prozent dieser Wechselwähler hatten in Virginia Obama gewählt. Genau zwölf Monate später verpasste ihm dieselbe Wählergruppe einen Denkkzettel, indem zwei Drittel von ihnen Republikaner ankreuzten.

Als Brückenbauer und als Pragmatiker war Obama angetreten. Doch dann, behauptet der konservative Publizist Charles Krauthammer, „stellte Obama sich als Linksliberaler heraus, anders als Bill Clinton“. Obama habe das „Mandat des Wählers missverstanden“. Er verspreche, die Grundpfeiler der amerikanischen Gesellschaft – Gesundheitsversorgung, Bildung, Energie – zu verrücken und Amerika „in eine sozialdemokratische Gesellschaft nach europäischem Vorbild“ zu verwandeln. Tatsächlich sind sich die Wahlforscher einig, dass Obama aus seinem Sieg nicht den Auftrag zu sozialdemokratischer Politik ableiten kann. Die Wähler wollten ganz einfach die Republikaner mit George W. Bush an der Spitze feuern und sie waren besorgt über die Finanzkrise. Daraus lässt sich nicht unbedingt jener Reformwille ableiten, den die Massendemonstrationen für Obama im Wahlkampf andeuteten.

Als Barack Obama ins Amt gewählt wurde, stand Amerika am Abgrund. Eine Investitionsblase am Finanzmarkt war geplatzt, und niemand wusste, ob aus der Krise ein globales Drama wie in den 1930er Jahren werden würde. Zwölf Monate später kann sich kaum noch jemand an diese Bedrohung erinnern. Die Finanzmärkte haben sich erholt, Amerikas Wachstum betrug im dritten Quartal 2009 etwa 3,5 Prozent. Der Staat hat bewiesen, allerdings um den Preis eines gewaltigen Schuldenberges, dass er den freien Fall der Wirtschaft bei beherztem Eingreifen verhindern kann. Ebendies ist Obamas bisher größtes Verdienst.

Vom ersten Tag im Amt an hat Obama im Eingreifen des Staates mehr als nur Nothilfe gesehen. Er wollte die Krise nicht verstreichen lassen, ohne die Grundlagen für die Erneue-

rung des Landes zu legen. Die gewaltigen Summen des Konjunkturpaketes sah Obamas Berater John Podesta als „Anzahlung“ auf die notwendigen Investitionen in Gesundheit, Bildung und vor allem Energie. Eine nachhaltige Konjunkturerholung sei nur möglich, wenn Amerika die tieferen Ursachen der Krise angehe. Natürlich erhöhen Obamas Großprojekte Reichweite und Einfluss der Bundesregierung sowie die Staatsquote. Aber sie müssen nicht unbedingt geboren sein aus dem Drang zur Sozialdemokratisierung Amerikas. Es kann genauso gut Obamas systemisches Denken sein, das hier die Triebfeder ist.

„Kleingeist hat uns in die gegenwärtige Lage geführt“, sagt Obama. Er führt stattdessen komplexes Denken ein. Die Folge ist, das die Gesetzentwürfe aus dem Obama-Lager, ob Konjunkturpaket, Gesundheitsreform oder Emissionshandel, mindestens 1000 Seiten umfassen. Die Zeitungen zeigen immer wieder Abgeordnete, die mit riesigen Aktenbündeln auf der Schulter im Kongress herumlaufen. Wer soll das noch lesen? Oder gar verstehen? So langsam schaffen Komplexität und Wucht des Reformprogramms ihre eigene Geschichte: Obama sei ein Mann des großen, des bürokratischen Staates; er bündele Macht in Washington, lebe überkomplexe Gesetzentwürfe vor und finanziere alles auf Pump. Obama, schreibt „Politico“, die Gazette der Washingtoner Insider, habe „im ersten Amtsjahr mehr frisches Geld ausgeben lassen als Bill Clinton in acht Amtsjahren“. Kurzum: Seinen Kritikern gelingt es zunehmend, Obama das Etikett vom Steuern erhöhenden und staatsverliebten Linken anzuheften.

Das alles muss nicht heißen, dass Obama politisch verloren ist. Er hat fast drei Jahre lang Zeit, sich zu erholen. Bei den Zwischenwahlen im Herbst 2010 werden die Demokraten wohl verlieren. Ob Obama die Wiederwahl 2012 erreichen kann, ist völlig offen. Erst mal muss sich ein glaubwürdiger und chancenreicher, republikanischer Herausforderer finden. Außerdem wird Obama dann tun, was er bis jetzt unterlässt: seine Erfolge an den Wähler bringen. Nach einem Jahr gerät das System Obama an seine Grenzen. Der Präsident braucht bald einen strategischen Durchbruch.

James P. Pfiffner

Obamas Präsidentschaft: Wandel und Kontinuität

Change we can believe in“ war das Motto, das Barack Obama für seinen Präsidentschaftswahlkampf gewählt hatte. Die Bilanz seines ersten Amtsjahres fällt jedoch gemischt aus. Zwar erreichte er einige wichtige Veränderungen, aber seine Vorgehensweise zeigt in vielen Politikbereichen Kontinuität mit der vorherigen Administration. Möglicherweise ist der größte Wandel, den diese Präsidentschaft mit sich bringt, schon seine Wahl an sich: Auf dem Weg zur Gleichberechtigung von Menschen aller Hautfarben in den USA wird sie als Meilenstein in die Geschichte eingehen. Ältere Amerikaner erinnern sich noch daran, dass Schwarze (in manchen Gegenden des Landes) in Restaurants nicht bedient wurden, ihnen der Zugang zu vielen öffentlichen Einrichtungen verwehrt wurde, sie in die hinteren Teile der Busse verbannt wurden und sich rassistische Bemerkungen gefallen lassen mussten.

Obamas Ambitionen gehen jedoch weit über die bloße Tatsache hinaus, gewählt zu werden. Seine Vision präsidialer Führung formulierte er, als er seine Bewunderung für den Präsidenten Abraham Lincoln erklärte (ohne sich explizit mit ihm zu vergleichen). Dieser habe „eine tief verwurzelte Aufrichtigkeit und Empathiefähigkeit gehabt, die es ihm ermöglicht hat, immer den Standpunkt des anderen zu sehen und zu versuchen, die Wahrheit zu erkennen, die zwischen der ei-

James P. Pfiffner

Ph. D., geb. 1946; Professor an der School of Public Policy, George Mason University, 4400 University Drive – MS 3C6, Fairfax, Virginia 22030, USA. pfiffner@gmu.edu

Übersetzung aus dem Amerikanischen: Gritta Leveques, Luxemburg.

genen Meinung und die der anderen liegt. (...) Die meisten unserer anderen großen Präsidenten hatten die Fähigkeit, die Dinge von allen Seiten zu sehen und die Menschen an ihren Willen zu binden. FDR (Franklin D. Roosevelt) war hierfür das klassische Beispiel. Lincoln gelang es, die öffentliche Meinung und die Menschen um ihn herum zu formen, zu führen und zu leiten, ohne sie zu täuschen oder zu tyrannisieren, sondern (...) indem er ihnen half, die Wahrheit zu erkennen.“

Aus dieser Aussage wird klar, welche ehrgeizigen Hoffnungen Obama für sein Land und für sich selber hegt. Ihm geht es nicht nur darum, sich von seinem direkten Vorgänger George W. Bush abzusetzen, er will vielmehr, dass die USA in der Außenpolitik einen neuen Weg einschlagen – mehr im Einklang mit anderen Nationen und weniger offensiv in der nationalen Sicherheitspolitik. Darüber hinaus ist es sein Ziel, eine ehrgeizige innenpolitische Agenda umzusetzen: Die Reform des Gesundheitswesens, die Eindämmung der Treibhausgasemissionen hin zu einer größeren Unabhängigkeit in der Energieversorgung und die Umwandlung des amerikanischen Bildungssystems. Die Art, wie er „sein“ Weißes Haus organisiert hat, mit Sonderbeauftragten bzw. sogenannten „Zaren“ an den Schlüsselstellen, spiegelt seine Prioritäten deutlich wider. (Der Begriff des „Zaren“ ist ein informeller, vorrangig von der Presse verwendeter Ausdruck, um eine Mitarbeiterin bzw. einen Mitarbeiter des Weißes Hauses zu bezeichnen, der vom Präsidenten ausgewählt wurde, einen Bereich der öffentlichen Politik zu beaufsichtigen, in dem abteilungsübergreifende Zuständigkeiten vereint sind.)

In diesem Artikel geht es um die Elemente des Wandels und der Kontinuität, welche die Präsidentschaft Obamas bislang charakterisieren. Ich werde zeigen, dass sich die Organisation des Weißes Hauses auch unter Obama zentralistisch entwickelt, so wie dies schon während vorheriger Präsidentschaften der Fall war. Darüber hinaus werde ich auf Obamas Agenda eingehen und darlegen, dass er die konventionelle Vorstellung einer engen und fokussierten Weltansicht verworfen hat zugunsten eines breit gefächerten, ehrgeizigen Spektrums politischer Schwerpunkte. Schließlich werde ich seine Auffassung von

präsidialer Macht im System der Gewaltenteilung in den Blick nehmen und darlegen, dass er – auch wenn er weniger aggressiv vorgeht als sein direkter Vorgänger – die exekutiven Befugnisse, die Bush für sich in Anspruch genommen hat, formal nicht zurückgewiesen hat.

Obamas Stab und die sogenannten „Zarenreiche“

Von den 1930er Jahren bis zur zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist der Stab des Weißes Hauses von einer kleinen Gruppe aus Verwandten des Präsidenten und ihm nahestehenden Helfern zu einer weitläufigen Bürokratie angewachsen. Diese „Behörde des Präsidenten“ umfasst heute nahezu 400 Menschen, die im White House Office eng mit ihm zusammenarbeiten, und ungefähr 2000 Menschen, die im weiter gefassten Präsidialamt (das White House Office eingeschlossen) tätig sind. Auch wenn alle ernst zu nehmenden Fachleute darin übereinstimmen, dass der Präsident qualifizierte Mitarbeiter im Weißes Haus benötigt, gibt es Stimmen, welche deren große Anzahl kritisieren und argumentieren, dass solche Strukturen früher schon zu Amtsmissbrauch geführt hätten (etwa in der Watergate- oder der Iran-Contra-Affäre). Diese Kritiker sind der Auffassung, dass viele Mitarbeiter des Weißes Hauses versuchen, sich zwischen den Präsidenten und seine Ministerinnen und Minister zu stellen.

Die Minister sind formal Beamte der Regierung, ihre Berufung muss vom Senat bestätigt werden. Die im Kongress gebildeten Ausschüsse können von ihnen Rechenschaft über die von ihnen verwalteten Programme verlangen. Die Mitarbeiter des Weißes Hauses werden hingegen nach Gutdünken des Präsidenten ernannt und müssen nicht vom Senat bestätigt werden. Dieser Unterscheidung liegt das Prinzip zugrunde, dass der Präsident bei der Auswahl seiner engsten Angestellten vertrauliche Beratung und in hohem Maße Diskretion benötigt. In den meisten Fällen sind Mitarbeiter des Weißes Hauses nicht dazu verpflichtet, Zeugnis vor dem Kongress abzulegen. Wenn der Kongress Angestellte des Weißes Hauses vorlädt, damit sie vor den Ausschüssen aussagen, kann der Präsident dem Mitarbeiter unter Berufung auf seine „Amtsimmunität“ die Aussage untersagen.

Beim Übergang in sein Amt stellte Obama seine Top-Berater und Minister als „Teams“ vor, einschließlich der höchsten Berufungen in den Ressorts Wirtschaft, Nationale Sicherheit und Innenpolitik. Dies zeigte, dass er erwartete, dass die Mitarbeiter des Weißen Hauses und die Minister zusammenarbeiten, wenn sie ihn beraten oder seine Politik formulieren. Die Ernennung vieler sogenannter „Politik-Zaren“ im Weißen Haus machte aber deutlich, dass er den Trend, wichtige Kompetenzen im Weißen Haus zu zentralisieren, fortführen würde. Die Minister würden bedeutend bleiben, doch die Mitarbeiter des Weißen Hauses würden sie mit hoher Wahrscheinlichkeit überschatten.

Innerhalb weniger Monate nach seiner Amtseinführung ernannte Obama eine Reihe von „Zaren“, die damit beauftragt wurden, die Fortschritte in den Schlüsselbereichen seiner Politik zu beaufsichtigen. Carol Browner zum Beispiel (Leiterin der Umweltbehörde EPA der Clinton-Administration) ist damit betraut, die Behörden mit den Zuständigkeiten Energie und Klimawandel, sowie den Rat des Weißen Hauses für Umweltfragen, die Umweltbehörde und die Abteilungen Energie, Verteidigung und Inneres zu beaufsichtigen. Als Obama Browners Ernennung verkündete, beschrieb er ihre Aufgabe wie folgt: Sie solle für eine „Koordinierung innerhalb der gesamten Regierung“ sorgen und deutlich machen, dass „ich mich als Präsident persönlich (für Umweltpolitik) engagiere“. Er erklärte, dass sie die Befugnis habe, „die Vernetzung unterschiedlicher Behörden, die Zusammenarbeit der staatlichen, bundesstaatlichen und lokalen Verwaltungen sowie Partnerschaften mit dem privaten Sektor einzufordern“.

Ein weiterer „Zar“ des Weißen Hauses wurde Lawrence Summers (Schatzminister der Clinton-Administration), der das Wirtschaftspolitikteam leitet, zu dem Finanzminister Timothy Geithner, der Haushaltschef des Weißen Hauses Peter Orszag, die Vorsitzende des Rats der Wirtschaftsberater Christina Romer, und der Wirtschaftsberater Paul Volcker gehören. Als Obama den bisherigen Fraktionsvorsitzenden der Demokraten im Senat Tom Daschle fragte, ob er den Posten des Gesundheitsministers übernehmen wolle, forderte dieser zusätzlich zu seiner Bestellung als Minister die Ernennung zum

„Gesundheitsreform-Zaren“ des Weißen Hauses. Dies zeigt, dass auch Daschle davon ausging, dass die wirklich bedeutenden Entscheidungen zur Gesundheitsreform eher im Weißen Haus fallen würden, als in den Regierungsabteilungen. Als Daschle seine Kandidatur aufgrund von Steuerproblemen zurückzog, ernannte Obama Nancy-Ann DeParle zur „Gesundheits-Zarin“ und die ehemalige Gouverneurin von Kansas, Kathleen Sebelius, zur Gesundheitsministerin.

Überdies gibt es Sonderbeauftragte für Massenvernichtungswaffen, Städtebau, Wirtschaftsaufschwung, Gewalt gegen Frauen, amerikanische Ureinwohner und Aids. Die Presse hat noch weitere „Zaren“ ausfindig gemacht, aber die meisten von ihnen sind den Ministern gegenüber rechenschaftspflichtig. Obama hat auch spezielle Gesandte für die Friedensgespräche im Mittleren Osten, Pakistan, Iran, Sudan und für die Verhandlungen über die Klimapolitik ernannt. Durch diese Ernennungen sind einige Kompetenzen der Außenministerin Hillary Clinton beschnitten worden. Die steigende Anzahl dieser „Zaren“ belegt, dass im Laufe des vergangenen halben Jahrhunderts Zuständigkeiten, die üblicherweise von Ministern übernommen wurden, zunehmend in das Weiße Haus überführt wurden. Obama allerdings hat mehr spezielle Politikkoordinatoren ernannt, als die meisten anderen Präsidenten vor ihm.

Im Februar 2009 schrieb Senator Robert Byrd einen Brief an Präsident Obama, in dem er sich darüber beklagte, dass die Ernennung derartig vieler „Zaren“ das System der Zuständigkeiten und die Verfassung unterminierten. „Die rasche und mühelose Anhäufung von Macht durch die Mitarbeiter des Weißen Hauses kann das konstitutionelle System der *checks and balances* gefährden. Im schlimmsten Falle haben Mitarbeiter des Weißen Hauses die Leitung und Kontrolle von programmatischen Bereichen übernommen, die in der gesetzlich verankerten Verantwortlichkeit von vom Senat bestätigten Amtspersonen liegen.“ Byrd drückte somit den Verdacht des Kongresses aus, dass der Präsident die Mitarbeiter des Weißen Hauses einsetze, um die Rechenschaftspflicht der Minister gegenüber dem Kongress zu umgehen.

Die Befürchtungen von Senator Byrd weisen allerdings nicht auf das größte Problem,

das sich aufgrund der immer zahlreicher werdenden Sonderbeauftragten stellt. Der Präsident ist für die administrative Politik rechen-schaftspflichtig, die Minister zeichnen verant-wortlich für die Programme. Aufgrund seiner Befugnis, Programme zu genehmigen, Geld-mittel bereitzustellen und Untersuchungsaus-schüsse einzuberufen, ist der Kongress in der Lage, die Exekutivpolitik der einzelnen Res-orts zu beeinflussen. Technisch gesehen haben die Mitarbeiter des Weißen Hauses nicht die Macht, in die Politik einzugreifen – sie beraten den Präsidenten nur. In der Realität werden sie allerdings als Sprachrohr des Präsi-denten gesehen, was ihnen erheblichen politi-schen Einfluss beschert.

Das entscheidende Problem mit den „Zaren“ des Weißen Hauses (und manchmal sogar mit dem Nationalen Sicherheitsberater) liegt darin, dass ihre Existenz die Verwal-tungshierarchie in Frage stellt und somit un-klar ist, wer für die administrative Politik zu-ständig ist. Oftmals sind diese „Zaren“ frus-triert, da sie nicht die Befugnis haben, ihre Verantwortlichkeiten auch in die Tat umzuset-zen. Das bedeutet, dass sie über kein Budget verfügen, keine Ernennungen aussprechen können und es ihnen auch nicht möglich ist, den Ministern entsprechende Anweisungen zu geben. Die bisherigen Sonderbeauftragten für Drogen brachten beispielsweise ihre Un-zufriedenheit zum Ausdruck, dass sie die Bun-despolizei und die Drogenbehörde, die Küs-tenwache, das Ministerium für Wohnungsbau und Städteplanung und andere Behörden, die Drogenkontrollprogramme umsetzen, amt-lich nicht koordinieren dürfen. In der Bush-Administration war es dem Heimatschutzbe-rater Tom Ridge nicht möglich, verbindliche Weisungen zu erteilen, als es darum ging, mit den zahlreichen, für den Heimatschutz zu-ständigen Behörden umzugehen. Dieses Pro-blem löste sich für ihn, als er zum Minister des neuen Heimatschutzministeriums ernannt wurde. Die „Zaren“ des Weißen Hauses kön-nen mit Autorität auftreten, wenn sie die Wünsche des Präsidenten direkt umsetzen, aber Präsidenten haben nicht die Zeit, regel-mäßig mit den einzelnen Sonderbeauftragten Rücksprache zu halten. Die „Zaren“ haben daher nur sporadisch Einfluss.

Das zweite Problem ist, dass es kein Minister gerne sieht, wenn seine Autorität bei der Umsetzung politischer Angelegenhei-

ten geschwächt wird. In jeder Administrati-on wachen die Minister eifersüchtig über ihre Befugnisse und versuchen, Zugang zum Präsidenten zu erhalten. Und hier haben nun die „Zaren“ den Vorteil der Nähe: Sie haben deutlich häufiger die Möglichkeit, den Präsi-denten persönlich zu treffen, als dies für Mi-nister möglich ist, die zahlreichen Verpflich-tungen innerhalb ihres Geschäftsbereiches nachkommen müssen. Dementsprechend er-weist sich die Frage, wer für einen bestimm-ten Politikbereich zuständig ist, als das größte Problem, das sich aufgrund der zahl-reichen Sonderbeauftragten im Weißen Haus ergibt. Wer hat die Nase vorn, wenn es darum geht, politische Handlungsalternati-ven bei der Beratung des Präsidenten einzu-bringen?

Ehrgeizige politische Agenda

Seit Obama sein Amt übernommen hat, verfolgt er eine der ehrgeizigsten Politikagen-den der neuzeitlichen Präsidentschaften, übertroffen nur von Franklin D. Roosevelt und Lyndon B. Johnson. Der katastrophale Wirtschaftszusammenbruch 2008 stellte eine enorme Herausforderung dar, gab ihm aber auch die Möglichkeit, seine Ziele sehr hoch zu stecken. Obamas Stabschef Rahm Emanuel erklärte stolz: „Man sollte keine Krise ungenutzt verstreichen lassen.“ Kurz vor sei-nem 100. Amtstag stellte Obama fest: „Ich denke, dies ist ein außergewöhnlicher Mo-ment, der voller Gefahren, aber auch voller Möglichkeiten ist. Und in genau so einem Moment möchte man Präsident sein. (...) Dies ist der Augenblick, in dem das politische System anfängt, effektiv zu funktionieren.“ Er machte diese Bemerkung, nachdem er in den ersten Monaten seiner Amtsführung eine beeindruckende Liste politischer Veränderun-gen durchgesetzt hatte. Seine größten politi-schen Auseinandersetzungen standen ihm je-doch noch bevor und auch der Zustand der Wirtschaft ist noch unsicher.

Obamas Ziele sind ehrgeizig und zukunfts-weisend. Er setzt sie jedoch seinem pragmati-schen Charakter gemäß wohlbedacht und be-hutsam um, was bei einigen seiner leidenschaft-lichsten Anhänger zu großer Enttäuschung führte. Darüber hinaus benötigte die Wirt-schaft erhebliche finanzielle Zuschüsse, was die finanziellen Ressourcen für andere wichti-

ge Ziele deutlich einschränkt. All diese Faktoren, zusammen mit einem stark polarisierten Kongress, in dem die republikanische Opposition den legislativen Prozess dazu nutzt, die Reformen zu verlangsamen, führen dazu, dass er wohl nicht in der Lage sein wird, allen Fraktionen, die ihn gewählt haben, gerecht zu werden.

Sein Versprechen, die US-Armee aus dem Irak abzuziehen, relativierte er durch die Ankündigung, diesen Truppenabzug behutsam vorzunehmen. Sein Versprechen, das Augenmerk der USA auf Afghanistan zu richten, führte während der ersten Monate seiner Präsidentschaft zunächst zu einer Truppenverstärkung. Eine weitere erhebliche Aufstockung hat er für 2010 angekündigt.

Der Erfolg von Obamas ehrgeizigsten Politikprojekten hängt davon ab, inwieweit der Kongress den Vorschlägen des Präsidenten folgt. Von außen betrachtet ist die Situation im Kongress für Obama sehr bequem. Die Wahlen brachten ihm überzeugend hohe Stimmanteile und verschafften den Demokraten in beiden Häusern des Kongresses, dem Senat und dem Repräsentantenhaus, deutliche Mehrheiten. Die 58-Sitze-Mehrheit im Senat wurde im Januar 2009 auf eine komfortable Mehrheit von 60 Sitzen erhöht (wenn man die zwei unabhängigen Senatoren mitzählt, die mit den Demokraten stimmen). Derartig ansehnliche Mehrheiten garantieren allerdings nicht zwangsläufig Erfolge, hatten doch sowohl Jimmy Carter im Jahr 1977 als auch Bill Clinton 1993 vergleichbare Mehrheiten, die ihnen aber beiden zu keinen außergewöhnlichen legislativen Erfolgen verhalfen. Noch vor Obamas Amtseinführung erklärte der demokratische Mehrheitsführer im Senat, Harry Reid, seine Unabhängigkeit: „Ich arbeite nicht *für* Barack Obama. Ich arbeite *mit* ihm.“ Seine Bemerkung war verfassungsmäßig eindeutig, aber dadurch, dass er sie öffentlich äußerte, wurde klar, dass die Demokraten im Senat für Präsident Obama keine bloßen Erfüllungsgehilfen sein würden.

Obama warb auf dem Kapitolshügel aktiv für seine wichtigsten Vorhaben. Im 2008 gewählten Kongress ist er jedoch mit stark polarisierten Parteikoalitionen konfrontiert. Die Demokratische Partei verdankt ihre Mehrheit größtenteils moderaten Demokra-

ten, die einige der wenigen moderaten republikanischen Kongressabgeordneten in den Wahlen 2006 und 2008 besiegten. Die in beiden Häusern verbliebenen republikanischen Fraktionen bilden nunmehr eine fest in sich geschlossene, konservative Opposition, die Obama großen Widerstand leistet. Zudem führte die Wahl innerhalb der Demokratischen Partei zu einem Spektrum, das von sehr liberal bis moderat konservativ reicht. Für Obama wird es deshalb nicht leicht sein, die Demokraten im Kongress zusammenzuhalten.

Die ehrgeizigen Gesetzesvorhaben von Obama umfassen die Reform des nationalen Gesundheitssystems, Initiativen im Energiebereich, um der Erderwärmung entgegenzuwirken, Anschubfinanzierungen, eine Reform der Finanzaufsicht und Rettungspläne für die Automobilindustrie. In der Tat überschüttete Obama den Kongress dementsprechend mit ambitionierten Anträgen. Um seine couragierten Gesetzesvorhaben zu verteidigen, sagte er: „Ich bin nicht hierhergekommen, um dasselbe zu tun, was wir bisher getan haben oder um kleine Schritte vorwärts zu machen. Ich bin gekommen, um dafür zu sorgen, dass der große Wandel, den dieses Land in den Wahlen im November verlangt hat, vollzogen wird.“

Während seiner ersten sechs Monate im Amt war die Bilanz Obamas im Kongress verhältnismäßig erfolgreich. Sein vielleicht beeindruckendster gesetzgeberischer Erfolg war das außerordentlich hohe Wirtschaftsförderprogramm von Anfang Februar 2009. Der Gesetzesentwurf umfasst 787 Milliarden US-Dollar (über elf Jahre verteilt) für eine Vielzahl von Programmen, die dafür vorgesehen sind, stillliegende wirtschaftliche Ressourcen wieder nutzbar zu machen, so unter anderem die Wiederherstellung und Entwicklung von Infrastrukturen, Programme für erneuerbare Energien, Arbeitslosenunterstützung, Bildungsfinanzierung und noch viele andere Bereiche. Obama hatte gehofft, in der Republikanischen Partei Unterstützung für dieses Konjunkturprogramm zu gewinnen, indem er es mit den von ihnen angestrebten erheblichen Steuersenkungen verknüpfte. Die Republikaner waren jedoch der Auffassung, dass dieses Programm zu hohe Staatsausgaben verursache und stimmten dagegen.

In einer anderen erfolgreichen Gesetzesinitiative setzte Obama seinen Haushaltsplan über 3,6 Billionen US-Dollar für das Finanzjahr 2010 durch, obwohl er in beiden Häusern keine republikanische Stimme erhielt. Darüber hinaus überzeugte er den Kongress, die noch offene Hälfte des Finanzrettungsplans von Präsident Bush, das staatliche Hilfsprogramm TARP (Troubled Asset Relief Program) freizugeben; außerdem erhielt er die Zustimmung zu einem Nachtragsetat, durch den der Rest des Budgets von Präsident Bush für das Finanzjahr 2009 eingesetzt werden konnte.

Die Gesamtsumme der Budgets während Obamas Anfangszeit im Amt ist atemberaubend. Das Defizit der Bush-Administration für das Finanzjahr 2009 lag bei 1,4 Billionen US-Dollar. Mit dem Konjunkturprogramm und dem Budget für 2010 prognostiziert die neue Administration für das Finanzjahr 2010 ein Defizit von 1,2 Billionen US-Dollar. Defizite in dieser Höhe hat es seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr gegeben. Obama steckt in dem Dilemma, dass er einerseits ausreichend wirtschaftliche Anreize setzen muss, um die Wirtschaft aus der Rezession zu führen, andererseits dürfen diese nicht zu hoch sein, um nicht eine lähmende Inflation auszulösen. Obwohl die meisten Wirtschaftsexperten darin übereinstimmen, dass es steuerliche Anreize geben muss, so gibt es doch ernsthafte Auseinandersetzungen über die Frage, wo die Obergrenze ist und wo sie überstiegen wird. Der Erfolg von Obamas Präsidentschaft hängt zu einem erheblichen Teil davon ab, wie überzeugend er auf diese Frage antworten kann.

Obamas legislative Bilanz während des ersten halben Jahres im Amt ist in der Tat beeindruckend. Der entscheidende Test seiner Führungsqualitäten im Bereich der Gesetzgebung läuft jedoch seit Herbst 2009 mit den Verhandlungen über seine Vorschläge zur Gesundheitsreform und zum Klimaschutzgesetz. Zumindest bei ersterer scheint seit Weihnachten 2009 mit der Zustimmung des Kongresses ein entscheidender Durchbruch geschafft zu sein.

Obama und die Exekutive

Präsident Obama hat die Regierung Bush für ihre Verhörmethoden und ihre Geheimhaltungspolitik kritisiert, und gleich zu Beginn

seiner Amtszeit traf er einige Entscheidungen, die von der Absicht getragen wurden, einen „klaren Bruch mit dem *business as usual*“ zu vollziehen. Im Januar 2009 wies er zwei Tage nach seiner Ernennung die CIA an, die Richtlinien zu befolgen, die im Armeehandbuch über Verhöre festgelegt sind und mit den Genfer Konventionen übereinstimmen. In einem anderen Befehl vom selben Tag verfügte er, dass das US-Gefangenenlager in Guantanamo Bay auf Kuba innerhalb eines Jahres zu schließen sei. Und im März 2009 ließ er vier geheime Aktenvermerke der Bush-Administration veröffentlichen, die brutale, folterähnliche Verhörmethoden autorisiert hatten.

Obwohl die Regierung einräumte, dass einige der Gefangenen von Guantanamo unschuldig seien, zeigten die Reaktionen im Land, dass die Freilassung auch nur einiger unschuldiger Häftlinge in den Vereinigten Staaten politisch nicht durchzusetzen wäre. Die Regierung Obama entschloss sich schließlich aus politischen Gründen dazu, die unschuldigen Häftlinge nicht freizulassen, bevor sich nicht ein anderer Staat fände, der diese aufnehmen würde. Dies erwies sich als schwierig, da offenbar den Aussagen der Bush-Administration Glauben geschenkt worden war, dass es sich bei diesen Häftlingen um „die Schlimmsten der Schlimmen“ handle. Zudem sahen andere Staaten möglicherweise keine Veranlassung, ihrer eigenen Bevölkerung etwas zuzumuten, was die Vereinigten Staaten sich selbst nicht zumuten wollten; schließlich ist das Häftlingsproblem in erster Linie von den USA geschaffen worden. Schon im Herbst 2009 wurde deutlich, dass Obama sein Versprechen, Guantanamo innerhalb eines Jahres zu schließen, nicht würde halten können.

Als George W. Bush noch im Amt war, vertraten viele Demokraten die Ansicht, die Guantanamo-Häftlinge sollten für jede Art von Vergehen, die sie möglicherweise begangen hätten, im zivilen Strafsystem der Vereinigten Staaten vor Gericht gestellt werden. Nachdem die Fälle genauer untersucht worden waren, befand die Regierung Obama, dass bei einigen Häftlingen die Gefahr bestand, sie könnten während einer zivilen Gerichtsverhandlung die Methoden der US-Geheimdienste an die Öffentlichkeit tragen oder ausländische Dienste kompromittieren, die mit den USA bei ihrer Festnahme kooperiert

hatten. Diese Gefangenen sollen also vor militärische Gerichte kommen, allerdings mit deutlich mehr Verfahrensrechten, als noch von der Bush-Administration gewährt worden waren. Obama kündigte außerdem an, dass einige Häftlinge möglicherweise von den USA ohne Anklage und Verfahren weiterhin gefangen gehalten werden würden. Ein derartiges Vorgehen könnte dazu führen, dass die Inhaftierung der Häftlinge ohne Gerichtsverfahren endlos fort dauert – eine Praxis, die von den Demokraten während der Bush-Regierungszeit noch angeprangert wurde.

Obama enttäuschte viele seiner Gefolgsleute, als er erklärte, seine Administration würde im Interesse zukünftiger Generationen nicht versuchen, die Vernehmungsbeamten strafrechtlich zu verfolgen, die entsprechend der vom Justizministerium autorisierten Gesetzesauslegung handelten. Zudem riet er von der Einberufung einer „Wahrheitskommission“ durch den Kongress ab.

Um eine Klage wegen richterlich nicht genehmigter Überwachungen unter der Bush-Administration abzuwehren, berief sich die Regierung Obama auf den „Schutz von Staatsgeheimnissen“. Linke Regierungskritiker wiesen darauf hin, dass diese Entscheidungen letztlich dazu führten, eventuelle Verbrechen der Bush-Regierung zu decken. Diese hatte das selbe Argument benutzt, um eine Zivilklage gegen ein Unternehmen abzuwenden, das der CIA geholfen hatte, „außerordentliche Auslieferungen“ durchzuführen. Als Anwälte des Justizministeriums der Regierung Obama im Gerichtssaal gefragt wurden, ob sie denselben Einspruch erheben würden, um eine Vernehmung zu verhindern, lautete die Antwort „Ja“. Und als ein britischer Richter begann, die Behandlung eines früheren Guantanamo-Häftlings aus Großbritannien näher zu untersuchen, drohten die USA Berichten zufolge damit, im Falle einer öffentlichen Gerichtsverhandlung (während der möglicherweise die Behandlung des Gefangenen in US-Haft ans Licht gekommen wäre) die Kooperation mit dem Vereinigten Königreich bei der Bekämpfung des Terrorismus auszusetzen.

In einem Memorandum vom 9. März 2009 erklärte Obama, dass er sogenannte *signing statements* (schriftliche Kommentare zu Bundesgesetzen) zur Klärung verfassungsrechtlicher Fragen nur dann ausstellen würde, wenn dies angemessen sei. Und er versicherte, den

Kongress über jede verfassungsmäßige Unklarheit eines anhängigen Gesetzes zu informieren. Einige Tage später allerdings unterzeichnete er ein *signing statement* zum Zeugenschutzgesetz, das festlegte, dass Obama als Präsident nach wie vor das Recht habe, „im Falle von Themenbereichen, die vorrangig oder vertraulich sind, die Kommunikation zwischen seinen Angestellten und dem Kongress zu überwachen und zu kontrollieren“. Obwohl er also versprochen hat, diese *signing statements* seltener zu nutzen, hat Obama das Prinzip nicht aufgegeben, sie in Fragen verfassungsrechtlicher Autorität zur Durchsetzung präsidialer Forderungen einzusetzen.

Verteidiger von Präsident Obama sind der Ansicht, dass er diese Entscheidungen aus taktischen Gründen traf und seine Macht als oberster Entscheidungsträger nicht missbrauchen würde. Mögen sie auch formal korrekt sein und nicht annähernd an die Anmaßungen der Regierung Bush heranreichen, lassen sowohl die Aussagen als auch das Handeln Präsident Obamas bezüglich verfassungsrechtlicher Themen bisher nicht darauf schließen, dass er viel von der Exekutivgewalt aufgegeben hätte, die Präsident Bush in Anspruch nahm.

Schlussfolgerungen

Präsident Obama hat seine Versprechungen, einen Wandel einzuleiten, zum Teil erfüllt, wobei viele seiner politischen Erfolge mit der Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise zu tun haben, die im Herbst 2008 ihren Anfang nahm. Seine Erfolge im Bereich der Haushaltspolitik waren beeindruckend; ob sie aber ausreichen, um die Wirtschaft zurück in sichere Fahrwasser zu bringen, bleibt abzuwarten. Seine vorrangigen politischen Vorhaben jedenfalls, hinsichtlich einer Reform der Gesundheitsfinanzierung und der Energieeinsparung, hat er ein Jahr nach seiner Amtseinführung noch nicht vollständig umsetzen können. Die Art und Weise, in der er das Weiße Haus organisiert, steht in Kontinuität mit dem Trend vorheriger Präsidentschaften, und sein Anspruch auf präsidiale Macht unterscheidet sich möglicherweise im Maß, nicht aber grundsätzlich in der Art von der seiner Vorgänger.

Christian Hacke

Kooperation oder Konkurrenz? Obamas Russland- und Chinapolitik

Wären die USA bis zur Präsidentschaft von George W. Bush der zentrale Problemlöser der internationalen Politik, so mu-

Christian Hacke

Prof. em. Dr. phil., geb. 1943;
Seminar für Politische Wissen-
schaft der Universität Bonn,
Lennéstraße 25, 53113 Bonn.
christian.hacke@online.de

tierten sie im Zuge des Irakkrieges und der Weltwirtschaftskrise zum Problemfall Nummer Eins. Diese völlige Umkehrung verlässlicher weltpolitischer Determinanten bleibt auch nach einem Jahr Präsidentschaft für Barack Obama eine schwere Bürde. Die in den USA ausgelöste Wirtschaftskrise, der Aufstieg rivalisierender Mächte und nicht zuletzt der weltweite „Krieg gegen den Terror“ überdehnen weiterhin Amerikas Kräfte, beeinträchtigen die Solidarität vieler Verbündeter und ermutigen Autokraten und Diktatoren. Als Weltordnungsmacht, als Führer der freien Welt, als zivilisatorisches Vorbild, auch beim Wettlauf zwischen Freiheit und Tyrannei, haben die USA an Boden verloren, nicht zuletzt durch eigene Hybris. Nicht mehr selbstherrlicher Demokratie-Export in die islamische Welt, sondern umfassendes *nation-building at home* ist deshalb für Obama zwingend geworden. So betonte er Anfang Dezember 2009 an der Militärakademie West Point: „Unser militärisches Engagement in Afghanistan kann nicht endlos sein, weil die Nation, deren Aufbau mich am meisten interessiert, unsere eigene ist.“ Amerika ist gezwungen, die verbliebenen Kräfte einzuteilen.

„Trotzdem“ lautet das Schlüsselwort für Obamas außenpolitisches Programm. Trotz der Widrigkeiten ist er gewillt, Amerikas

Führung zu erneuern. Wandel bedeutet deshalb für Obama vor allem die Bereitschaft, „to renew American leadership in the world“.¹ Er sieht die USA keineswegs im Niedergang, sondern ist überzeugt, dass er das drohende postamerikanische Zeitalter verhindern kann. Im Zuge einer Serie brillanter Reden konnte er einiges an verloren gegangenem Vertrauen in die USA wiedergewinnen. Doch es bleibt fraglich, ob er den Wandel zu einer multipolaren Welt akzeptiert, oder ob er sich nach dem unipolaren Moment amerikanischer Vorherrschaft zurücksehnt.

Einerseits betreibt Obama eine Entmythologisierung der neoimperialen Politik seines Vorgängers, andererseits sucht er den außenpolitischen Führungsanspruch durch altbekannte liberale Prinzipien wiederzubeleben.² Dieser Widerspruch löst sich auf, wenn man seine außenpolitische Konzeption in kurz-, mittel-, und langfristige Ziele unterteilt. Der kurzfristig angestrebte Vertrauensgewinn ist ihm weitgehend gelungen. Mittelfristig versucht er nun, Freunde und Gegner für seine neue Architektur globaler Zusammenarbeit zu gewinnen, um dann langfristig im Zuge wirtschaftlicher Erholung und kooperativer Bewältigung der Krisen Amerika wieder als die Weltordnungsmacht zu etablieren. Doch werden die neu erstarkten Großmächte wie Russland und China das schwächelnde Amerika stützen oder subtil versuchen, seine Ambitionen zu untergraben?

Politik gegenüber Russland

Obama wirbt um China und Russland, um mit ihnen gemeinsam die neuen globalen Herausforderungen wie Rüstung, Klimawandel und Terrorismus zu bewältigen. Zudem sucht er die beiden autokratischen Großmächte in sein kooperatives Globalkonzept einzubinden. Schon Präsident Franklin D. Roosevelt („FDR“) setzte während des Zweiten Weltkrieges auf Zusammenarbeit mit den totalitären Weltmächten Sowjetunion und

¹ Vgl. Reinhard C. Meier-Walser (Hrsg.), Die Außenpolitik der USA. Präsident Obamas neuer Kurs und die Zukunft der transatlantischen Beziehungen, München 2009.

² Vgl. Werner Link, Amerikanische Außenpolitik im Konzert der Mächte statt hegemonial-imperialer Politik, in: ebd., S. 59 ff.

China. Es scheint, als ob Obama an Roosevelts liberalen Weltordnungsentwurf anknüpfen möchte, verweisen doch die politischen Konstellationen auf gewisse Parallelen: Während FDR im Krieg gegen die Achsenmächte auf die Hilfe der Sowjetunion und Chinas angewiesen war, zwingen die Antiterrorkriege im Irak, in Afghanistan und Pakistan und die ohnehin prekäre wirtschaftspolitische Krise Obama zur intensiven Zusammenarbeit mit Russland und China.¹³

Das Gipfeltreffen im Juli 2009 in Moskau, der G-20-Gipfel im September 2009 in Pittsburgh und die Außenministertreffen haben die Schnittmengen der amerikanischen und russischen Interessen wieder vergrößert. Doch die Tücken der Zusammenarbeit mit der antagonistischen autoritären Macht liegen nicht nur im Detail sondern auch in der neuen außenpolitischen Schwäche der USA. Das Machtgefälle zwischen den USA und Russland ist geringer geworden. Deshalb übt sich Obama in Selbstbescheidenheit und suggeriert dem Kreml gegenüber Gleichrangigkeit: „Im Rahmen des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen tragen wir als die beiden führenden Atomkräfte der Welt Verantwortung.“ Gleichzeitig sucht er Russland seine Einkreisungspubien zu nehmen: Weil die Russen die NATO-Friedenssicherung in Afghanistan unterstützen und sich für eine Nichtweiterverbreitung von Nuklearwaffen stark machen, auch den Druck auf Iran mittragen, hat Obama eine weitere Osterweiterung der NATO ausgesetzt. Auch die geschickte Modifizierung der Raketenabwehr in Europa hat Moskau beruhigen können. Die Verhandlungen über ein START-Nachfolgeabkommen stabilisieren ebenfalls die Beziehungen.¹⁴

Doch trotz der zu erwartenden Einigung über einen neuen Abrüstungsvertrag bis zu Beginn 2010 bleiben die amerikanisch-russischen Beziehungen nicht frei von Friktionen. So ruht die Kooperation beider Länder in Afghanistan auf einem wackeligen Fundament,

¹³ Diese Anregung verdanke ich Peter Rudolf. Aus seiner Feder stammt auch die erste Bestandsaufnahme nach einem Jahr von Obamas Außenpolitik: Peter Rudolf, Das „neue“ Amerika. Außenpolitik unter Barack Obama, Berlin 2010.

¹⁴ START = Strategic Arms Reduction Treaty; das 1991 unterzeichnete Abrüstungsabkommen galt bis zum 5. Dezember 2009.

weil ihre geostrategischen Interessen unterschiedlich sind. Zwar hat der russische Präsident Dmitri Medwedew den USA Überflugrechte eingeräumt, auch ist Moskau kaum an einer Rückkehr der Taliban an die Macht interessiert, aber dem russischen Machtkalkül spielt nicht Erfolg, sondern Schwächung der USA und des Westens in Afghanistan in die Hände. Solange die USA in Afghanistan gebunden und auf Hilfe angewiesen sind, kann Moskau daraus politisch Kapital schlagen. Die Ausweitung des Krieges widerspricht also ganz und gar nicht den langfristigen Interessen Moskaus. Heute ist es nicht Russland, sondern Amerika, das in Afghanistan materiell, finanziell und militärisch auszubluten droht – und Russland könnte gut damit leben.

Auch die Gemeinsamkeit mit Blick auf Iran ist nur vordergründig. Während die USA eine Atomkraft Iran als globales Problem ersten Ranges betrachten und gefährliche Dominoeffekte in der Nahostregion befürchten, hält Russland eine solche Entwicklung für weit weniger brisant. Die geostrategischen Sorgen der USA konzentrieren sich auf Iran, Afghanistan/Pakistan („AfPak“), den Nahostkonflikt und Nordkorea. Dagegen fürchtet Russland vor allem in Zentralasien, in der Kaukasusregion und der Ukraine geostrategische Rivalitäten mit den USA.

Auch die neue energiepolitische Stärke Russlands und die neue ungewohnte Abhängigkeit der Verbündeten Amerikas beunruhigt Washington. Russische Pläne für eine neue Sicherheitsarchitektur in Europa stoßen ebenfalls auf Widerstand. Amerikaner wie Europäer befürchten eine Aushöhlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und des NATO-Russland-Rates. Moskau möchte aus den etablierten Strukturen ausbrechen und wünscht mehr Handlungsspielraum und letztlich Anerkennung einer eigenen russischen Einflusszone im post-sowjetischen Raum.¹⁵ Präsident Obama reflektiert diese Ambivalenzen mittels einer differenzierten Einstellung gegenüber der russischen Führung: Mit Präsident Medwedew könne Amerika ein sehr gutes Verhältnis entwickeln, während der russische Ministerpräsident Wladimir Putin hingegen

¹⁵ Vgl. Moskau verliert gegen Korfu, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 3. 12. 2009.

noch im alten Denken verharre, erklärte er im Juli 2009 freimütig in Moskau.

Doch ist der konziliante Ton gegenüber Russland nicht frei von Gefahren. Vor allem Republikaner und Neokonservative wittern ständig Schwäche und Nachgiebigkeit bei Obamas Politik gegenüber Russland. Unter innenpolitischen Gesichtspunkten unterscheidet sie sich daher deutlich von der gegenüber anderen Staaten. In Prag hat Obama im April 2009 die Vision einer atomwaffenfreien Welt entworfen, im Juni in Kairo die Neuorientierung der amerikanischen Politik gegenüber der islamischen Welt skizziert, in Accra einen Monat darauf sein Engagement für Afrika unter Beweis gestellt, und seine Landsleute haben ihm zum Teil mit Begeisterung zugestimmt. Aber gegenüber den konkurrierenden Weltmächten wie zum Beispiel Russland erwarten die Amerikaner, dass er sie in Schach halten kann. Auch die jungen Demokratien in Mittel- und Osteuropa verfolgen misstrauisch, wie etwa bei den Plänen zur Raketenabwehr, ob die Regierung Obama nach wie vor Schutz vor russischem Druck und Erpressungsversuchen garantiert.¹⁶ Eine befriedigende Ordnung der Beziehungen in der traditionellen russischen Einflussphäre, die russische Sicherheitsinteressen ebenso berücksichtigt wie sie die Souveränität der Staaten in dieser Region sicherstellt, bleibt unabdingbar für alle Staaten, die im Schlagschatten des alten Sowjetimperiums nach Sicherheit und Wohlfahrt streben.¹⁷

Geostrategische Rivalitäten prägen die Beziehungen zwischen beiden Ländern. Ressentiments und Misstrauen bleiben – trotz der Charmeoffensive und der substantiellen Gesprächsangebote der Regierung Obama. Nach wie vor fehlt Russland ein ausgeprägtes regionales und globales Verantwortungsbewusstsein. Vielmehr irrt es ohne verlässliche Partner in der Weltpolitik umher und bleibt von der Angst getrieben, die USA würden die Welt dominieren. Deshalb tritt Russland für eine multipolare Weltordnung ein und hat ein ausgesuchtes Interesse an der Schwächung der USA. Weil Obama diese Phobien durch Zusammenarbeit konterkariert, ist er den na-

tionalistischen Kräften in Russland suspekt. Seine ausgestreckte Hand bleibt aber ungenutzt, solange Medwedew sich nicht von seinem antiwestlichen Ziehvater Putin emanzipiert. Bis dahin bleibt Russland für die USA eine unberechenbare und eine unfertige Macht – drei Viertel Gegner und ein Viertel Partner. Man muss viel Optimismus aufbringen für eine Perspektive, in der sich im Zuge von Obamas Initiativen ein neues Russland vom alten löst und in die Rolle einer modernen und postindustriellen Großmacht hineinwächst.

Trotzdem bleibt eine Politik der Einbindung, welche die Kräfte der Vergangenheit schwächt und die liberalen Gruppierungen stärkt, als russlandpolitische Devise richtungweisend. Selektive Kooperation vor allem in der Nichtweiterverbreitungspolitik und bei der Bekämpfung des Terrors bilden den Schwerpunkt dieser komplexen strategischen Beziehung, die von Misstrauen und Großmachtrivalitäten geprägt bleibt, auch wenn die Regierung Obama diese zu überwinden sucht.¹⁸

Politik gegenüber China

Nach Jahrzehnten der Konfrontation mit China wurden im Zuge von Präsident Richard Nixons Politik der Öffnung die Beziehungen kooperativ ausgerichtet.¹⁹ Alle US-Präsidenten, auch George W. Bush, haben mehr oder weniger erfolgreich diese Politik der Einbindung fortgesetzt. Auch die Strategie von Obama gleicht einer entsprechenden Einladung an die chinesische Supermacht, im Konzert der Weltmächte eine verantwortungsvolle Rolle mitzuspielen. Analog zu seiner Politik gegenüber Moskau ist Obama auch gegenüber Peking darum bemüht, die hegemoniale Rivalität zu dämpfen. Im Unterschied zur strategischen Kooperation mit Moskau dominiert zwischen den beiden Riesen USA und China wirtschaftliche Integration. Während der Rivale Russland strukturell schwächelt, ist China machtpolitisch aufgeblüht und

¹⁶ Vgl. Kai-Olaf Lang, Das Ende des neuen Europa. Ostmitteleuropäische Ungewissheiten nach dem Aus für die Raketenabwehr (SWP-Aktuell 55), Berlin 2009.

¹⁷ Vgl. P. Rudolf (Anm. 3), S. 63.

¹⁸ Vgl. Lothar Rühl, Die Rolle Russlands als Faktor des transatlantischen Beziehungsgefüges in: R. C. Meier-Walser (Anm. 1), S. 211.

¹⁹ Vgl. Christian Hacke, Die Ära Nixon–Kissinger 1969–1974. Konservative Reform der Weltpolitik, Stuttgart 1984, S. 44–78.

dadurch zum neuen weltpolitischen Fixpunkt der Regierung Obama geworden.

Nicht nach Europa, wie unter den Vorgängern bislang üblich, sondern nach Asien und China führte deshalb die erste Auslandsreise von Außenministerin Hillary Clinton. Doch das alte Machtgefälle zwischen Washington und Peking hat sich umgekehrt. Während die USA im Zuge der fatalen Außenpolitik von Bush ihre Kräfte überdehnt haben, sind China wirtschaftlich Flügel gewachsen. Nicht mehr die selbstbewusste Forderung nach Einhaltung der Menschenrechte, sondern neue wirtschaftliche Schwäche und finanzpolitische Abhängigkeit von China kennzeichnen die Rolle der USA in Asien. Trotzdem bleibt Obama optimistisch: Er möchte als „erster pazifischer Präsident“ der USA die strategische Vernachlässigung Asiens beenden. In Tokio bekräftigte er im November 2009 sogar selbstbewusst den amerikanischen Führungsanspruch: „Seit ich mein Amt angetreten habe, arbeite ich dafür, die amerikanische Führung zu erneuern und eine neue Ära der Verantwortung in der Welt basierend auf gemeinsamen Interessen und gegenseitigen Respekt zu bilden.“

Doch die neue machtpolitische Schwäche zwingt Obama zu Bescheidenheit. China lässt sich von den USA nichts mehr vorschreiben, weder bei Menschenrechten, noch in Tibet, noch beim Umwelt- bzw. Klimaschutz und schon gar nicht, wenn es um eigene außen- und sicherheitspolitische Interessen geht. Vor diesem konfliktgeladenen Hintergrund erscheint die wirtschaftspolitische Verknüpfung der beiden Volkswirtschaften sogar als Garant, dass die Großmachtkonkurrenz nicht politisch oder gar militärstrategisch ausufert.

Das Schachtelwort „Chimerika“ des britischen Historiker Niall Ferguson umschreibt treffend diese nicht unproblematische Symbiose von wirtschaftspolitischer Verflechtung: China exportiert in großem Umfang in die USA, erwirbt dort Staatsanleihen und stellt entsprechende Liquidität zur Verfügung, während die USA billig aus China importieren.¹⁰ Bislang hat dieses Zusammengehen jedoch wenig Gutes bewirkt. „Chimerika“

schuf sogar den Nährboden der Finanzkrise: Die Amerikaner verschuldeten sich bis über die Schmerzgrenze hinaus, China verdiente kräftig daran durch seine Exporte und investierte die verdienten Dollar wieder in US-Staatsanleihen. China leistete also der massiven Verschuldung der USA Vorschub: Ohne diesen fatalen Kapitalimport aus China wäre die Kreditblase auf dem amerikanischen Immobilienmarkt nicht entstanden.

China hat den Großteil seiner Währungsreserven – umgerechnet 2,273 Billionen US-Dollar – in Dollar angelegt. Solange die Zinsen in den USA und der Dollarkurs niedrig bleiben, erleidet Peking finanzielle Einbußen, kann sich aber auch nicht von den Reserven trennen, sofern es nicht hohe Verluste hinnehmen will. Beide Supermächte bleiben also wirtschaftlich aneinandergelockt. Im Zuge der Finanz- und Weltwirtschaftskrise ist Amerika zum größten Schuldner und China zum größten Kreditgeber der Welt geworden. Amerikas Fundament jahrzehntelanger Weltgeltung ist zerronnen, jetzt ist China finanzpolitisch an seine Stelle getreten. Diese eklatante Umkehrung der Beziehungen hat eine Machtasymmetrie entstehen lassen, die nicht nur Washington, sondern die gesamte Weltwirtschaftsordnung verändern könnte. Es beruhigt vorerst, dass die wechselseitigen Abhängigkeiten den machtpolitischen Zweikampf disziplinieren.

Doch reicht dieses ökonomische Zweckbündnis auch für politische Gemeinsamkeit aus? Obama hat, ähnlich wie gegenüber Moskau, bei seinem Besuch in Peking im November 2009 das Interesse an einem starken China artikuliert, das in der Weltpolitik mehr Verantwortung übernimmt und gemeinsam mit den USA die drängenden Probleme und Krisen löst. Doch die diplomatische Rhetorik von umfassender Partnerschaft wird konterkariert durch Pekings geschmeidige Außenpolitik, nicht selten auf Kosten der USA und der anderen westlichen Industrienationen: China bemüht sich weltweit immer rücksichtsloser um Erdöl, Gas und Edelmetalle, schützt aus Eigeninteresse die atomaren Ambitionen von Staaten wie Iran und Nordkorea und missachtet Menschenrechte im eigenen Land und in der internationalen Politik.¹¹

¹⁰ Vgl. Niall Ferguson, What „Chimerica“ Hath Wrought, in: *The American Interest*, (2009) 3, S. 38 f.

¹¹ Vgl. Heribert Dieter, Chinas Investitionen im Rohstoffsektor – Segen oder Fluch für Afrika? (SWP Dis-

Noch subtiler und effektiver als Russland widersetzt sich China Obamas Bemühungen, Amerika wieder zu stärken. In Afghanistan, Pakistan, beim Iran- oder Nordkoreakonflikt, beim Klimaschutz oder anderen Schlüsselfragen sucht die Volksrepublik den eigenen Vorteil auf Kosten der USA. Je schwächer die USA werden, um so stärker wird China, das ist das realistische Machtkalkül in Peking, das die Kooperationsangebote überschattet.

Aber auf Grund der eigenen finanz- und wirtschaftspolitischen Schwäche und Abhängigkeit hat die Regierung Obama derzeit keine andere Wahl, als sich mit China selbst unter ungünstigen Bedingungen zu arrangieren. Deshalb wirken Obamas Bemühungen, China wirtschaftlich und politisch stärker in die Weltpolitik einzubinden, hilflos. Zum Glück wird im Zeitalter von Globalisierung Machtrivalität vorerst diskret ausgetragen, auf Wirtschaftskonferenzen, Klimagipfeln und auf Ölfeldern. Aber auch beim Wettbewerb der Ideen und Werte müssen die USA zurückstecken. In den Augen vieler Asiaten vertritt China jetzt Konzepte, die jahrzehntlang die Attraktivität der USA ausgemacht haben: Dank ökonomischer Stärke haben die USA lange Zeit ihre Welthegemonie ausgeübt. Jetzt ist es der chinesische Staatskapitalismus, der über die liberale amerikanische Version zu triumphieren scheint. China hat nicht nur dem Sturm der Finanzkrise standgehalten, sondern setzt auch den amerikanischen Verursacher auf die Anklagebank. Kommt da nicht Ratlosigkeit zum Vorschein, wenn Obama in Peking erklärt, dass China sich entscheiden müsse, ob es das bekannte Regelwerk der internationalen Politik akzeptieren oder Schritt für Schritt ein Gegenmodell zum liberalen Weltordnungsmodell verwirklichen wolle?

Die USA und China stehen sich derzeit gegenüber wie zwei sich umklammernde Ringer, aber die USA berühren schon mit einem Knie den Boden. In Wirtschafts- und Währungsfragen sind sie auf Chinas Wohlwollen angewiesen. Beim Klimaschutz diktiert Peking das Tempo und desavouiert die hehren Ziele Obamas, dessen Idealismus angesichts

kussionspapier), Berlin 2008; Harry Broadman, China and India go to Africa, in: Foreign Affairs, (2008) 2, S. 95–109.

realpolitischer Härte in Peking und Moskau zunehmend zerbröseln.¹² Heute verbittet sich Pekings Führung Belehrungen über Menschenrechte von einem amerikanischen Präsidenten. Hier war das Protokoll von Obamas Besuch in Peking aufschlussreich. Der chinesische Präsident Hu Jintao präsentierte sich selbstbewusst, während Obama sich dem diktatorischen Zeremoniell unterwarf. Im Abschlusskommuniqué setzten allein die Chinesen ihre Interessen durch. War die inszenierte Pressekonferenz, bei der keinerlei Fragen zugelassen waren, eines amerikanischen Präsidenten würdig, oder kam sie einer Machtdemonstration der chinesischen Führung gleich, die subtiler nicht hätte sein können?¹³

Vom Stil kann auf Substanz geschlossen werden. In den bilateralen Beziehungen und mit Blick auf Rang und Rolle in der Weltpolitik erscheinen derzeit die USA in Peking mehr als Bittsteller denn als partnerschaftlicher Konkurrent. China wird seine Interessen mit sublimem Verständnis für Macht regional und global weiter ausbauen. Asien wird deshalb über kurz oder lang vor keinem neuen „Chimerika“ stehen, sondern vor der Alternative, ob die bisherige Ordnung durch die pazifische Macht USA wirkungsvoll geschützt werden kann, oder ob sich Amerikas Schwäche fortsetzt und deshalb China zur dominierenden pazifischen Macht aufsteigen wird.¹⁴ Eine Sicherheits- und Wertepartnerschaft mit den USA oder eine Wirtschaftspartnerschaft mit den Chinesen – das ist die langfristige Alternative für die Asiaten.

Japan, Südkorea, Indonesien und Indien werden vermutlich so lange wie möglich auf die USA setzen, doch schon jetzt ist erkennbar, dass China zum attraktivsten Markt- und Produktionsstandort aufsteigt. Wenn Peking dann noch den Druck erhöht, könnte Amerikas Einfluss weiter schwinden. Schon der Asien-Pazifik-Gipfel im November 2009 hatte gezeigt, dass das amerikanische Wachstumsmodell keinerlei Attraktivität mehr be-

¹² Vgl. Siehe Gottfried-Karl Kindermann, Konstellationsanalyse der amerikanischen Außenpolitik im ostasiatisch-pazifischen Raum in: R. C. Meier-Walser (Anm. 1), S. 231 ff.

¹³ Vgl. Robert B. Goldman, Der Welt überdrüssig, in: FAZ vom 3. 12. 2009, S. 12.

¹⁴ Vgl. William W. Grimes, Currency and Contest in East Asia. The Great Power Politics of Financial Regionalism, Ithaca, NY 2008.

sitzt, sondern als gescheitert angesehen wird. Kein Wunder, dass Obama die neue Bescheidenheit in Asien nicht aus freier Wahl, sondern aus zwingender Notwendigkeit an den Tag legt. Der Schlüssel für die Zukunft in Asien liegt in der Frage, welche der beiden Mächte auf mehr partnerschaftliche Unterstützung zählen kann. Solange Peking eigene Großmachtinteressen forciert, anstatt mehr Kooperation und mehr Bereitschaft zu regionaler und internationaler Verantwortung zu zeigen, müssen freiheitsbewusste Nationen auf der Hut vor der autoritären Volksrepublik sein. Nur Furcht oder Schwäche könnte die meisten der asiatischen Staaten an die Seite Chinas zwingen. Für die USA hingegen spricht, dass sie übereinstimmende Interessen, gemeinsame politische Werte, den Glauben an eine liberale Wirtschaftsordnung und eine freiheitlich-optimistische Auffassung vom Leben der Völker in die Waagschale werfen können.

Die bewährten Stärken der USA halten in Asien das Misstrauen gegenüber dem wachsenden Einfluss Chinas wach. Auch deshalb war Obamas Bekräftigung des amerikanischen Führungsanspruchs in Tokio wichtig, denn die Stärkung der Allianz mit Japan hat eine nicht zu unterschätzende Signalwirkung. Der weltpolitische Konkurrenzkampf zwischen freiheitlichen Demokratien und autoritären Regimes kann nur mit verlässlichen Partnern erfolgreich bewältigt werden. Deshalb spielen die USA in Asien nach wie vor nicht nur als politische, sondern auch als militärische Ordnungsmacht und als wirtschaftliches Gegengewicht zu Peking eine Rolle. Dass viele Staaten bessere Beziehungen zu China entwickeln möchten, steht hierzu nicht im Widerspruch.

Unter George W. Bush hatten sich die USA auch in Asien ganz auf den Kampf gegen den Terror konzentriert.¹⁵ Obama trägt mit seiner Entscheidung zur massiven Truppenverstärkung in Afghanistan diese schwere Bürde weiter, ja er hat den Erfolg seiner Präsidentschaft vom Ausgang dieses Krieges abhängig gemacht. Der Ausgang dieses Krieges wird auch für Amerikas Rolle in Asien von entscheidender Bedeutung sein. Peking wünscht kein er-

folgreiches Amerika in seiner Einflussphäre. Schon im Vietnamkrieg mussten die Präsidenten Johnson und Nixon erkennen, dass ihre Hilfesuche von Peking subtil vereitelt wurden. Heute wartet China in Afghanistan und Pakistan ebenso klug ab.

China ist zudem der Auffassung, dass die Amerikaner durch den Antiterrorkrieg, wenn auch zum Teil indirekt, separatistische und islamische Kräfte wie die Uiguren in ihrem Protest gegen die chinesische Zentralgewalt bestärkt haben. Weil die Russen ebenfalls nicht zimperlich mit muslimischen Ethnien umgehen, suchen beide Mächte im Rahmen der Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) durch Koordination ihrer beider Vorstellungen für den Großraum Afghanistan-Pakistan nach gemeinsamen antiamerikanischen Strategien. Diese laufen auf Schwächung der westlichen bzw. amerikanischen Rolle hinaus.¹⁶ Vor diesem Hintergrund spricht wenig dafür, dass China sich stärker in das asiatische oder auch internationale System wird einbinden lassen.

Die Asienpolitik der Regierung Obama erscheint trotz aller Zweifel mit Blick auf Peking ohne Alternative, solange die USA schwächeln. Doch auch hier gilt die Maxime von Obamas Strategie: Bescheidenheit und Zurückhaltung sind grundsätzlich, aber auch der Situation der derzeitigen Überdehnung der Kräfte geschuldet. Erst wenn die USA wieder erstarkt sind, sie ihre Kriege beendet und die Wirtschaftskrise überwunden haben, werden sie wieder eine Führungsrolle spielen können. Bis dahin muss Präsident Obama auch in Asien eine riskante Zwischenzeit amerikanischer Machteinbußen bewältigen.

Zusammenfassung

Obamas Politik der antagonistischen Kooperation mit den beiden Weltmächten Russland und China ist im Prinzip wegweisend, bedarf aber einer stärkeren Berücksichtigung eigener Interessen und kluger Rückversicherung. Die autoritären Weltmächte hoffen vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise und der anhaltenden strategischen Überdehnung der USA

¹⁵ Vgl. Christian Hacke, *Zur Weltmacht verdammt. Die amerikanische Außenpolitik von J. F. Kennedy bis G. W. Bush*, Berlin 2005, S. 675 ff.

¹⁶ Vgl. Behrooz Abdolvand/Heinrich Schulz, *Afghanistan. Die Bedeutung des Landes am Hindukusch für die Weltpolitik*, in: www.eurasischesmagazin.de, 12/2009 (4. 12. 2009).

in „AfPak“ auf eine weitere weltpolitische Sogwirkung zu ihren Gunsten.

Auch das zurückhaltende Engagement der europäischen Verbündeten vor Ort erschwert die strategische Lage, weil Obamas dringlicher Appell zu mehr Mitverantwortung selektiv, ja schizophren in Europa wahrgenommen wird: Wenn sich der amerikanische Präsident um Lösungen bei den neuen globalen Fragen wie Klima, Armut und Nichtweiterverbreitung von Nuklearwaffen bemüht, wird er in Europa bejubelt. Fordert er aber mehr strategische Initiativen und mehr militärisches Engagement, reagieren die Verbündeten ausweichend, halbherzig und nicht selten belehrend.¹⁷ Die ohnehin begrenzte Wirkung von Amerikas *hard power* wird weiter eingeschränkt, weil die Gegner die umfassende Schwäche des freien Westens erkennen, die hinter dem Schlagwort *soft power* lauert. Sanfte Machtanwendung spielt Mächten und Gesellschaften in die Hände, die sich selbst nicht sanft benehmen.

Amerikas Fähigkeit zu druckvoller Diplomatie hat seit Obamas Regierungsantritt auch wegen der zögerlichen Hilfsbereitschaft der Verbündeten weiter abgenommen. Zwar haben sich die Machtrelationen gegenüber Russland kaum verändert, aber gegenüber China haben sie sich verschlechtert. Allerdings verfügt Russland nach wie vor über erhebliche Vetomacht, während Chinas aktiver Einfluss weiter zunimmt. Ein kooperatives Engagement mit beiden autoritären Mächten wird für Washington also immer komplizierter. Man wird den Eindruck nicht los, dass Obamas Außenpolitik zunehmend einem *perpetuum mobile* ähnelt, das nur sich selbst bewegt. Das wäre bedauerlich, denn Obama zeigt außergewöhnliche Führungsqualitäten. Doch fehlen ihm zunehmend Mittel und Gefolgschaft, vor allem „seinen“ Krieg in Afghanistan zu gewinnen.¹⁸

Erfolglosigkeit könnte fatal werden, denn Amerikaner neigen dann zu Isolationismus, wie die erste Hälfte des vergangenen Jahrhunderts gezeigt hat. Falls Obama im Krieg gegen den Terror in Asien scheitern sollte, droht ihm das gleiche Schicksal wie Präsident Woodrow Wilson. Wie nach dessen erfolglosen Bemühungen

um eine gerechte Nachkriegsordnung, könnten die USA in Isolationismus zurückfallen, falls Obama mit seinem ambitionierten außenpolitischen Projekt Schiffbruch erleiden sollte. Schon heute erscheinen die Amerikaner nach bald einem Jahrzehnt Krieg gegen den Terror müde, arm und desillusioniert, von ihren Freunden verlassen und ihren Rivalen ausgespielt. Weil auch deshalb die Sorgen zu Hause zunehmen, sinkt das Interesse am weltpolitischen Engagement zusehends, was Obamas Bemühungen unterminiert, die USA wieder als strahlende Weltordnungsmacht zu etablieren.

Russland und China sind in einer beneidenswerten Position. Sie brauchen kaum selbst zu handeln, sondern müssen nur geschickt abwarten und die eigenen Kräfte stärken, während die USA sich in Krieg und Krise weiter verzehren. Barack Obamas außenpolitisches Schicksal wird sich vermutlich in Afghanistan und China entscheiden.

So könnte am Ende aus dem Scheitern der USA in Asien doch noch ungewollt ein Konzert dreier Weltmächte entstehen, in dem die USA – nicht aus freiem Willen, sondern den Notwendigkeiten geschuldet – eine weitaus bescheidenere Rolle spielen werden. Dieses Jahrhundert wird nicht zwangsläufig ein postamerikanisches werden, aber voraussichtlich eines, in dem die USA mehr zur Ruhe kommen und sich stärker auf sich selbst besinnen. Weitere Mächte wie zum Beispiel Indien und Brasilien werden hinzustoßen und das Konzert erweitern. Welche Wirkungen die Entwicklungen auch auf die Gemeinschaftsinstitutionen wie die UNO haben werden, welche Konsequenzen sich für die Welt ergeben, die sich an die regelnde Hand der Ordnungsmacht USA gewöhnt hat, ist derzeit nicht abzusehen. Es könnte sein, dass man nicht nur in Europa den Zeitpunkt zurücksehnt, an dem der unipolare Moment wirklich schien.¹⁹

Erst die kommenden Ereignisse werden über Obamas außenpolitischen Erfolg oder Misserfolg entscheiden. Gefragt, was einen Staatsmann am meisten herausfordere, antwortete der britische Premierminister Harold Macmillan einst lakonisch: „Events, my dear boy, events.“

¹⁷ Vgl. Matthias Rüb, Das Wort „Sieg“ ist nicht gefallen, in: FAZ vom 3. 12. 2009, S. 3.

¹⁸ Vgl. Klaus-Dieter Frankenberger, Obamas Entscheidung, in: FAZ vom 2. 12. 2009, S. 1.

¹⁹ Vgl. David Calleo, *Follies of Power. America's Unipolar Fantasy*, New York 2009.

Daniel S. Hamilton

Obama und Europa

Schon in den ersten Monaten nach Antritt der neuen Regierung stellten US-Präsident Barack Obama und sein Regierungsteam

Daniel S. Hamilton

Ph. D., geb. 1955; Richard von Weizsäcker Professor und Direktor des Center for Transatlantic Relations an der Paul H. Nitze School of Advanced International Studies der John Hopkins University, Washington, DC/USA.
dhamilt5@jhu.edu

unmissverständlich klar, dass eine Neubelebung der transatlantischen Partnerschaft für sie von entscheidender Bedeutung sei, wenn es darum geht, den dringendsten globalen Herausforderungen zu begegnen. Außenministerin Hillary Clinton betonte, dass „die USA in den meisten globalen Fragen keine engeren Verbünde-

ten haben“ als die Europäer.¹ Obamas frühzeitige Entscheidungen, die Haftanstalt in Guantanamo Bay zu schließen, den Einsatz „erweiterter Verhörmethoden“ zu verbieten, den Truppenabzug aus dem Irak fortzusetzen, neue Rüstungskontrollvereinbarungen voranzutreiben, die US-Friedensbemühungen im Nahen Osten zu verstärken und dem Klimawandel den Kampf anzusagen, wurden von den Europäern aufs Wärmste begrüßt und signalisierten, dass den Worten des neuen Präsidenten auch Taten folgen würden.

Trotz dieser sehr positiven Töne zu Beginn hat es jedoch den Anschein, dass die Regierung Obama die transatlantische Partnerschaft sehr viel pragmatischer und aus einem weniger eurozentrischen Blickwinkel betrachtet, als es viele Europäer vielleicht erwarten. Angesichts neuer aufstrebender Mächte in der Welt ist die transatlantische Zusammenarbeit unverzichtbar – aber auch unzureichend. Obamas Regierung wird die Bedeutung dieser Partnerschaft danach beurteilen, inwieweit Europa willens und in der Lage ist, sich gemeinsam mit den USA einer Reihe von Herausforderungen zu stellen, die weit über die Grenzen der Europäischen Union (EU) hinausgehen. „Amerika wird mehr tun“, so Vizepräsident Joe Biden im Februar 2009, „das ist die gute Nachricht. Die

schlechte Nachricht ist, dass Amerika auch von seinen Partnern mehr verlangen wird.“²

Neues Paradigma für die transatlantische Partnerschaft

Die US-Regierung hat nie einen Hehl aus ihren Erwartungen bezüglich einer erneuerten transatlantischen Partnerschaft gemacht: Sie hat sich um europäischen Beistand bei der Schließung Guantánamos bemüht, um mehr Unterstützung in Afghanistan gebeten, verlangt, dass auch Pakistan höhere Priorität eingeräumt wird, die Europäer dazu gedrängt, im Zuge der weltweiten Wirtschaftskrise mehr für eine Ankurbelung der Wirtschaft zu tun, und sich für eine Erweiterung der EU ausgesprochen – auch in Richtung der Türkei.

In ganz Europa wurde Obamas Wahlsieg begrüßt, und seine Popularität ist immer noch groß. Die Außenpolitik Obamas trifft in Europa auf vier Mal so große Zustimmung wie jene von George W. Bush. Er ist in der EU (und der Türkei) populärer als in den USA (77 bzw. 57 Prozent Zustimmung).³ Auch die Entscheidung, Obama den Friedensnobelpreis zu verleihen, hat auf eindrückliche Weise gezeigt, welche hohen Erwartungen Europa an den Präsidenten hat. Trotz alledem bleibt die Frage offen, ob sich der neue Schwung, den Obama gebracht hat, auch in Form einer effektiven transatlantischen Zusammenarbeit umsetzen lässt.

Erstens: Während die öffentliche Meinung in Europa insgesamt immer noch überwältigend positiv ist, steht man in Ost- und Mitteleuropa Obamas Umgang mit internationalen Herausforderungen zumeist reservierter

Übersetzung aus dem Amerikanischen: Doris Tempfer-Naar, Krustetten/Österreich.

¹ Hillary Clinton, Nomination Hearing To Be Secretary of State. Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC 13. 1. 2009, online: www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm (10. 11. 2009).

² Joe Biden, Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz, 7. 2. 2009.

³ Vgl. German Marshall Fund of the United States u. a., Transatlantic Trends: Key Findings 2009, online: www.gmfus.org/trends/2009/docs/2009_English_Key.pdf (10. 11. 2009). Die Unterstützung für den US-Präsidenten wuchs in Deutschland auf 80 Prozentpunkte, in Frankreich auf 77, in Portugal auf 70 und in Italien auf 64 Punkte.

gegenüber als in Westeuropa. Zweitens: In einigen Punkten konnte Obama trotz seiner Popularität wichtige europäische Regierungen nicht überzeugen, sich den Zielsetzungen der USA vorbehaltlos anzuschließen. Zwar begrüßten die Europäer seine Ankündigung, Guantanamo zu schließen, taten sich aber schwer mit seinem Ersuchen, selbst Häftlinge aufzunehmen. Nur nach massivem politischen Druck reagierten einige Verbündete positiv auf die Forderung nach mehr Unterstützung in Afghanistan und Pakistan. Und mehrere europäische Regierungen sperrten sich dagegen, durch höhere Ausgaben Anreize für die Wirtschaft zu setzen – sie argumentierten, dass es wichtiger sei, weltweit für eine bessere Finanzregulierung zu sorgen. Viele waren zudem entnervt von der skeptischen Haltung, welche die US-Regierung dem freien Handel gegenüber einnahm, die sich etwa in der Aufnahme des „Buy American Act“ in das US-Wirtschaftshilfspaket äußerte. Und manche äußerten vernichtende Kritik an Obamas Befürwortung eines EU-Beitritts der Türkei.

Drittens: So manches, was in den Beziehungen zwischen den USA und der EU Kopfschmerzen bereitet (einschließlich Streitereien wegen protektionistischer Maßnahmen und Themen wie hundertprozentige Frachtdurchschungsbestimmungen oder mögliche Steuern für europäische Touristen), ist auf den US-Kongress zurückzuführen und nicht auf die Regierung. Dem Kongress kommt eine Schlüsselrolle zu, was eine effiziente Klimaschutzgesetzgebung, die Ratifizierung von Verträgen und eine Vielzahl für die Europäer wichtiger Themen betrifft. Obwohl die Demokraten sowohl im Senat als auch im Repräsentantenhaus die Mehrheit stellen, sollte man als Europäer nicht dem Irrtum erliegen, zu glauben, der Kongress wäre mit einem europäischen Parlament zu vergleichen. In den meisten wichtigen Fragen muss die Regierung versuchen, legislative Koalitionen zusammenzuflicken, um ihr Programm voranzutreiben – ein Erfolg ist dabei nie gewiss.

Viertens: Ungeachtet der persönlichen Popularität des Präsidenten erfordern die Themen selbst oft harte Kompromisse und schwere Entscheidungen. Die Mehrheit der Europäer wünscht Obama Erfolg. Sie erwartet von ihm aber auch, dass er in wichtigen Fragen seine Versprechen einlöst. Der kollek-

tive Erleichterungsseufzer, der in der amerikanischen Wahlnacht 2008 in Europa zu vernehmen war, ist in vielen Bereichen bereits Zeichen der Verzweiflung und des Unbehagens gewichen. Denn während die Regierung Obama noch immer dabei ist, erst richtig Fuß zu fassen, ist sie vor allem mit einer ehrgeizigen innenpolitischen Reformagenda beschäftigt und wird gleichzeitig von ernststen wirtschaftlichen Problemen bedrängt.

Kurz gesagt: Während Ton und Stil sich zum Besseren gewandelt haben, könnten unterschiedliche nationale Interessen und Anschauungen auf beiden Seiten des Atlantiks sowie auch innerhalb Europas Obamas Strahlkraft etwas dämpfen. Und während sich die geopolitischen Rahmenbedingungen für die transatlantische Partnerschaft verändern, müssen sich auch die Beziehungen entsprechend anpassen. Anhand von sieben Eckpunkten soll nachfolgend ein möglicher Weg zu effektiveren Beziehungen zwischen den USA und der EU aufgezeigt werden.

Wirtschaftskrise

Die erste Aufgabe für die beiden Partner USA und Europa besteht darin, unmittelbare wirtschaftliche Herausforderungen in Angriff zu nehmen und die transatlantische Wirtschaft für die Zukunft zu positionieren. In den kommenden Jahren wird wohl kaum ein Thema die europäisch-amerikanischen Beziehungen so stark prägen wie die globale Wirtschaftskrise. Bislang haben die USA und die EU alles in ihrer Kraft Stehende getan, um der Krise erfolgreich zu begegnen. Trotz unterschiedlicher Standpunkte haben sie sich darauf geeinigt, für verstärkte Transparenz und Regulierung auf dem Banken- sowie anderen Finanzsektoren zu sorgen und die G-20, die Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer, als informellen „Lenkungsausschuss“ für das Weltfinanzsystem zu nutzen. Eine größere Herausforderung stellt allerdings das Ungleichgewicht zwischen der rasch wachsenden Verschuldung der Vereinigten Staaten mit ihrer konsumorientierten Wirtschaft und den steigenden Handelsbilanzüberschüssen Chinas, Deutschlands und anderer Länder dar, deren Wachstum stets auf Exporten beruhte. Und auch wenn sie Zusammenarbeit geloben, schützen Regierungen auf beiden Seiten des Atlantiks immer wieder heimische Produzen-

ten, indem sie Banken, Autoherstellern und anderen Unternehmen massive Subventionen gewähren.

Das derzeitige Wirtschaftsklima ist reif für einen Wandel, und es ist daher ein idealer Zeitpunkt sowohl für die USA als auch für Europa, gemeinsam an so langfristigen Initiativen wie Energiesicherheit, nachhaltiger Entwicklung und dem Kampf gegen den globalen Klimawandel zu arbeiten. Innovative Wege auf diesen Gebieten könnten langfristig zu neuem Wachstum und Wohlstand führen. Europa und Nordamerika sind vergleichsweise besser positioniert als andere, um den Zusammenhang von Wohlstandsgeneration und Ressourcenverbrauch zu durchbrechen. Es ist jedoch noch nicht abzusehen, ob die US-Regierung oder ihre europäischen Partner bereit sind, entsprechenden Bemühungen die erforderliche Priorität einzuräumen.

Afghanistan und Pakistan

Von großer Wichtigkeit sind auch Afghanistan und Pakistan („AfPak“). Nordamerika und Europa teilen ein fundamentales Interesse daran, dass diese Region dem Terrorismus nie wieder als Basis dient. Scheitern die Alliierten in Afghanistan, könnten terroristische Netzwerke dort wieder relativ unbehelligt operieren und dadurch eine direkte Bedrohung für Europa, Nordamerika und das benachbarte Pakistan darstellen. Instabilität im atomar bewaffneten Pakistan wiederum würde eine ernste Gefahr für die regionale und globale Stabilität bedeuten. Wenn es nicht gelingt, Afghanistan und Pakistan zu stabilisieren, wird dies erhebliche Kosten und Risiken für die USA und Europa nach sich ziehen.

Europäische Regierungen haben die verstärkten Bemühungen der Regierung Obama in Richtung „AfPak“ zwar begrüßt, sich dann aber zumeist schwer getan, selbst Engagement zu zeigen. Von der in ihren Augen relativ schwachen Reaktion Europas ist die US-Regierung enttäuscht. Nachdem sie erkannt hat, dass die meisten europäischen Staaten ihre Truppen in Afghanistan wohl nicht wesentlich aufstocken werden, erwartet sie, dass die Europäer nun ihre selbsterklärte Stärke im zivilen Krisenmanagement einsetzen, um durch eine gemeinsame „zivile

Welle“ (*civilian surge*) die politische Führung, die Rechtsstaatlichkeit, die exekutiven Möglichkeiten und eine vom Mohnanbau unabhängige, nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu voranzutreiben. EU-Unterstützung für eine breitere Reformagenda in Pakistan wäre Washington ebenso willkommen. In Afghanistan ist die Lage allerdings trist, und es stehen schwierige Entscheidungen bevor, welche die Solidarität der Verbündeten auf eine harte Probe stellen werden.

Weitere sicherheitspolitische Herausforderungen

Abgesehen von Afghanistan und Pakistan stehen Europäer und Amerikaner vor einer Reihe weiterer sicherheitspolitischer Herausforderungen, die sie gemeinsam meistern müssen. Eine engere transatlantische Zusammenarbeit ist nicht nur im Hinblick auf Iran von eminenter Bedeutung, der daran gehindert werden muss, Atomwaffen herzustellen; sie wird noch wichtiger sein, wenn es darum geht, ein umfassendes Abwehrregime für den Persischen Golf bzw. den Nahen Osten zu ersinnen, sollte Iran tatsächlich in den Besitz derartiger Waffen kommen. Lösungen im israelisch-palästinensischen Konflikt und die zivile Instabilität im Libanon hängen in erster Linie von den Menschen in der Region ab. Die transatlantische Kooperation ist dennoch wichtig, um einen neuen Friedensfahrplan (*roadmap*) zu entwickeln, einen solchen Prozess in Gang zu halten, Unterstützung und humanitäre Hilfe zu leisten und neue Formen der regionalen Diplomatie zu ermöglichen. Auch wenn viele Europäer gegen die von den USA und Großbritannien angeführte Invasion im Irak waren, hat Europa Interesse an einem sicheren, stabilen und vereinten Irak. Bezüglich all dieser Probleme haben sowohl die Regierung Obama als auch deren europäische Partner ihre Bereitschaft zu einer engeren Zusammenarbeit signalisiert.

Die Obama-Administration hat auch neue Positionen auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle und der Abrüstung abgesteckt. Der Präsident hat nicht nur mit Russland Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen für den START-Vertrag aufgenommen (START = Strategic Arms Reduction Treaty),

der am 5. Dezember 2009 ausgelaufen ist, sondern sich mit *global zero* auch das Ziel einer atomwaffenfreien Welt gesteckt und das Interesse der USA an einem gültigen Sperrvertrag für spaltbares Material bekräftigt. Zudem hat Obama seine Absicht wiederholt, die Ratifizierung des Atomteststoppvertrags durch den US-Senat sicherzustellen und Maßnahmen vorgeschlagen, um dem Atomwaffensperrvertrag mehr Nachdruck zu verleihen. Außerdem hat er führende Politiker der ganzen Welt für März 2010 zu einem Global Nuclear Summit nach Washington eingeladen, um mögliche Schritte zu besprechen, wie nukleares Material sichergestellt, Schmuggel wirksam bekämpft und Pläne für nukleare Terroranschläge aufgespürt und vereitelt werden können.

Insgesamt wurde der von der US-Regierung skizzierte Kurs von den europäischen Partnern durchaus begrüßt.¹⁴ Unter der Oberfläche dieser Glückwunschrhetorik sind jedoch zahlreiche Ängste und Befürchtungen der Europäer verborgen, was den USA viel diplomatisches Geschick und Bündnismanagement abverlangt. Dies wurde besonders im Zusammenhang mit Obamas Raketenabwehrplan deutlich: Obama verwarf den von der Regierung Bush geplanten Raketenabwehrschild in Mitteleuropa – bestehend aus einem ausgeklügelten Radarsystem in der Tschechischen Republik und zehn bodengestützten Abfangjägern in Polen – und ersetzte ihn durch den Plan, kleinere SM-3-Abfangjäger zu stationieren (bis 2011 auf Schiffen, anschließend möglicherweise in Polen oder der Tschechischen Republik). Dieses Verteidigungssystem würde sieben Jahre früher einsatzbereit sein als der Raketenabwehrschild. Damit reagiert die Regierung auf Hinweise, dass Iran größere Fortschritte beim Bau von Kurz- und Langstreckenraketen gemacht hat (die Israel und Europa bedrohen könnten), als früher bei der Entwicklung von Interkontinentalraketen, zu deren Abwehr das von Präsident Bush favorisierte System besser geeignet ge-

¹⁴ Atommächte wie Frankreich sind noch dabei, ihre Position zu diesem Thema zu entwickeln. Der ehemalige Außenminister Hubert Védrine nannte Obamas Pläne für eine atomwaffenfreie Welt „Demagogie“. Vgl. Frankreichs Ex-Außenminister Védrine: „Obama betreibt Volksverdummung“, 6. 4. 2009, online: www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,617759,00.html (10. 11. 2009).

wesen wäre. Zudem hat die Regierung signalisiert, dass sie weiterhin plant, Polen eine Patriot-Raketenabwehrserie zur Verfügung zu stellen, sich in der Türkei oder der Kaukasusregion jedoch auf einen eingeschränkten Radar, Satelliten und neu entwickelte Flugsensoren stützen zu wollen (statt auf einen hoch entwickelten Radar, wie er für die Tschechische Republik geplant war). Gleichzeitig loten Regierungsexperten aus, wie die iranischen Rüstungsaktivitäten alternativ überwacht werden könnten, etwa durch die Nutzung von Radaranlagen in Aserbaidschan und Russland.

Der Schwerpunkt der US-Regierung liegt auf der potenziellen Gefahr, die Iran für seine Nachbarn Israel und Europa darstellt. Bislang waren ihre Reaktionen immer substanziell und überlegt. Europa wird besser und schneller gegen bestehende Bedrohungen geschützt werden, und an einer Abwehr langfristiger Bedrohungen wird weiter gearbeitet. Trotz alledem haben die Mitteleuropäer den Raketen Schild nie primär als Antwort auf eine iranische Bedrohung gesehen; für sie handelte es sich um ein Mittel, um einem direkten bilateralen Sicherheitsengagement nachzukommen, das über die kollektive Verteidigungsgarantie der NATO hinausging, insbesondere im Hinblick auf Russland. Als die neue US-Regierung den Kurs wechselte, fühlten sich viele Mitteleuropäer im Stich gelassen.

Wiedererstarktes Russland

Die Raketenabwehrpläne rücken eine vierte Herausforderung für die US-europäischen Beziehungen ins Rampenlicht: Wie soll man Russland begegnen? Dank des russischen Ressourcenreichtums übt der Kreml politische, wirtschaftliche und energiepolitische Macht aus. Dabei scheut Russland auch keine militärische Gewalt, um seine Nachbarn einzuschüchtern, sein selbsterklärtes Recht auf „privilegierte Interessen“ in ganz Osteuropa und dem postsowjetischen Raum durchzusetzen, strategische Kontrolle über wichtige Energietransportkorridore zu gewinnen und sich als unabhängige Macht in Eurasien zu etablieren. Russlands Militäraktion gegen Georgien im August 2008 war eine dreiste Demonstration der Missachtung der postsowjetischen Realität.

Präsident Obama hat die russische Einmischung in Georgien und der Ukraine scharf kritisiert und das Recht jedes Landes verteidigt, der NATO beizutreten. Zugleich hat er eingestanden, dass er „bei Themen, bei denen wir unterschiedlicher Meinung sind, wie im Fall Georgien“ nicht erwarte, „dass wir uns in naher Zukunft einigen werden“. Er hat aber auch erklärt, dass er daran interessiert sei, in den Beziehungen mit Russland wieder „bei Null anzufangen“. Bislang ist es ihm gelungen, die Streitpunkte nicht zu Stolpersteinen für den Fortschritt auf anderen Gebieten werden zu lassen. Zusätzlich zu den START-Folgeverhandlungen¹⁵ hat Russland eingewilligt, Überflüge von amerikanischem Kriegsgerät nach Afghanistan zu erlauben, und amerikanische und russische Politiker haben mehrere Vereinbarungen unterzeichnet und gemeinsame Erklärungen abgegeben – etwa über die Wiederaufnahme militärischer Kooperation sowie die Schaffung einer bilateralen präsidentialen Kommission und mehrerer Arbeitsgruppen zu sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Themen.

Auch hier sind die Reaktionen der Europäer auf Obamas Vorgehen gespalten. EU-Länder wie Deutschland, Italien, Spanien und Frankreich unterstützen seinen Kurs und begrüßen eine erweiterte Kooperation mit Russland. Doch spiegelt ein an Obama adressierter Brief einiger ehemaliger Präsidenten und Premierminister mittel- und osteuropäischer Länder eine wachsende Nervosität wider. Es wird befürchtet, dass die Bemühungen um die Beziehungen zu Russland zu Lasten der mitteleuropäischen Verbündeten gehen könnten. Die Raketenabwehrentscheidung hat diese Befürchtungen nochmals bekräftigt.

Erweitertes Europa

Trotz des historischen Fortschritts, der auf dem europäischen Kontinent in Hinblick auf demokratische Stabilität erreicht wurde, fehlt Europa selbst noch ein Schritt zur Einheit, zur Freiheit und zum Frieden. Das erweitere Europa jenseits der EU und der NATO wird nahe seiner Grenzen immer noch von alten Feindseligkeiten und schwelenden Konflikten

¹⁵ Am 6. Juli einigten sich die USA und Russland in Moskau auf reduzierte Obergrenzen von jeweils 1500 bis 1675 stationierten strategischen Atomwaffen (Obergrenze bisher: 2200) und von 500 bis 1100 Trägersystemen (bisher 1600).

geplagt. Die USA und ihre europäischen Verbündeten haben ein gemeinsames Interesse daran, den Raum demokratischer Stabilität – in dem Krieg einfach nicht mehr vorkommt – weiter auszudehnen. Erfolge – etwa durch effektivere demokratische und rechtsstaatliche Regierungen, Fortschritte im Kampf gegen Korruption und Schwarzhandel, sichere Energieerzeugung und Transit, zuverlässigere und erfolgreichere Marktwirtschaften – könnten starken Widerhall im postsowjetischen Raum und bis nach Vorderasien finden. Können diese Probleme jedoch nicht bewältigt werden, drohen dieser Region destabilisierender Wettbewerb und Konfrontation.¹⁶

Die Regierung Obama hat die Souveränität und Unabhängigkeit aller europäischen Staaten immer offen unterstützt, einschließlich jener, die aus der ehemaligen Sowjetunion hervorgegangen sind, wie Georgien, die Ukraine und die Republik Moldau. Sie hat sich strikt an die beim NATO-Gipfel im April 2008 in Bukarest eingegangenen Verpflichtungen gegenüber Georgien und der Ukraine gehalten und weitere Unterstützung durch die NATO-Georgien- und die NATO-Ukraine-Kommission und durch bilaterale Programme zur Umsetzung notwendiger politischer und verteidigungspolitischer Reformen zugesagt. Die US-Regierung war zwar umsichtig genug, die Pforte zu den Ländern in dieser Region nicht zu schließen, aber ihr unmittelbarer Schwerpunkt liegt auf der Zusammenarbeit mit den europäischen Verbündeten, um Bedingungen zu schaffen, unter denen noch engere Beziehungen möglich sind. Ein solcher Ansatz hat den Vorteil, dass auf effizientere Weise Fortschritte erzielt werden können, sowohl hinsichtlich der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und offenen Marktwirtschaften, als auch in Bezug auf Konfliktlösung und kollektive Sicherheit sowie sicheren grenzüberschreitenden Verkehr und sichere Energieverbindungen.

Aufbau „transatlantischer Belastbarkeit“

Die sechste Herausforderung im Zeitalter vernetzter Bedrohungen und eines potenziell verheerenden Terrorismus ist die Herstellung

¹⁶ Für weitere Perspektiven siehe Daniel Hamilton/Gerhard Mangott, *The Wider Black Sea Region in the 21st Century: Strategic, Economic and Energy Perspectives*, Washington, DC 2008.

einer effizienteren transatlantischen Zusammenarbeit, um Europa und die USA besser zu schützen. Die Kooperation zwischen der EU und der Bush-Administration lief nicht rund. Zwar wurde einiges erreicht, aber die Fortschritte wurden eher ad hoc und auf weniger wichtigen Gebieten erzielt, nicht im Rahmen einer umfassenden Strategie. Zudem wurden alle Bemühungen überschattet von erbitterten öffentlichen Querelen über Themen wie zum Beispiel Datenschutz.

Obama hat die Zielsetzung der Vorgängerregierung übernommen, Al-Qaida und ihre Verbündeten zu vernichten. Bushs „Globaler Krieg gegen den Terror“ und seine „Entweder ihr seid für uns oder gegen uns“-Rhetorik wurden jedoch aufgegeben, und Verhörmethoden wie das *waterboarding* verworfen. Obama definiert Maßnahmen zur Förderung von Entwicklung und Demokratie in anderen Ländern nicht einfach als Fortsetzung des Kampfes gegen den Terrorismus, sondern legt Wert auf die Betonung, dass die Kampagne gegen gewalttätige Extremisten als Teil eines viel umfassenderen Plans geführt werden muss, der amerikanischen Interessen langfristig dient. In dieser Hinsicht ist die Position der US-Regierung durchaus im Einklang mit europäischen Sichtweisen und stellt eine Basis für eine praktische Zusammenarbeit mit wichtigen Verbündeten dar.

Bewahrung eines bewohnbaren Planeten

Die siebte transatlantische Priorität schließlich besteht in einer neuerlichen Anstrengung, unseren Planeten bewohnbar zu erhalten, was eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Ärmsten und Notleidenden einschließt. Die Überschrift auf einer langen Liste von Aufgaben lautet: Klimawandel. Präsident Obama hat das eher gemächliche Tempo der Bush-Administration in dieser Frage hinter sich gelassen und den Klimawandel zu einer der „entscheidenden Herausforderungen unserer Zeit“ erklärt. In nur wenigen Monaten hat er die Weichen für einen neuen amerikanischen energiepolitischen Kurs gestellt, indem er engagierte Umweltschützer und weltweit renommierte Wissenschaftler wie den Nobelpreisträger Steven Chu in seine Regierung berufen, Milliarden von Dollar in die Entwicklung sauberer Technologien investiert und die Standards für

einen niedrigeren Treibstoffverbrauch bei Kraftfahrzeugen verbessert hat. Zudem arbeitet er mit dem Kongress an einem Gesetz, durch das in den USA eine Regelung für Emissionsgrenzen eingeführt werden und der Kohlendioxidausstoß bis 2050 um mehr als 80 Prozent gesenkt werden soll.

Indem Obama den Klimawandel auf seinen innen- und außenpolitischen Agenden ganz nach oben gestellt hat, ist neue Dynamik in die Gespräche mit der EU und in die globalen Klimaverhandlungen gekommen. Im Juli 2009 haben sich auch die G-8-Länder zu dem Ziel 80-prozentiger Reduktionen bis zum Jahre 2050 bekannt und sich schließlich gemeinsam mit neun anderen Ländern (darunter Brasilien, China, Indien und Indonesien), die zusammen für 75 Prozent der globalen CO₂-Emissionen verantwortlich sind, auf noch nie dagewesene Verpflichtungen zur Emissionsreduktion geeinigt. Zudem sollen Entwicklungsländer größere finanzielle Mittel erhalten, damit sie Technologien zur sauberen Energieerzeugung einsetzen und sich kohlendioxidarm entwickeln können, und die eigenen Bemühungen zur Erforschung und Entwicklung von Transformationstechnologien zur Produktion von sauberer Energie verdoppelt werden.

Die Europäer haben Obama für sein Engagement in Sachen Umwelt viel Beifall gespendet. Allerdings sind sie der Auffassung, dass sie selbst, nicht die Vereinigten Staaten, die globale Klimapolitik anführen. Erst recht, nachdem man sich bei der internationalen Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 nicht auf eine Nachfolgereinbarung des Kyoto-Protokolls hat einigen können, das 2012 ausläuft. In Europa ist man enttäuscht von der US-Position, die aus europäischer Sicht sowohl hinter dem ehrgeizigen Ziel der Emissionsreduktionen zurückbleibt, als auch hinter den Versprechen, den Entwicklungsländern mehr zu helfen.

Die US-Regierung hat ihrerseits der EU gegenüber schon vorher verdeutlicht, dass sie mit anderen Zielen und mit einer anderen Ausgangsposition nach Kopenhagen kommen würde als Europa, und dass eine Zustimmung des amerikanischen Kongresses zu verpflichtenden Gesetzen zur Emissionsreduktion vor Kopenhagen aus innenpolitischen Gründen praktisch undenkbar sei. Auch in Zukunft

wird der US-Senat kein Kyoto-Nachfolgeabkommen unterzeichnen ohne bindende Verpflichtungen Chinas, Indiens oder anderer aufstrebender Entwicklungsländer. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den USA und der EU ist sicherlich ausschlaggebend für eine Zusage bindender Verpflichtungen vonseiten der Entwicklungsländer, auch wenn die transatlantischen Partner zu dem Thema immer noch sehr unterschiedliche Standpunkte haben. Anstatt einem gesetzlich bindenden internationalen Vertrag zuzustimmen, werden die einzelnen Staaten wohl eher im jeweiligen Land innerhalb eines weiter gefassten gesetzlichen Rahmens individuelle Maßnahmen ergreifen.

Schlussfolgerung

Anhand der geschilderten sieben Eckpunkte lässt sich erkennen, vor welchen Herausforderungen eine strategischer als bisher angelegte transatlantische Partnerschaft steht. Sie machen die Diskrepanz zwischen der globalen Natur unserer Probleme, der Kapazität unserer Institutionen und den uns zur Verfügung stehenden Mitteln deutlich. Sie beleuchten die Realität der innereuropäischen Unterschiede in vielen dieser Fragen, die Bedeutung des amerikanischen Kongresses und der US-Regierung sowie die schwierige Aufgabe, die Popularität des Präsidenten in konkrete Erfolge umzumünzen.

Trotz alledem begegnen die transatlantischen Partner einander heute in einem ganz anderen Ton und Geist. Die Regierung Obama bietet Europa eine einmalige Chance: Dies ist der Zeitpunkt, eine atlantische Partnerschaft zu schmieden, die besser gewappnet ist, den Möglichkeiten und Herausforderungen einer neuen Mächteverteilung auf der Welt zu begegnen. Eine solche Partnerschaft muss jedoch auf mehr als nur auf hochtrabenden Worten aufgebaut sein; sie muss, was ihre „unverzichtbaren, aber noch unzureichenden Beziehungen“ betrifft, auf einem neuen Konsens fußen – sowohl unter den Europäern als auch mit den Amerikanern; und sie muss von einer neuen Entschlossenheit geleitet sein, mit vereinten Kräften eine ernüchternd lange Liste von Aufgaben gemeinsam anzugehen.

Stormy-Annika Mildner

Obama – Architekt einer neuen Finanzordnung?

Die Wahl, die wir haben, ist nicht die zwischen einer unterdrückenden, regierungsbestimmten Wirtschaft und einem chaotischen und gnadenlosen Kapitalismus“, sagte US-Präsident Barack Obama im Februar 2009. Starke Finanzmärkte benötigten klare Regeln: „Nicht, um sie zu ersticken, sondern um Konkurrenz, Wachstum und Gedeihen zu fördern.“¹ Präsident Obama ist ein entschiedener Befürworter einer umfassenden Neuregulierung des Finanzsektors; mit dem

benign neglect (der „wohlwollenden Vernachlässigung“) der Finanzmärkte und der Deregulierungspolitik seiner Vorgänger will er brechen, macht er doch ein veraltetes Regulierungssystem für die Schwere der Krise verantwortlich. Bereits im Wahlkampf kündigte er daher ein transparenteres und lückenloses Aufsichtssystem an: Investmentbanken, Hypothekenvermittler und Hedgefonds, die bislang einer laxeren Aufsicht unterlagen als normale Banken, sollten stärker reguliert und Ratingagenturen darauf geprüft werden, ob es mögliche Interessenkonflikte mit den Unternehmen gibt, für die sie Bewertungen erstellen. Konsumenten sollten künftig vor un-

Der vorliegende Artikel basiert auf einer Studie mit Danko Knothe, Abschied vom Benign Neglect? Auf dem Weg zu einer neuen Finanzmarktordnung in den USA (SWP-Studie 20/09), Berlin 2009.

¹ Zit. nach: Obama fordert schärfere Finanzmarkt-Regulierung, 26. 2. 2009, online: www.wirtschaft.ch/Obama+fordert+schaerfere+Finanzmarkt+Regulierung/374837/detail.htm (21. 12. 2009).

Stormy-Annika Mildner

Dr. rer. pol., geb. 1976; wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Stiftung Wissenschaft und Politik, zuständig für Wirtschafts- und Finanzfragen in der Forschungsgruppe Amerika, Leiterin des Forschungsschwerpunkts Konkurrenz um knappe Ressourcen, Ludwigkirchplatz 3-4, 10719 Berlin. stormy-annika.mildner@swp-berlin.org

lauterem Verhalten von Finanzakteuren geschützt werden.

Im Juni 2009 legte Finanzminister Timothy Geithner einen umfassenden Reformplan vor. Zusammen mit Regierungsberater Larry Summers, dem Vorsitzenden des National Economic Council, begründete er die geplanten Maßnahmen wie folgt: „Der Rahmen unserer Finanzregulierung ist voller Lücken, Schwächen und sich überschneidender Zuständigkeiten und leidet unter einem veralteten Verständnis von Risiko.“ Ganze Märkte und ihre Akteure seien praktisch ohne Kontrolle, seit die Innovationen auf den Finanzmärkten den Möglichkeiten der Aufsichtsbehörden davongelaufen seien.¹² Dass Obama die Politik seiner Vorgänger nicht fortsetzen will, zeigte sich auch auf internationaler Ebene. Während sich die USA unter der Führung von Präsident George W. Bush noch beim G-8-Gipfel in Heiligendamm 2007 rigoros einer strengeren Regulierung von Hedgefonds widersetzen, stimmten sie bei den G-20-Gipfeln in London und Pittsburgh (April/September 2009) umfassenden Beschlüssen zu: In Zukunft sollen Managerboni am langfristigen Erfolg eines Unternehmens ausgerichtet werden und ihren Garantiecharakter verlieren. Finanzmarktakteure mit systemischer Bedeutung sollen für einen größeren Liquiditätspuffer sorgen, um ihre Zahlungsverpflichtungen in einer Krisenperiode sicherstellen zu können; bis Ende 2010 sollen neue internationale Eigenkapitalvorschriften erarbeitet werden. Schließlich wurde beschlossen, bis 2012 die G-20 zum Steuerungsgremium für die Weltwirtschaft aufzuwerten.

Freilich sind diese Beschlüsse noch nicht umgesetzt worden. Die geplante radikale Reform der Finanzmarktordnung in den USA stößt auf heftigen Widerstand seitens der Finanzindustrie, und die Aufsichtsbehörden streiten über die zukünftige Kompetenzverteilung. Das Repräsentantenhaus des Kongresses hat zwar Mitte Dezember 2009 für ein umfassendes Reformgesetz gestimmt, was ein wichtiger Teilerfolg für Obama ist, die Entscheidung im Senat steht aber noch aus.

¹² Zit. nach: Timothy Geithner/Lawrence Summers, A New Financial Foundation, in: The Washington Post vom 15. 6. 2009, online: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/06/14/AR2009061402443.html (21. 12. 2009).

Und hier liegt das Problem: Mit der wirtschaftlichen Erholung und Rückkehr zur Normalität an den Finanzmärkten sinkt die Bereitschaft für große Reformen. Fast alle Großbanken haben mittlerweile die vom Staat erhaltenen Rettungsgelder zurückgezahlt. Die kalifornische Bank Wells Fargo ist das letzte große Finanzinstitut, das noch keine Vereinbarung über die Tilgung seiner Staatsschulden getroffen hat. Damit verliert die Regierung einen wichtigen Hebel, um Kooperation der Banken, auch in Regulierungsfragen, einzufordern. Obama ist sich dessen bewusst, was auch die deutlichen Worte erklärt, die er im Dezember für die Banken fand: „Ich habe nicht kandidiert, um einem Haufen Bonzen an der Wall Street auszuweichen.“¹³ Will die Obama-Administration eine neue Finanzordnung, muss sie sich also beeilen. Denn mit jedem Tag wird das Problembewusstsein im Kongress schwächer und nimmt die Lobbyarbeit der Finanzindustrie zu.

Krisenursachen

Die schwerste Wirtschafts- und Finanzkrise seit den 1930er Jahren hat sicherlich viele Ursachen. Dass die sich anbahnende Krise aber nicht früher erkannt und bekämpft wurde, lag auch an der Politik des *benign neglect* und den Unzulänglichkeiten der Regulierungsstruktur in den USA. Das Vertrauen der Politik in die Selbstregulierung des Finanzsektors war groß, das Risikomanagement der Finanzinstitutionen galt als vorbildlich. Die Auslagerung von Risiken in Zweckgesellschaften oder auch der Handel mit Ausfallrisiken in Form von Kreditderivaten wurde eher als Ausdruck der Innovationskraft des Finanzsektors denn als neues Regulierungserfordernis interpretiert. Schließlich wurde die Deregulierung der Finanzmärkte (sowohl unter der Clinton- als auch der Bush-Administration) als Beitrag zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der US-Finanzindustrie gewertet.

Dass das Gegenteil der Fall war, hat die Krise deutlich gezeigt: „Das Finanzsystem hat in seiner Funktion als Minderer und Streuer von Risiko versagt. Stattdessen hat es Risiken aufgebauscht und einen Wirtschaftsabschwung ausgelöst, der viele Familien und

¹³ Zit. nach: Obama attackiert die Wall Street, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 12. 2009.

Unternehmen weltweit geschadet hat“, gab Finanzminister Geithner zu.¹⁴ Systemische Risiken wurden übersehen, da sich die Regulierungsbehörden zu stark auf Mikroregulierung einzelner Finanzinstitute, nicht aber auf die Aufsicht der Märkte konzentrierten. Wichtige Finanzmarktakteure und -instrumente wurden nicht ausreichend, mitunter überhaupt nicht reguliert. Und Interessenkonflikte verhinderten eine gründliche Risikobewertung.

Verantwortlich hierfür waren auch die Zersplitterung und die Komplexität der Finanzmarktaufsicht. Dies hatte schon die Bush-Administration erkannt. Im Herbst 2008 schlug der damalige Finanzminister Henry Paulson eine umfassende institutionelle Reform vor. Bislang unterliegen Banken, Wertpapierhäuser und Versicherungen verschiedenen Aufsichtsbehörden auf nationaler und einzelstaatlicher Ebene. Banken mit nationaler Lizenz (*national banks*) beispielsweise werden vom Office of the Comptroller of the Currency (OCC) zugelassen und überwacht, Banken mit Einzelstaatenlizenz (*state banks*) durch einzelstaatliche Behörden. Eine Ausnahme stellen diejenigen Banken dar, die Mitglieder des Federal Reserve Systems (Fed) sind – sie werden zusätzlich von der Zentralbank beaufsichtigt. Dagegen unterliegen die Sparinstitute dem Office of Thrift Supervision (OTS), einer besonderen Aufsichtsbehörde des Finanzministeriums. Da Banken und Sparinstitute Einlagen halten, die auf bundesstaatlicher Ebene gesichert sind, fallen sie zudem unter die Aufsicht der Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). Die Investmentbanken hingegen wurden vor der Finanzkrise durch die Securities and Exchange Commission (SEC) überwacht – mittlerweile haben sie sich freiwillig der strengeren Kontrolle der Fed unterworfen. Die SEC ist zudem für die Börsenaufsicht zuständig, über den Terminhandel wacht die Commodities Futures Trading Commission (CFTC).

Zahlreiche Finanzinstitute nutzten den ihnen gebotenen Spielraum aus, indem sie „ihre“ Aufsichtsbehörde selbst auswählten (*charter-shopping*). Sie konnten beispielsweise von einer einzelstaatlichen zu einer nationalen Satzung wechseln (und umgekehrt), Mitglied der Zentralbank werden oder ihre Fed-

Mitgliedschaft aufkündigen. Seit dem Jahr 2000 änderten rund 240 Banken ihre Regulierungslizenz.¹⁵ Als besonders problematisch hat sich die fragmentierte Finanzaufsicht bei großen Bankkonglomeraten (*conglomerate banking institutions*) erwiesen, die Kredite über ihre verschiedenen Tochterunternehmen vergeben können. Je nachdem, ob es sich dabei um eine Geschäftsbank, eine Investmentbank oder eine Maklerfirma handelt, ist eine andere Aufsichtsbehörde zuständig.

Hinzu kam eine weitreichende Interessenkonvergenz von Wall-Street-Firmen und politischen Entscheidungsträgern. Oftmals wechselten Verantwortliche aus Politik und Aufsichtsbehörden in den Finanzsektor (und umgekehrt) – dieser „Drehtüreffekt“ dürfte zur wohlwollenden Interpretation der Aufsichtserfordernisse beigetragen haben. Eine wichtige Rolle spielt hier auch die Struktur der US-Notenbank, ein staatlich-privates Mischsystem. Zwar wird der Gouverneursrat der Fed vom Präsidenten nominiert und vom Senat bestätigt, in den Aufsichtsgremien der zwölf Landeszentralbanken (*federal reserve banks*) sitzen jedoch private Banken; geleitet werden die Notenbanken jeweils von einem neunköpfigen Direktorium – zwei Drittel davon werden von den Mitgliedsbanken gewählt. Dies sind genau diejenigen Institutionen, die die Fed eigentlich überwachen soll.

Die Krise hatte auch deswegen so gravierende Auswirkungen, weil keine Regeln für eine geordnete Abwicklung besonders großer Finanzinstitute existierten. Vielmehr wurde in Krisensituationen spontan entschieden. Im Frühjahr 2008 unterstützte die Notenbank die Übernahme der Investmentbank Bear Stearns durch JPMorgan Chase, indem sie schwer verkäufliche Wertpapiere von Bear Stearns als Sicherheit für einen Kredit akzeptierte. Dies verhinderte zwar den kompletten Zusammenbruch der Bank, doch war diese Rettungsaktion alles andere als unumstritten. Denn durch ein solches *bail-out* wird der Bestrafungsmechanismus des Marktes ausgehebelt; dies lädt zu ähnlichem Fehlverhalten in der Zukunft ein (*moral-hazard*-Problem). Den Kollaps der Investmentbank Lehman Brothers hingegen stufte die Bush-Adminis-

¹⁴ Zit. nach: T. Geithner/L. Summers (Anm. 2).

¹⁵ Vgl. Eric Dinallo, Marriage, not Dating, is Key to Healthy Regulation, in: Financial Times vom 27. 4. 2009.

tration trotz der Größe des Unternehmens nicht als übermäßig problematisch für die Märkte ein – eine fatale Fehlbewertung. Die Regierung wollte dabei auch dem Eindruck entgegenzutreten, sie würde nun sämtliche Institute vor dem Bankrott retten. Zu einer Übernahme von Lehman ohne entsprechende Staatsgarantie war aber keine private Bank bereit, und die Insolvenz erfolgte weitgehend unvorbereitet und erschütterte das Vertrauen der Finanzmärkte nachhaltig.

Unter dem Eindruck des drohenden Marktkollapses entschied sich die Regierung im Fall des Versicherungskonzerns AIG wiederum für eine Rettung. Wegen seiner internationalen Verflechtungen in mehr als 100 Ländern wurde er als *too big to fail* eingestuft; für den Fall einer Pleite erwartete man katastrophale Auswirkungen. AIG wurde durch Verstaatlichung vor dem Konkurs gerettet und konnte so seine für die Systemstabilität als wichtig eingeschätzten vertraglichen Verpflichtungen weiterhin erfüllen, vor allem im Bereich der Kreditausfallversicherungen. Die Rettungsaktion verdeutlicht exemplarisch die gefährliche Pfadabhängigkeit des *too-big-to-fail*-Denkens. Wichtige Fragen für die Reform der Finanzordnung, welche die Obama-Administration zu beantworten suchte, lauteten daher: Wie kann verhindert werden, dass riskantes Verhalten seitens der Finanzakteure durch den Steuerzahler aufgefangen werden muss? Wie können im Notfall Großbanken abgewickelt werden? Und schließlich: Welche Aufsichtsbehörde soll für diese schwierige Aufgabe zuständig sein?

Brandmauern gegen die nächste Krise

Haben die USA aus der Finanzkrise gelernt? Ein Blick auf die zahlreichen Reformvorschläge deutet auf ein „Ja“ hin. In ihnen finden sich vier wichtige Aspekte: Eine besondere Kontrolle großer Finanzfirmen (zusammen mit strengen Kapital- und Liquiditätsvorschriften), eine verbesserte Infrastruktur der Finanzmärkte (um eine transparentere Geschäftsabwicklung sicherzustellen), die Verhinderung prozyklischer Regulierung (Regulierungen, welche die natürlichen Auf- und Abschwünge des Finanzsystems verstärken) und die Schaffung einer Behörde zur Überwachung systemischer Risiken. Uneinigkeit besteht hingegen in den Fragen, ob – und wenn ja, welche – Regulierungsbehörden zusammengelegt werden sollen und welche Be-

hörde die zentrale Rolle bei der Aufsicht über das amerikanische Finanzsystem spielen soll.

Mehr Macht für die Federal Reserve: Anders als zunächst erwartet, schlug die Obama-Administration keine umfassende Umstrukturierung der Finanzaufsicht vor. Bis auf die OTS sollen alle Aufsichtsbehörden beibehalten werden und sogar neue entstehen. Dies geht aus dem White Paper Financial Regulatory Reform hervor, das Finanzminister Geithner zusammen mit Obama am 17. Juni 2009 vorlegte.¹⁶ Die Fed soll mit der Überwachung jener Institute betraut werden, welche die allgemeine Stabilität gefährden können. Während sie bisher nur für Geschäftsbanken zuständig war, soll sie zukünftig auch über Investmentbanken wachen. Dabei wäre sie ermächtigt, große Unternehmen zu zerschlagen, sollte dies für die Stabilität notwendig sein. Das Finanzministerium hätte das Recht, jedes große und systemrelevante Institut unter Zwangsverwaltung zu stellen. Dass dies notwendig werden kann, haben der Konkurs von Lehman Brothers und der Fast-Kollaps von AIG eindrucksvoll gezeigt.

Ein zwischenbehördlicher Ausschuss, der Financial Services Oversight Council (FSOC), soll im gesamten Finanzsystem die Risiken beobachten und damit einen Frühwarnschutz gewährleisten. Eine neue Consumer Financial Protection Agency soll Finanzprodukte wie Kreditkarten und Hypotheken stärker kontrollieren und sich dabei am Konsumentenschutz orientieren. Bislang war der Verbraucherschutz bei der Fed angesiedelt. Durch den 1994 verabschiedeten Home Ownership and Equity Protection Act war sie beispielsweise ermächtigt, gegen Wucherkredite vorzugehen. Ein National Bank Supervisor (NBS) soll als Unterbehörde des Finanzministeriums für alle auf Bundesebene aktiven Institute mit Spareinlagen zuständig sein.

Zudem verlangt die Regierung höhere Eigenkapital- und Liquiditätsverpflichtungen, eine stärkere Überwachung und Regulierung der Verbriefungs- und Derivatemärkte und eine Registrierungspflicht für Hedgefonds. Emittenten von mit Hypotheken hinterlegten Wertpapie-

¹⁶ Vgl. White House, Financial Regulatory Reform: A New Foundation, 17. 6. 2009, online: www.financialstability.gov/docs/regs/FinalReport_web.pdf (21. 12. 2009).

ren sollen neuen Bilanzierungsregeln unterworfen werden; dazu gehört etwa die Offenlegung von Daten zur Höhe der Verschuldung und zur Vergütung von Händlern. Die Aussteller von Verbriefungen müssten zukünftig mindestens fünf Prozent der Risiken in der eigenen Bilanz behalten. Zudem sollen Geschäfte mit Derivaten, die derzeit noch überwiegend OTC-Geschäfte sind (OTC = *over the counter*, also direkter Handel „über den Schalter“, nicht an einer Börse), fortan über eine noch einzurichtende Verrechnungsstelle (*clearing house*) abgewickelt werden.

Mittlerweile hat sich die Obama-Administration angesichts der Entrüstung der Öffentlichkeit über die Bankenrettungen auch dem politisch heiklen Thema der Managergehälter angenommen. Im Oktober 2009 setzte sie konkrete Gehaltskürzungen von Managern bei den sieben Firmen fest, welche die höchsten staatlichen Hilfen im Gefolge der Krise erhalten hatten (AIG, Bank of America, Citigroup, General Motors, GMAC, Chrysler und Chrysler Financial).¹⁷ Zudem rief die Fed die Banken zu „Korrekturen“ an ihren „fehlgesteuerten Anreizen“ auf.¹⁸ Mitte Dezember folgten weitere Einkunftsbeschränkungen für hoch bezahlte Beschäftigte von AIG, Citigroup, General Motors und dessen Finanzabteiler. Die Regierung plant aber ansonsten nicht, Bonuszahlungen zu begrenzen. Auch dem Beispiel Großbritanniens und Frankreichs zur Einführung einer Sondersteuer auf Boni wollen die USA vorerst nicht folgen.

Kein Konsens im Kongress: Obama nutzte früh in seiner Amtszeit die Anti-Wall-Street-Stimmung, um ein Kreditkartengesetz durch den Kongress zu bringen, das dem Verbraucherschutz dienen soll.¹⁹ Der Credit Card Accountability Responsibility and Disclosure Act wurde im Mai 2009 vom Senat mit der großen Mehrheit von 90 Stimmen und vom Repräsentantenhaus mit 361 zu 64 Stimmen verabschiedet. 80 Prozent der amerikanischen Bürger haben Kreditkarten. Schätzungen zufolge sind in den USA derzeit mehr als 700 Millionen

Karten in Umlauf; das sind im Schnitt mehr als zwei für jeden Einwohner. Die Fed schätzt die angehäuften Kreditkartenschulden auf knapp eine Billion Dollar. Das Kreditkartengesetz war noch 2008 an der Ablehnung des Senats gescheitert. Angesichts der Rekordhöhe von Zahlungsrückständen und -ausfällen hatte jedoch selbst die Finanzindustrie 2009 ihren Widerstand gegen eine bessere Aufklärung und schärfere Vorschriften aufgegeben. Bemängelt wurde unter anderem die Praxis der Unternehmen, verwirrende Bedingungen im Kleingedruckten zu verstecken, unangekündigt Zahlungsfristen zu verändern und Kreditzinsen oder Zahlungsraten selbst dann zu erhöhen, wenn die Überweisungen pünktlich eingingen. Dies ist in Zukunft nicht mehr möglich: Verträge müssen verständlich formuliert sein, die Kunden genau über Höhe und Grundlage von Gebühren informiert werden. Zudem sind willkürliche Anhebungen der Gebühren künftig ausgeschlossen, rückwirkende Erhöhungen nur in wenigen Fällen erlaubt. Das Gesetz sieht zudem strenge Strafen für Kreditkartenfirmen bei Regelverstößen vor.

Daneben wurde eine Vielzahl weiterer Reformvorschläge vorgelegt, mehrere davon gingen im Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2009¹⁰ des Repräsentantenhauses und im Restoring American Financial Stability Act¹¹ des Senats auf. Der Entwurf des Abgeordneten Barney Frank (Vorsitzender des Ausschusses für Finanzdienstleistungen) und die Vorlage des Senators Christopher Dodd (Vorsitzender des Bankenausschusses) ähneln sich in vielen Punkten. Den Kern beider Reformvorschläge bilden ein besserer Konsumentenschutz, die stärkere Überwachung systemischer Risiken und ein Ende des *too big to fail*. Beide fordern eine zentrale Verbraucherschutzbehörde (Consumer Financial Protection Agency, CFPA), die Konsumenten vor irreführenden und unlauteren Praktiken von Finanzinstituten

¹⁷ Vgl. U.S. to Order Pay Cuts at Firms That Got Most Aid, in: The New York Times vom 21. 10. 2009, online: www.nytimes.com/2009/10/22/business/22pay.html (21. 12. 2009).

¹⁸ Zit. nach: Obama zückt Gehaltsschere, 22. 10. 2009, in: www.n-tv.de/wirtschaft/Obama-zueckt-Gehaltsschere-article557211.html (21. 12. 2009).

¹⁹ Vgl. Obama zeigt Härte, in: Handelsblatt vom 26. 10. 2009.

¹⁰ Vgl. House Committee on Financial Services, Financial Services Committee and Treasury Department Release Draft Legislation to Address Systemic Risk, „Too Big to Fail“ Institutions, 27. 10. 2009, online: www.house.gov/apps/list/press/financialsvcs_dem/presstitleone_102709.shtml (12. 12. 2009).

¹¹ Vgl. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, Chairman Chris Dodd (D-CT), Summary: Restoring American Financial Stability – Discussion Draft, online: http://banking.senate.gov/public/_files/FinancialReformDiscussionDraft111009.pdf (12. 12. 2009).

im Geschäft mit Kreditkarten und Hypotheken schützt. Einig sind sie sich im Grundsatz auch darüber, dass Derivate vermehrt über regulierte Marktplätze abgewickelt und einer schärferen Kontrolle durch die CFTC und die SEC unterworfen werden sollten. Auch Ratingagenturen wollen sie stärker regulieren und die Eigenkapitalvorschriften von Banken wesentlich verschärfen. Schließlich sehen beide vor, die Geldpolitik der Fed einer stärkeren Kontrolle durch den Kongress zu unterwerfen.

Unterschiede finden sich vor allem hinsichtlich der Überwachung systemischer Risiken, der Rolle der Fed und der neuen Struktur der Bankenaufsicht.¹² Barney Frank befürwortet einen behördenübergreifenden Financial Services Oversight Council, um Finanzfirmen zu überwachen, die aufgrund ihrer Größe und Vernetztheit das ganze Finanzsystem gefährden, falls sie in Not geraten. Der neue Rat soll dabei auch die Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden verbessern und Kompetenzen klarer abstecken, damit es „no place to hide“ mehr gebe. Um das Problem des *too big to fail* anzugehen, soll die FDIC die Möglichkeit haben, scheiternde Firmen abzuwickeln. Nach geltendem Recht hat die FDIC bislang nur die Möglichkeit, kleine Banken im Notfall zu übernehmen, nicht jedoch große Investmentbanken. Die Kosten der Abwicklung sollen aus einem gesonderten Fonds (*resolution fund*) bezahlt werden. Wie Finanzminister Geithner strebt auch Frank keine gravierende Umstrukturierung der Bankenaufsicht an – nur die OTS soll in den OCC überführt werden.

Senator Dodd hingegen will die Aufsicht deutlich modernisieren. Anders als Frank möchte er dabei der Fed keine neuen Kompetenzen zuweisen, zweifelt er doch stark an ihr als strenger Regulierer. Aufgrund ihrer Struktur solle sich die Notenbank auf die Geldpolitik konzentrieren und die Regulierung anderen Behörden überlassen. Dodd spricht sich für die Schaffung einer neuen Aufsichtsbehörde aus: Eine Agency for Financial Stability (AFS) soll über die Stabilität der Finanzmärkte wachen und Systemrisiken abwenden sowie große, komplexe Finanzunternehmen regulieren und

¹² Vgl. Alison Vekshin/Dawn Kopecki, US Financial Regulation Overhaul: Side-by-Side Comparison, in: Bloomberg.com, 20. 11. 2009.

in Schwierigkeiten geratene Banken geordnet abwickeln. Damit der Steuerzahler nicht mehr belastet wird, sollen Großbanken in Zukunft für ihre Rettung selbst zahlen. Zusätzlich sollen sie schon in guten Zeiten schriftlich genau festlegen, was zu tun ist, wenn ihnen eine Zahlungsunfähigkeit droht. Dodd will zudem eine einheitliche Aufsicht für Banken auf föderaler Ebene schaffen, die Financial Institutions Regulatory Administration, und bestimmte Kompetenzen der OCC, OTS, FDIC und Fed zusammenführen, um so das *charter-shopping* zu verhindern.

Guter Wille ist da – aber reicht das?

Bis zur letzten Minute blieb die Abstimmung über den Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2009 im Repräsentantenhaus eine Zitterpartie, welche die demokratische Parteiführung nur mit umfassenden Kompromissen für sich entscheiden konnte. Dabei ging es weniger darum, die Republikaner zu gewinnen – sie hatten sich bereits sehr früh vereint gegen den Gesetzesentwurf ausgesprochen. Barney Frank warb vor allem um Stimmen der konservativen Demokraten, darunter die fiskal-konservativen sogenannten Blue Dog Democrats und die Mitglieder der unternehmensfreundlichen New Democratic Coalition. Um ihre Unterstützung zu gewinnen, setzte er beispielsweise den Anteil der Derivate, der zukünftig über Clearingstellen abgewickelt werden soll, deutlich herab; der Kontrolle der neuen Konsumentenschutzbehörde sollen zudem nur Finanzakteure, nicht etwa Einzelhändler oder Immobilienmakler unterworfen werden. Der größte Kompromiss war die stärkere Überwachung der Geldpolitik der Fed.

Schließlich wurde das Gesetz mit einer knappen Mehrheit von 223 zu 202 Stimmen verabschiedet. Während sich von den Demokraten 27 gegen das Gesetz aussprachen (sieben enthielten sich), stimmten alle Republikaner (mit zwei Enthaltungen) gegen die rund 1300 Seiten umfassende Vorlage. Letztere lehnten die Schaffung einer neuen Konsumentenschutzbehörde ebenso ab wie die Einrichtung eines Fonds, aus dem die Kosten der Abwicklung strauchelnder Finanzinstitute gedeckt werden sollen. „Herausgekommen ist ein Gesetz zur ewigen Rettung der Wall Street“ („*a perpetual Wall Street bail-out bill*“), wettete der republikanische Abgeordnete Jeb Hensarling aus Texas, „ein Gesetz, das die Schaffung neuer Arbeitsplätze

verhindert in einer Zeit, in der die Nation auf neue Arbeitsplätze angewiesen ist“.¹³

Die Finanzwirtschaft läuft Sturm gegen die Reformvorschläge: Neue bürokratische Strukturen würden Innovationen im Finanzsektor behindern, und auf die Banken kämen hohe Kosten zu: Insbesondere systemrelevante Geldhäuser müssten in Zukunft mehr und höherwertiges Kernkapital bereitstellen, was die Eigenkapitalrendite drücke und Wettbewerbsnachteile gegenüber ausländischen Akteuren nach sich ziehe – ein altbekanntes Argument gegen umfassende Regulierungen. Auch beim Thema Derivatehandel gibt es viel Widerspruch: Die Reform berge gravierende Risiken, so die Händler, da der Markt zu groß sei, um von einer Abrechnungsstelle beherrschbar gemacht zu werden. Zentrales Clearing führe zudem nicht zu einer Streuung, sondern einer Konzentration von Risiken.¹⁴

Auch seitens der Regulierungsbehörden wurde Kritik laut: Die Notenbank unter Ben Bernanke scheut sich inzwischen selbst vor der Übernahme von mehr Regulierungsverantwortung. Zudem sind längst nicht alle der Meinung, dass sie für diese Aufgabe gewappnet ist, hat sie doch – so zumindest die öffentliche Meinung – vor und im Verlauf der Krise zahlreiche Fehler begangen. Ihr wird nicht nur vorgeworfen, die Immobilienblase am US-Häusermarkt nicht rechtzeitig erkannt zu haben. Umstritten ist vor allem auch ihre Rolle bei der Rettung mehrerer Finanzinstitute. Die FDIC sowie die OTS sprechen sich hingegen vor allem gegen eine Zusammenlegung von Aufsichtsbehörden aus, würde dies doch einen erheblichen Machtverlust für sie nach sich ziehen. Besonders problematisch wird schließlich der Vorschlag bewertet, die Geldpolitik der Fed künftig vom Kongress überwachen zu lassen, da dies Tür und Tor für politische Einflussnahme öffnet.

Im Senat wird es daher nicht einfacher, ist der Entwurf doch in weiten Teilen radikaler als die Vorlage von Barney Frank. Zudem sind hier die Hürden höher, da die Oppositionspar-

¹³ Zit. nach: Brady Dennis, House Votes to Reform Financial Regulation, Republicans Unite in Opposition, in: The Washington Post vom 12. 12. 2009.

¹⁴ Vgl. Jennifer Hughes/Joanna Chung, Lehren aus der Krise. Währungshändler wettern gegen Derivate-reform, in: Financial Times Deutschland vom 19. 11. 2009.

tei mit einem sogenannten Filibuster, einer politischen Dauerrede, jedes Gesetz scheitern lassen kann – es sei denn, den Demokraten gelingt es, 60 Stimmen zu mobilisieren. So viele sind notwendig, um einen Filibuster zu beenden. Doch diese 60 Stimmen haben die Demokraten derzeit nicht, da es auch in ihren Reihen viele Senatoren gibt, die erhebliche Vorbehalte gegen den Gesetzentwurf haben.

Der Weg bleibt lang und steinig

Sicherlich wird sich eine Finanzkrise auch in Zukunft nie ganz verhindern lassen. Übertreibungen wird es immer geben, und Finanzmarktakteure werden weiter versuchen, strenge Regulierungen zu umgehen. Zudem weisen beide Gesetzesvorschläge zahlreiche Probleme auf. Das Thema *too big to fail* wird zwar adressiert, was genau im Falle eines Konkurses geschehen soll, bleibt aber offen. Auch wird das Problem sich überlappender Regulierungskompetenzen nicht gelöst, indem eine neue Behörde geschaffen, andere aber nicht zusammengelegt werden.

Und dennoch: Sowohl die Administration als auch der Kongress haben Lernfähigkeit bewiesen. Sie schlagen eine umfassende Regulierungsreform vor, wie es sie seit der Präsidentschaft Franklin D. Roosevelts in den 1930er Jahren nicht mehr gegeben hat. Die geplante Reform würde für mehr Transparenz und eine stärkere Überwachung systemrelevanter Institute sorgen, Regeln für eine geordnete Abwicklung von Banken in der Krise etablieren und einen besseren Konsumentenschutz gewährleisten. Die Vorschläge belegen die Entschlossenheit Obamas, gravierende Systemfehler und Aufsichtslücken zu beheben. Damit unterscheidet er sich deutlich von seinen Vorgängern.

Doch der Weg zu einer umfassenden Reform bleibt lang und steinig. Umfang und Stoßrichtung der Reformen können sich angesichts der starken Widerstände noch einmal erheblich verändern. Mit einer endgültigen Entscheidung ist erst im Frühjahr 2010 zu rechnen. Bis dahin bleibt die Frage offen, ob Obama tatsächlich Architekt einer wirklich neuen Finanzordnung wird.

Christian Lammert

Obamas (versuchte) Gesundheits- reform

US-Präsident Barack Obama sagte in einer Rede vor beiden Kammern des Kongresses am 9. September 2009: „Ich bin

nicht der erste US-Präsident, der sich dem Problem der Reform der Krankenversicherung annimmt, aber ich bin entschlossen, der letzte zu sein.“¹ Aus dieser Bemerkung wird nicht nur das historische Ausmaß der Reforminitiative im Gesundheitsbereich deutlich, sondern auch das Engagement und der

Optimismus, mit dem Obama hinter seinem Vorschlag steht. Schon im Wahlkampf zwischen ihm und seinem republikanischen Konkurrenten John McCain stand die Reform des Krankenversicherungssystems ganz oben auf der politischen Prioritätenliste. Und trotz der massiven Wirtschaftskrise, den Kriegen im Irak und in Afghanistan und der daraus resultierenden desolaten Lage der öffentlichen Haushalte in den USA hat sich der 44. US-Präsident bereits in seinem ersten Amtsjahr an das umfassende Reformprojekt gesetzt, auch wissend, dass die Handlungsmacht eines Präsidenten im ersten Jahr am größten ist.

Obwohl das bestehende System von allen Seiten als zu teuer und ineffizient kritisiert wird, besteht keine Einigkeit über die notwendigen Schritte zur Reform des Systems. Verschärft wird die Situation durch die bestehende starke Polarisierung parteipolitischer Positionen zwischen der Demokratischen und der Republikanischen Partei, und die Kongresswahlen 2010 werfen bereits ihren Schatten voraus: Die momentan im

Kongress als Minderheitenpartei agierenden Republikaner können es sich kaum erlauben, Obama und der Demokratischen Partei einen innenpolitischen Reformersfolg solchen Ausmaßes zuzugestehen. So spricht der republikanische Senator Jim DeMint sicher im Sinne seiner Partei, wenn er sagt: „Wenn wir in der Lage sind, Obama in dieser Sache zu stoppen, dann wird dies sein Waterloo. Daran wird er zerbrechen.“² Darüber hinaus versuchen auch mächtige Interessengruppen der Pharmaindustrie, der Ärztervertretungen und der Unternehmensverbände ihren Einfluss auf die Reform geltend zu machen. Auch wenn insgesamt der Widerstand dieser Interessengruppen in den USA gegen eine Änderung des Gesundheitssystems geringer geworden ist, so werden zentrale Elemente wie beispielsweise die Einführung einer öffentlichen Krankenversicherung doch von den meisten der genannten Interessengruppen abgelehnt.

Um den Reformprozess und die Pläne Obamas besser einordnen zu können, soll im Folgenden zuerst auf die akuten Probleme des Krankenversicherungssystems in den Vereinigten Staaten eingegangen werden. Auf dieser Grundlage sollen dann in einem zweiten Schritt die Reformüberlegungen der Obama-Administration vorgestellt werden, um anschließend den Fortgang des Reformprozesses im Kongress und die Diskussionen und Debatten in der Öffentlichkeit genauer zu betrachten.

Marodes und teures Krankenversicherungssystem

Insbesondere aus deutscher Perspektive wird immer wieder der defizitäre Charakter des US-amerikanischen Krankenversicherungsbereichs kritisiert. Als zentraler Indikator hierfür werden die 46,8 Millionen US-Bürgerinnen und -Bürger angeführt, die 2008 im Krankheitsfall über keinen Versicherungsschutz verfügten.³ Die hohe Zahl der Nicht-

¹ Video und Transkript der Rede online: www.whitehouse.gov/issues/health-care (20. 10. 2009).

² Zit. nach: Mort Kondracke, GOP Has Health Care Ideas But Prefers Attacks on Obama, 13. 8. 2009, in: www.realclearpolitics.com/articles/2009/08/13/gop_has_health_care_ideas_but_prefers_attacks_on_obama_97880.html (18. 11. 2009).

³ Vgl. US Census Bureau, Income, Poverty, and Health Care Insurance Coverage in the United States:

Versicherten lässt sich aus der Struktur des amerikanischen Krankenversicherungssystems erklären, in dem zum einen keine allgemeine Versicherungspflicht besteht und zum anderen der öffentliche Anteil am Versicherungsschutz im internationalen Vergleich nicht sehr ausgeprägt ist. Lediglich Rentner (Medicare) und Sozialhilfeempfänger (Medicaid) sind durch eine staatliche Versicherung gegen das Risiko einer Krankheit abgesichert, alle anderen müssen sich privat versichern, was zum Großteil über den Arbeitsplatz und den Arbeitgeber geschieht. Im Jahr 2008 waren etwa 62 Prozent der US-Bürger über ihren Arbeitsplatz krankenversichert, 6,5 Prozent konnten sich direkt eine sehr teure private Krankenversicherung leisten, knapp 20 Prozent waren öffentlich über die Programme Medicare und Medicaid abgesichert und über 17 Prozent verfügten über keine Krankenversicherung.¹⁴ Die Versicherung über den Arbeitsplatz ist damit die zentrale Säule der Krankenversicherung in den USA. Aber auch hier ist der Trend rückläufig: Während der Amtszeit von George W. Bush (2000–2008) ist die Zahl der US-Bürger, die über ihren Arbeitsplatz versichert waren, um über 3 Millionen zurückgegangen.¹⁵

Ein zentrales Problem des Krankenversicherungssystems spiegelt sich in diesen Zahlen noch gar nicht wider: das der Unterversicherung. Als solche gelten US-Bürger, die im Falle einer medizinischen Behandlung trotz einer Krankenversicherung noch mehr als 10 Prozent ihres monatlichen Einkommens aus der privaten Tasche bezahlen müssen. Dieser Anteil ist in den USA seit dem Jahr 2000 von 15,6 Millionen auf über 25 Millionen Versicherte im Jahr 2007 angestiegen.¹⁶ Die hohen privaten Zuzahlungen resultieren daraus, dass die privaten Versicherungen zahlreiche Behandlungen bzw. Medikamente nicht erstatten, bzw. Vorer-

krankungen (*pre-existing medical conditions*) durch die Krankenversicherung nicht abgedeckt sind. Immer mehr US-Bürger sagen, dass sie Probleme damit hätten, ihre medizinischen Rechnungen zu begleichen, sie müssten Schulden machen, um sie zu bezahlen, und oftmals werden notwendige medizinische Behandlungen aus Kostengründen auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.¹⁷

Dadurch, dass trotz abnehmender Absicherung in Krankheitsfällen die Kosten im US-Gesundheitssektor seit den 1980er Jahren geradezu explosionsartig angestiegen sind, hat sich der Handlungsdruck zusätzlich erhöht. In den vergangenen 30 Jahren gaben die USA pro Kopf deutlich mehr Geld für Gesundheit aus, als alle anderen OECD-Staaten (OECD = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). 2007 haben die USA rund 7290 US-Dollar pro US-Bürger im Gesundheitssektor ausgegeben, im Jahr 2000 waren es noch 4705 US-Dollar. In Deutschland lagen die Pro-Kopf-Kosten im Jahr 2007 lediglich bei 3588 US-Dollar.¹⁸ Für 2009 werden die Gesundheitsausgaben in den USA Prognosen zufolge die 2,5 Billionen-Dollar-Grenze überschreiten, das wären dann rund 17,6 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Ohne eine Reform könnten die Kosten bis zum Jahr 2018 sogar auf 4,4 Billionen US-Dollar ansteigen.¹⁹ Die Kostenentwicklung spiegelt sich auch in den Versicherungsprämien wider, die für die Krankenversicherungen bezahlt werden müssen, die über den Arbeitsplatz angeboten werden. In den vergangenen zehn Jahren sind diese Versicherungsprämien um 131 Prozent gewachsen. Der Anteil, den der Arbeitnehmer zu bezahlen hat, ist in diesem Zeitraum im Schnitt von 1543 auf 3515 US-Dollar angestiegen. Diese Steigerung ist damit um das Vierfache höher als die Inflationsrate und die Lohnentwicklung im selben Zeitraum.²⁰ Im Durchschnitt haben Familien im Jahr 2000 für einen beschäftigungsbezogenen Versicherungsplan

2008, Washington, DC 2009, online: www.census.gov/prod/2009pubs/p60-236.pdf S. 20. (12. 11. 2009).

¹⁴ Vgl. Elise Gould, *Employer-Sponsored Health Care Insurance Erosion Continues* (Economic Policy Institute Briefing Paper Nr. 247), Washington, DC 2009, S. 3.

¹⁵ Vgl. ebd. S. 19.

¹⁶ Sara R. Collins u. a., *Losing Ground: How the Loss of Adequate Health Insurance is Burdening Working Families*, New York 2009, online: www.commonwealthfund.org/~media/Files/Surveys/2007/2007CommonwealthFundBiennialHealthInsuranceSurvey/SurveyPg_Collins_losing_ground_biennial_survey_200.pdf (3. 12. 2009).

¹⁷ Vgl. ebd.

¹⁸ Vgl. OECD Health Data 2009: Statistics and Indicators for 30 Countries, Paris 2009.

¹⁹ Andrea Sisko u. a., *Health Spending Projections through 2018. Recession Effects Add Uncertainty to the Outlook*, in: *Health Affairs*, 28 (2009) 2, S. 346–357.

²⁰ Vgl. The Henry J. Kaiser Family Foundation u. a., *Employer Health Benefits. 2009 Annual Survey*, Menlo Park–Chicago 2009.

rund 12 Prozent ihres Haushaltseinkommens ausgeben müssen. Dieser Anteil ist bereits auf 18 Prozent angestiegen, und ohne Reform und drastische Kostensenkung könnte er bis zum Jahr 2020 auf rund 25 Prozent steigen.¹¹ Addiert man hier noch die sehr hohen privaten Zuzahlungen, welche die Versicherten trotz Versicherungsschutzes zu leisten haben, verwundert es kaum, dass mehr als 60 Prozent privater Haushaltsinsolvenzen in den USA auf die hohen Kosten medizinischer Versorgung zurückgeführt werden können. Insbesondere die Mittelklasse ist hiervon betroffen: Zwei Drittel der betroffenen Haushalte waren Hausbesitzer und mehr als die Hälfte besaß einen Hochschulabschluss.¹²

Nicht- und Unterversicherung sowie die Kostenexplosion im Gesundheitssektor haben einen Reformdruck erzeugt, der es der Obama-Administration in relativ kurzer Zeit ermöglichte, einen weitreichenden Reformprozess in Gang zu setzen. Der Erfolg (bzw. Misserfolg) bemisst sich jetzt in erster Linie an der Reichweite der Reform und an einigen zentralen Elementen, für die sich Obama besonders stark ausgesprochen hat. Der Ausgang des Prozesses ist zudem extrem wichtig für Obamas politischen Handlungsspielraum während der restlichen drei Jahre seiner ersten Amtszeit.

Obamas Reformkonzept

Bill Clinton war Mitte der 1990er Jahre der bislang letzte Präsident, der sich an einer umfassenden Reform des Krankenversicherungssystems versucht hatte und dabei grandios scheiterte. Die „Washington Post“ sieht folgerichtig in Obamas Strategie zur Durchsetzung der Gesundheitsreform ein zentrales Prinzip: „Was immer Präsident Clinton bei seiner versuchten Gesundheitsreform 1993/94 gemacht hat, tue genau das Gegenteil.“¹³ Während die Clinton-Administration die Re-

formgesetzgebung damals in erster Linie im Weißen Haus ausarbeitete, überlässt Obama diese Arbeit ausschließlich dem Kongress. Versuchte sich Clinton damals noch an einer umfassenden Rekonstruktion des gesamten Gesundheitssektors, so bemüht sich Obama um die Erhaltung zentraler Strukturmerkmale des Gesundheitssystems und versucht die Unterstützung wichtiger industrieller Interessengruppen zu gewinnen.¹⁴

Der Reformrahmen und die damit verbundenen Zielsetzungen der Obama-Administration¹⁵ orientieren sich an den Erfahrungen früherer Reformversuche und an den Einstellungen in der US-Bevölkerung, insbesondere dem Misstrauen jener Bevölkerungsteile, die über eine Absicherung im Krankheitsfall verfügen und Angst davor haben, dass eine Reform die Kosten für ihre Versicherung in die Höhe treiben könnte. Obama betont aus diesem Grund immer wieder Stabilität und Sicherheit für diejenigen, die bereits eine Krankenversicherung haben. Hier soll die Reform Verbesserungen im Versicherungsschutz bieten, indem medizinische Vorerkrankungen nicht mehr dazu führen sollen, dass Versicherungen einen Patienten nicht versichern (Dies ist bislang gängige Praxis bei den privaten Versicherungsunternehmen in den USA). Außerdem soll eine Obergrenze für die Selbstbeteiligung eingeführt werden, um den finanziellen Ruin im Krankheitsfall zu vermeiden. Des Weiteren soll es Versicherungsgesellschaften untersagt werden, die Leistungen zu kürzen, wenn Menschen erkrankt sind. Zudem soll der Bereich der Präventionsmedizin ausgebaut und in den Leistungskatalog der Krankenversicherung integriert werden.

In der Öffentlichkeit und auch im Kongress werden allerdings insbesondere die Vorschläge Obamas heftig diskutiert, die das Ziel haben, die Anzahl der Nicht-Versicherten zu senken und zugleich die Kosten im System zu reduzieren. Obama sieht vor, einen neuen regulierten Markt für Versicherungen (*exchange*) zu schaffen, auf dem die Bürger, die

¹¹ Vgl. Karen Davis, Why Health Reform Must Counter the Rising Costs of Health Insurance Premiums, 18. 8. 2009, in: www.commonwealthfund.org/~media/Files/Publications/Blog/Davis_Blog_August_09_rev.pdf, S. 2 (3. 12. 2009).

¹² Vgl. David E. Himmelstein u. a., Medical Bankruptcy in the United States, 2007: Results of a National Study, in: *American Journal of Medicine*, 122 (2009) 8, S. 741–746, S. 743.

¹³ Ezra Klein, The Ghosts of Clintoncare, in: *The Washington Post* vom 26. 7. 2009, online: www.wa

shingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/07/24/AR2009072401876.html (3. 12. 2009).

¹⁴ Vgl. zur Reform 1993/94: Jacob S. Hacker, *The Road to Nowhere. The Genesis of President Clinton's Plan for Health Security*, Princeton 1997.

¹⁵ Am pointiertesten findet sich der Reformrahmen in der Rede Obamas vor den beiden Kammern des Kongresses am 9. September 2009 (Anm. 1).

über keinen Versicherungsschutz verfügen, und kleine Unternehmen zu moderaten Preisen einen Krankenversicherungsplan abschließen können. Zusätzlich sollen durch Steuerkredite Anreize für kleine Unternehmen gesetzt werden, ihren Angestellten eine Versicherung anzubieten. Teil des neu geschaffenen Versicherungsmarktes soll auch ein staatlicher Krankenversicherungsplan sein (*public option*), der zum einen den Wettbewerb stärken soll, aber zum anderen auch denjenigen die Möglichkeit eines Versicherungsschutzes bieten soll, die sich private Versicherungen nicht leisten können. Konkreter wurde Obama mit seinen Reformvorstellungen in der Öffentlichkeit nicht und er formulierte auch zur Finanzierung des Reformprojektes nur vage Vorgaben, wonach die Reform nicht mehr als 900 Milliarden US-Dollar kosten solle und eine Gegenfinanzierung vorgelegt werden müsse, so dass keine zusätzlichen Kosten auf den amerikanischen Haushalt zukämen.

Die Reform im Kongress und in der Öffentlichkeit

Barack Obama hat seine Präsidentschaft mit dem Versprechen begonnen, die tiefe Spaltung des Landes zu überwinden und das Vertrauen der US-Bürger in den politischen Prozess und in die Politik Washingtons wiederherzustellen. Bereits sein erstes umfassendes Reformprojekt zeigt, welche Bürde der Präsident sich mit diesem Vorhaben selbst auferlegt hat. Obama ist mit einem großen Vertrauensvorsprung seitens der Bevölkerung in sein Amt gegangen. Im Februar lagen die Zustimmungsraten für seine Amtsführung noch bei 70 Prozent, im November 2009 waren nur noch 50 Prozent der US-Bürger mit seiner Arbeit zufrieden, 42 Prozent äußerten sich sogar explizit unzufrieden mit seiner Amtsführung.¹⁶ Offenbar hat Obama in relativ kurzer Zeit viel an politischem Kapital verspielt. Das spiegelt sich auch in der Einstellung der Bevölkerung zur Gesundheitsreform wider. Aus den Umfragen lässt sich kein eindeutiges Mandat für eine Reform ablesen. Die Bevölkerung zeigt sich gespalten bei der Frage, ob die Reform zu einer Verbesserung

¹⁶ Vgl. Gallup Daily, Obama Job Approval Rates, in: www.gallup.com/poll/113980/Gallup-Daily-Obama-Job-Approval.aspx (19. 11. 2009).

oder Verschlechterung im Gesundheitssektor führen würde, und eine deutliche Mehrheit befürchtet durch sie sogar eine Verschlechterung der persönlichen Versicherungssituation.¹⁷ Es verwundert also nicht, dass sich in einer Umfrage vom November 2009 49 Prozent der Befragten gegen eine Reform aussprachen und nur 44 Prozent dafür.¹⁸

Präsident Obama versucht sich hier also an einer Reform, über deren Notwendigkeit in der Öffentlichkeit kein Konsens besteht. Insgesamt äußern sich die Amerikaner sogar zufrieden mit dem existierenden Krankenversicherungssystem. Im November 2009 erklärten 38 Prozent der befragten US-Bürger, die Abdeckung der Krankenversicherung in den USA sei gut bzw. exzellent – der höchste Wert seit über neun Jahren.¹⁹ Einziger Trost für Obama: Im Reformprozess vertraut ihm die Bevölkerung mehr als dem Kongress und insbesondere den Republikanern.²⁰

In der politischen Auseinandersetzung mit dem Kongress und insbesondere der Opposition der Republikaner kann sich die Obama-Administration also nur bedingt auf die Unterstützung der Öffentlichkeit beziehen. Allerdings verschoben sich die Mehrheitsverhältnisse im Kongress durch die Wahlen im November 2008 so zugunsten der Demokraten, dass sich damit die Erwartung verband, der Reformprozess würde zügig und weitgehend innerhalb des von Obama festgelegten Reformrahmens verlaufen. Diesem Optimismus folgend, hoffte Obama darauf, noch im Sommer 2009 ein Reformgesetz unterzeichnen zu können. Doch der geschlossene Widerstand der Republikaner und die Uneinigkeit der Demokraten im Kongress haben den

¹⁷ Vgl. Frank Newport, No Clear Mandate From Americans on Health care Reform, 9. 11. 2009, online: www.gallup.com/poll/124202/No-Clear-Mandate-Americans-Healthcare-Reform.aspx (19. 11. 2009).

¹⁸ Vgl. Jeffrey M. Jones, Americans Still Leaning against Health Care Reform, 30. 11. 2009, online: www.gallup.com/poll/124496/Americans-Leaning-Against-Healthcare-Legislation.aspx (30. 11. 2009).

¹⁹ Vgl. ders., Greater Optimism About U.S. Health System Coverage, Costs, 19. 11. 2009, online: www.gallup.com/poll/124415/Greater-Optimism-U.S.-Health-System-Coverage-Costs.aspx (19. 11. 2009).

²⁰ Vgl. Lydia Saad, On Healthcare, Americans Trust Obama More Than Congress, 28. 10. 2009, online: www.gallup.com/poll/123917/On-Healthcare-Americans-Trust-Obama-More-Than-Congress.aspx (19. 11. 2009).

Prozess verlangsamt und geschwächt. In beiden Kammern des Kongresses, Senat und Repräsentantenhaus, konnten erst im November 2009 wichtige Hürden genommen werden. Das Repräsentantenhaus verabschiedete einen gemeinsamen Gesetzentwurf mit einer – gemessen an der deutlichen Mehrheit der Demokraten von 257 der insgesamt 435 Sitze – doch recht knappen Mehrheit von 220 zu 215 Stimmen. Aus den Reihen der Demokraten stimmten 39 Abgeordnete gegen den Entwurf. Die Abweichler aus der Demokratischen Fraktion gehörten fast ausschließlich zu den sogenannten Blue Dog Democrats, ein Zusammenschluss fiskal-konservativer Demokraten, die insbesondere Vorbehalte gegenüber den hohen Kosten einer umfassenden Gesundheitsreform haben. Die meisten dieser Abgeordneten kommen zudem aus Wahlbezirken, die eher konservativ ausgerichtet sind und in denen bei der Präsidentschaftswahl mehrheitlich für den republikanischen Kandidaten John McCain gestimmt wurde. Bei ihrer Entscheidung für oder gegen eine Unterstützung der Reforminitiative Obamas spielten also auch die Wiederwahlinteressen der einzelnen Abgeordneten bei den Kongresswahlen im November 2010 eine große Rolle.

Der Gesetzentwurf des Repräsentantenhauses²¹ sieht vor, dass rund 96 Prozent der US-Bürger unter 65 Jahren eine Krankenversicherung erhalten sollen. Damit blieben rund 18 Millionen US-Bürger weiterhin ohne Versicherung, ein Drittel davon illegale Immigranten, die von der Versicherung ausgenommen werden sollen. Das Congressional Budget Office bezifferte die Kosten einer solchen Reform auf 1,05 Billionen US-Dollar, durch die geplante Gegenfinanzierung würde die Reform aber über die nächsten zehn Jahre das Haushaltsdefizit um 109 Milliarden US-Dollar verringern. Finanziert werden soll die Reform in erster Linie durch eine sogenannte Reichensteuer, die bei einem Einkommen von über 500 000 US-Dollar für Alleinstehende und eine Million US-Dollar für Verheiratete gezahlt werden muss. Zusätzlich sollen die Kosten der öffentlichen Krankenversicherungen Medicare und Medicaid um rund 400

²¹ Vgl. House of Representatives, Affordable Health Care for America Act, 29. 10. 2009, online: http://docs.house.gov/rules/health/111_ahcaa.pdf (3. 12. 2009).

Milliarden US-Dollar reduziert werden. Hinzu kommen verschiedene kleinere Gebühren und Sonderabgaben. Der Gesetzentwurf sieht eine Versicherungspflicht für US-Bürger vor: Wer sich nicht versichert, muss ein Strafe zahlen. Auch Arbeitgeber sind verpflichtet, ihren Angestellten einen Versicherungsplan anzubieten, auch hier sind Strafen bei Nicht-Befolgung vorgesehen. Als zentrales Element der Kostenkontrolle sieht der Entwurf die Schaffung eines staatlichen Versicherungsprogramms in einem neu geschaffenen und regulierten Versicherungsmarkt vor. Die Bundesstaaten können eigene Versicherungsmärkte einführen, solange diese nach den bundesweiten Regeln ausgestaltet sind.

In der zweiten Kammer des Kongresses, dem Senat, stößt die Reform auf größeren Widerstand, weil hier die prozeduralen Regeln der Gesetzgebung weit schwieriger sind und der Senat insgesamt als konservativer gilt. Auch hier haben die Demokraten eine deutliche Mehrheit. Ihrer Fraktion gehören 60 von insgesamt 100 Senatoren an, 58 Demokraten und zwei Unabhängige. Die Zahl 60 ist hier besonders hervorzuheben, da dies genau die notwendige Mehrheit ist, um einen sogenannten Filibuster zu beenden. Unter einem Filibuster versteht man – vereinfacht gesagt – die Möglichkeit der Senatsminderung, durch Dauerreden die Beschlussfassung durch die Mehrheit zu verhindern. Die Demokraten haben im Senat also trotz der deutlichen Mehrheit gerade ausreichend Senatoren, um ein Gesetz gegen die Republikaner durchzubringen. Sie dürfen dabei aber keinen ihrer Senatoren verlieren. Da die Senatoren in den USA im Gegensatz zu den deutschen Bundestagsabgeordneten weit weniger an ihre Fraktion gebunden sind, ist dies eine äußerst dünne Mehrheit, wie sich im Reformprozess gezeigt hat.

Zwei Wochen nach der Verabschiedung des Gesetzentwurfs im Repräsentantenhaus hat der Senat mit exakt diesen notwendigen 60 Stimmen beschlossen, einen von den Demokraten ausgearbeiteten Gesetzentwurf zu debattieren. Dabei haben aber mehrere demokratische Senatoren gleich deutlich gemacht, dass ihre Zustimmung in dieser primär prozeduralen Abstimmung nicht bedeute, dass sie dem zu debattierenden Gesetzentwurf zustimmen würden. Ganz im Gegenteil: Insbesondere der unabhängige Senator Joe Lieber-

man betonte immer wieder, dass er keinem Gesetzentwurf zustimmen würde, der eine staatliche Krankenversicherung beinhalte.¹²²

Der Senatsentwurf¹²³ unterscheidet sich insbesondere bei der staatlichen Krankenversicherung vom Entwurf des Repräsentantenhauses. Zwar ist auch hier eine *public option* in einem neu zu schaffenden Versicherungsmarkt enthalten, allerdings in einer sehr abgeschwächten Form, in der die Bundesstaaten ein *opting-out*-Recht haben, das heißt, sie können entscheiden, ob sie in ihrem Staat eine staatliche Krankenversicherung anbieten wollen oder nicht. In elf Bundesstaaten haben die Gesetzgeber schon die notwendigen legislativen Maßnahmen auf den Weg gebracht, um Teile der Gesundheitsreform in ihren Staaten zu blockieren.¹²⁴ Neben einer *public option* ist im Senatsentwurf alternativ die Einsetzung von sogenannten Gesundheitskooperativen vorgesehen, die keinen Eigengewinn anstreben und in einen Wettbewerb mit den privaten Anbietern treten sollen. Eine Versicherungspflicht ist ebenfalls vorgesehen – so sollen in etwa 94 Prozent der US-Bürger eine Krankenversicherung erhalten. Ausgeschlossen sind auch hier die illegalen Immigranten. Mit 848 Milliarden US-Dollar werden im Entwurf des Senats deutlich weniger Kosten für die Reform veranschlagt als im Entwurf des Repräsentantenhauses. Diese sollen finanziert werden durch eine neue Steuer auf *high-premium*-Versicherungspläne, Kürzungen bei Medicare und Medicaid und zusätzliche Abgaben für Versicherungsgesellschaften und Pharmaunternehmen.

Anfang Dezember 2009 deutete sich an, dass der Gesetzentwurf in dieser Form nicht die notwendige Mehrheit im Senat erreichen würde. Insbesondere die Einführung einer staatlichen Krankenversicherung stieß auf erheblichen Widerstand. Am Heiligabend einigte sich der Senat dann auf einen gemeinsamen Entwurf ohne *public option*. Dieser sieht eine allgemeine Ver-

sicherungspflicht vor. Zudem hätten etwa 15 Millionen Menschen zusätzlich Anspruch auf Medicare, die Krankenversicherung für Bedürftige. Bürger mit niedrigen und mittleren Einkommen sollen finanzielle Unterstützung vom Staat erhalten, um sich privat zu versichern. Die Kosten dafür belaufen sich nach Berechnungen des Congressional Budget Office (CBO) auf 871 Milliarden Dollar über die nächsten zehn Jahre.¹²⁵ Insgesamt würden durch die Reform etwa 31 Millionen mehr Bürger einen Versicherungsschutz erhalten.

Die beiden Kongresskammern müssen nun in einem Vermittlungsverfahren ihre Entwürfe zu einem gemeinsamen Gesetzentwurf zusammenfassen. Mehrere Konfliktpunkte zeichnen sich bereits ab: An erster Stelle ist dabei die staatliche Krankenversicherung zu nennen, die im Entwurf des Repräsentantenhauses noch enthalten ist. Auch die Finanzierung der Reform ist noch umstritten. Zudem wird die Debatte von einem Konflikt um Finanzierungsmöglichkeiten von Abtreibungen überlagert.

Fazit und Ausblick

Die Gesundheitsreform ist das zentrale Reformprojekt in Obamas erstem Amtsjahr. Mit der Einigung im Senat ist ein Erfolg in greifbare Nähe gerückt. Würde sie jetzt noch am Widerstand progressiver Demokraten scheitern, so wäre dies ein Desaster für Obama und seine gesamte Partei, gerade mit Blick auf die Zwischenwahlen im November 2010. Eines hat der Reformprozess jedoch schon gezeigt: Sein Ziel, die tiefe parteipolitische Polarisierung in den USA zu überwinden, hat Obama nicht erreicht. Dies wird auch Einfluss auf seinen Handlungsspielraum nach den Zwischenwahlen haben: Verlieren die Demokraten dort auch nur einen Senatssitz an die Republikaner, können diese alle Gesetzesinitiativen blockieren. Obama wird die Gesundheitsreform also mit einem weinenden und einem lachenden Auge sehen: Trotz des möglichen Erfolges hat sie zugleich den begrenzten politischen Spielraum seiner Administration verdeutlicht.

¹²² Vgl. Ezra Klein, Lieberman will filibuster health care reform, in: The Washington Post vom 9. 11. 2009, online: http://voices.washingtonpost.com/ezra-klein/2009/11/lieberman_will_filibuster_heal.html (30. 11. 2009).

¹²³ Vgl. U.S. Senate, Affordable Health Choices Act, online: http://help.senate.gov/BAI09A84_xml.pdf (3. 12. 2009).

¹²⁴ Vgl. Kevin Sack, „Opt-Out“ Proposal Puts State Leaders to the Test, in: The New York Times vom 10. 11. 2009, online: www.nytimes.com/2009/11/11/health/policy/11optout.html (3. 12. 2009).

¹²⁵ Vgl. Robert Pear, Senate Passes Health Care Overhaul On Party-Line Vote, in: The New York Times vom 25. 12. 2009, online: www.nytimes.com/2009/12/25/health/policy/25health.html (5. 1. 2010).

APuZ

Nächste Ausgabe 5–6/2010 · 1. Februar 2010

Landwirtschaft

Tanja Busse

Landwirtschaft am Scheideweg

Peter Weingarten

Agrarpolitik in Deutschland

Karin Jürgens

Wirtschaftsstile in der Landwirtschaft

Franz-Theo Gottwald

Agrarethik und Grüne Gentechnik

Werner Rösener

Landwirtschaft und Klimawandel in historischer Perspektive

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz
Asiye Öztürk
Johannes Piepenbrink
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Manuel Halbauer (Volontär)
Telefon: (02 28) 9 95 15-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Thomas Kleine-Brockhoff

3-6 Ein ganz normaler Präsident

Ein Jahr nach seinem Amtsantritt ist der amerikanische Präsident Barack Obama in den Niederungen der Politik angekommen. Binnen Monaten hat er sich in einen beinahe normalen Politiker verwandelt. Unter jedem realistischen Maßstab zeigt sich aber, dass er keineswegs versagt hat.

James P. Pfiffner

6-12 Obamas Präsidentschaft: Wandel und Kontinuität

Trotz der klaren Abgrenzung zu seinem Vorgänger im Amt gibt es unter Präsident Barack Obama Kontinuitäten im Weißen Haus. Der Trend, die Kompetenzen von Ministerien zu beschneiden und durch Sonderbeauftragte im Weißen Haus zu zentralisieren, wird von der Obama-Administration fortgeführt.

Christian Hacke

13-19 Kooperation oder Konkurrenz? Obamas Russland- und Chinapolitik

Mit neuer Bescheidenheit passt Barack Obama die Vereinigten Staaten zunächst den multipolaren Entwicklungen in der Welt an und kooperiert mit den rivalisierenden Großmächten. Auf diese Weise soll Amerikas globale Führungsrolle erneuert werden. Doch kann dieser Plan aufgehen?

Daniel S. Hamilton

20-26 Obama und Europa

Trotz der positiven Töne zu Beginn von Obamas Amtszeit scheint es, dass die US-Regierung die transatlantische Partnerschaft pragmatischer betrachtet, als es viele Europäer erwarten. Angesichts der globalen Herausforderungen ist die transatlantische Zusammenarbeit unverzichtbar – aber auch unzureichend.

Stormy-Annika Mildner

26-32 Obama – Architekt einer neuen Finanzordnung?

Nach dem katastrophalen Finanzmarkt- und Wirtschaftseinbruch im Herbst 2008 hatte sich Präsident Barack Obama schon frühzeitig eine grundlegende Reform der Finanzmarktordnung vorgenommen. Trotz zahlreicher Initiativen steht eine umfassende Gesetzgebung im Kongress allerdings noch aus.

Christian Lammert

33-38 Obamas (versuchte) Gesundheitsreform

Die umstrittene Reform des Gesundheitssystems ist das zentrale innenpolitische Projekt von US-Präsident Obama. Durch sie soll die Effizienz des Systems erhöht und die Anzahl der Nicht- und Unterversicherten verringert werden. Obamas künftiger Handlungsspielraum hängt wesentlich vom Erfolg der Reform ab.