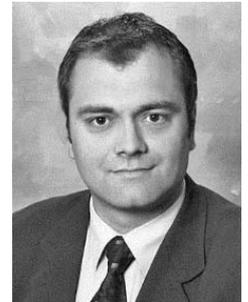


Obamas zweite Chance

Zu den institutionellen Bedingungen einer erfolgreichen US-Präsidentschaft

Marcus Höreth/Jared Sonnicksen



Marcus Höreth.
Vertretungsprofessor am
Fachbereich für Sozial-
wissenschaften der
Technischen Universität
Kaiserslautern.

Zusammenfassung

Ob Obama seine zweite Amtszeit erfolgreich bestreiten kann, hängt nicht nur von seinen persönlichen Fähigkeiten ab. Die Autoren zeigen, dass öffentlich nur wenig diskutierte institutionelle Bedingungsfaktoren womöglich eher darüber entscheiden, ob Obama seine „zweite Chance“ nutzen kann.



Jared Sonnicksen.
Wissenschaftlicher Mit-
arbeiter am Institut für
Politikwissenschaft der
Technischen Universität
Darmstadt.

1. Einleitung

Die Wählerinnen und Wähler haben es bei der am 6. November 2012 durchgeführten 57. Präsidentschaftswahl in den Vereinigten Staaten entschieden: Obama erhält eine zweite Chance als Präsident, nachdem seine erste Amtszeit viele doch enttäuscht hat. Die diesseits und jenseits des Atlantiks geführte Debatte, ob Obama seine zweite Amtszeit erfolgreich bestreiten kann, orientiert sich in erster Linie an der Frage, ob Obama tatsächlich jene überragenden persönlichen und politischen Fähigkeiten für eine erfolgreiche Präsidentschaft besitzt, die sich doch alle – insbesondere auch in Deutschland – von ihm versprochen hatten, seit er unter dem Banner „Yes We Can“ zum ersten Mal das Weiße Haus im Sturm eroberte. Wir wollen hingegen zeigen, dass andere, öffentlich nur wenig diskutierte institutionelle Bedingungsfaktoren womöglich eher darüber entscheiden, ob das Unternehmen „Zweite Amtszeit“ von Erfolg gekrönt sein wird oder nicht. Hierzu wollen wir zunächst kurz an die wichtigsten politischen Herausforderungen der beiden Präsidentschaften Obamas erinnern, die sich in weiten Teilen kaum voneinander unterscheiden, weil viele Probleme noch immer ungelöst sind (2.). Anschließend rekapitulieren wir die von der US-Verfassung vorgegebenen und bereits von den Autoren der *Federalist Papers* so vorbildlich kommentierten institutionellen Bedingungen, aber eben auch Beschränkungen, denen (erfolgreiche) Präsidentschaften in den USA unterliegen. Dabei erinnern wir an das berühmte Diktum von Richard Neustadt, wonach im *American Government* als einem System mit „separated institutions

sharing power“ die wichtigste Macht des Präsidenten in seiner Fähigkeit begründet liegt, andere zu überzeugen (3.). Unter Berücksichtigung dieser spezifischen Bedingungen und Restriktionen der US-Präsidentschaften werden wir schließlich eine vorsichtige Prognose zu den Erfolgsaussichten Obamas wagen (4.).

2. Herausforderungen an die zwei Präsidentschaften Obamas

Die USA stehen enormen innen- wie außenpolitischen Herausforderungen gegenüber. Als sich Barack Obama 2008 in seinem ersten Rennen um das Präsidentenamt gegen seinen republikanischen Kontrahenten John McCain durchsetzte, war dies nicht minder der Fall. Den damaligen Wahlkampf beherrschten Themen wie die Immobilien- und Finanzkrise und – damit einhergehend – jener Antagonismus zwischen „Main Street“ und „Wall Street“, der aus der Diskrepanz zwischen einem immer ärmer werdenden Mittelstand und der prozentual kleinen, aber immer reicher werdenden Oberschicht resultiert. Heftig umstritten und im Wahlkampf sehr kontrovers debattiert wurden damals auch sozial- und wohlfahrtsstaatliche Probleme, insbesondere die Kosten und die Reichweite der Gesundheitsversorgung, die Umweltreform und die Herstellung von Energiesicherheit sowie – noch grundsätzlicher ansetzend – die Rolle des Staates bei der Gewährung von Chancengleichheit bzw. Gleichstellung. Der hinter diesen Einzelthemen stehende „Dauerbrenner“ der politischen Debatten ist seit Dekaden die staatstheoretisch anmutende Frage, welche Rolle dem Bundesstaat in der amerikanischen Politik überhaupt eingeräumt werden sollte. Das den damaligen Wahlkampf beherrschende außenpolitische Thema war, ob und wie die zwei militärischen Großeinsätze in Irak und Afghanistan fortgeführt und abgewickelt werden sollten. Dazu gesellten sich Fragen wie die mögliche atomare Aufrüstung Irans, die Regulierung oder Deregulierung des internationalen Handels, der angemessene Umgang mit „Freunden“ wie „Feinden“ der Nation, die Verbesserung des Rufs der USA auf der Weltbühne sowie schließlich generell die Bestimmung von deren außenpolitischen Rollen im 21. Jahrhundert. Kurzum: Die politische Landschaft verzeichnete damals eine hohe Polarisierung über eine Vielzahl gewichtiger politischer Fragen und Probleme.

Bemerkenswert an dieser Auflistung von Wahlkampfthemen im Jahre 2008 ist vor allem, dass sie auch von 2012 stammen könnte. Der Präsidentschaftswahlkampf 2012 war somit von Themen geprägt, die irgendwie „unerledigt“ blieben, und deshalb Obamas Wiederwahlchancen, so die damalige weit verbreitete Einschätzung, empfindlich schmälerten. Dennoch konnte sich Obama recht deutlich durchsetzen und seine zweite Amtszeit in Angriff nehmen, wobei freilich die politischen Herausforderungen nicht kleiner wurden. In der Außenpolitik etwa bleiben die Beziehungen zu Russland trotz bemühten *Resets* von weitgehendem Misstrauen gekennzeichnet, wie erst jüngst in Folge der neuesten Terroranschläge in Boston zu bemerken war. Iran ist kein Jota von seinen nuklearen Bestrebungen abgerückt, während der Abzug aus Irak zwar

Außenpolitik:
Russland, Iran, Irak,
Afghanistan,
Guantanamo

größtenteils erfolgt, jedoch die Lage in Afghanistan nach wie vor prekär ist. Das außerhalb des amerikanischen Rechtssystems stehende Gefangenenlager Guantanamo wurde immer noch nicht geschlossen, nennenswerte Verbesserungen der auswärtigen Handelsbeziehungen wurden bis in die jüngste Vergangenheit hinein nicht erzielt, und der Wert des Dollars stagniert weiterhin. Die Liste der in der Innenpolitik zu erledigenden Präsidentschaftsaufgaben ist gewiss nicht kürzer geworden. Zwar konnte Obama in seiner ersten Amtszeit die Gesundheitsreform gegen erhebliche Widerstände durchsetzen, doch die Finanzierbarkeit von Wohlfahrtsprogrammen wie *Medicare* steht weiterhin auf dem Spiel, weil die Staatsschulden immer weiter gestiegen sind. Deren Eindämmung ist wiederum Zündstoff für abermalige politische Blockaden zwischen den beiden politischen Lagern, die sich hinsichtlich ihrer jeweiligen politischen Präferenzen ohnehin immer weiter voneinander zu entfernen scheinen. Deutlich wird dies nicht zuletzt bei wertbezogenen und ihrer Natur nach verfassungspolitischen Fragen, zu denen nach wie vor befriedigende und vor allem: innenpolitisch befriedende Antworten gesucht werden. Weder bei der gleichgeschlechtlichen Ehe, noch bei der Einführung bzw. Verschärfung der Waffenkontrollgesetze, bei der richtigen Einwanderungspolitik und schließlich bei der verfassungsrechtlichen Klärung des den politischen Betrieb zunehmend lähmenden Bund-Länder-Kompetenzgerangels zeichnen sich gangbare Kompromisse ab. Dieser Ausgangslage wohnt keine geringe Ironie inne, da sich der dramatische Wahlsieg Obamas 2008 auf die ebenfalls dramatisch klingenden Parolen des *change* und *hope* stützten. Vor diesem Hintergrund ist beim Ausblick auf seine zweite Amtszeit die Hoffnung auf den Präsidenten Obama und seine politische Führung einer beträchtlichen Nüchternheit gewichen.

Innenpolitik:
Medicare, gleichgeschlechtliche Ehe, Waffenkontrollgesetze, Einwanderungspolitik, Bund-Länder-Kompetenzgerangel

3. Institutionelle Bedingungen und Beschränkungen für die US-Präsidentschaft

Allerdings lassen sich die Versäumnisse der innen- und außenpolitischen Problembearbeitung in den USA keineswegs auf die Persönlichkeit Obamas und seine Amtsführung allein zurückführen. Die bei politikwissenschaftlich geschulten Analysten aufkommende Skepsis bezüglich der zweiten Amtszeit Obamas und der von ihm zu erwartenden politischen Problemlösungen liegt jedenfalls tiefer begründet.¹ Wer die Aussichten auf eine gelungene Amtsführung auf persönliche Faktoren des Amtsinhabers verkürzt, übersieht zunächst, dass die politische Lage in den USA bei näherer Betrachtung deutlich komplexer und schwieriger ist, als dies die „Nachrichten“ insinuieren. Sowohl bei der US-amerikanischen als auch bei der europäischen Berichtserstattung herrscht eine stark präsidentenzentrierte Sichtweise – was von vornherein eine gründliche Analyse der US-Politik verhindert. Das geflügelte Wort vom „mächtigsten Mann der Welt“, welches im Zuge von Präsidentschaftswahlen gerne bemüht wird, sitzt einem fundamentalen Missverständnis vom US-Präsidenten und seiner Stellung im politischen System auf.² Diese Fehleinschätzung entstammt letztlich wohl der logischen, nichtdestotrotz irrtümlichen Annahme, dass die

politische Lage in den USA deutlich komplexer und schwieriger

USA als noch einzig verbleibende Supermacht der Welt einen entsprechend mächtigen Regierungschef haben müssten. Spätestens die erste Hälfte der ersten Amtszeit von Obama hätte diesen Mythos eigentlich entkräften müssen. Denn zwischen 2009 und 2011 verfügte „seine“ Partei, die Demokraten, über eine deutliche Mehrheit in beiden Kammern des US-Kongresses, und dennoch konnten viele seiner Vorhaben nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten zustande kommen. Dass der US-Präsident in der Durchsetzung seiner Politik von der Zusammenarbeit, ja dem *Mitregieren* des Kongresses abhängt, ist jedoch keine neue Lektion. Daher lässt sich kaum seriös prognostizieren, ob Barack Obama seine zweite Chance nutzen kann. Unter welchen institutionellen Bedingungen und Beschränkungen seine zweite Amtszeit steht, lässt sich hingegen relativ genau bestimmen, wie im Folgenden zu zeigen sein wird.

3.1 Separation of Powers und Checks and Balances

Die USA besitzt bekanntlich eine Verfassung, die im Vergleich zu neueren Verfassungen relativ kurz (mit lediglich sieben Artikeln) und einfach geschrieben ist. Hinter ihren prägnanten Formulierungen verbirgt sich jedoch das Fundament für ein ausgeklügeltes Gewaltenteilungssystem, welches bis heute in der Substanz beibehalten wurde und seit 1789 lediglich achtzehn Mal geändert bzw. ergänzt wurde.³ Als Grundprinzipien des amerikanischen Regierungssystems liegen der Verfassung die Doktrinen der *separation of powers* und der *checks and balances* zugrunde, die sicherstellen sollen, dass sich die klassischen drei Staatsgewalten in Ausübung ihrer jeweiligen Funktionen wechselseitig ausbalancieren und keine von ihnen zu mächtig wird. „Ambitions must be made to counteract ambitions“⁴ – das war der Lehrsatz, vom dem ausgehend das gesamte Regierungssystem rationalisiert wurde. Dem entsprechend wurde nach der Doktrin der *separation of powers* die Kompetenz über die Gesetzgebung (Legislative) dem Kongress zugesprochen, der zudem in zwei Kammern aufgeteilt wurde – dem Repräsentantenhaus als Volkskammer (Repräsentation gemäß Bevölkerungsgröße) und dem Senat als Staatenkammer (Repräsentation gemäß Gleichheit der Einzelstaaten, d.h. zwei Senatoren pro Bundesland); die Verantwortung für die Exekutive obliegt einem Präsidenten, der zunächst dafür Sorge zu tragen hat, dass die Gesetze des Kongresses umgesetzt und eingehalten werden. Darüber hinaus übernimmt er auch die politische Führung und vertritt das Land nach außen; über Streitfälle schließlich, beispielsweise jene zwischen Bund und Ländern oder zwischen Organen, sollte in Form eines Obersten Gerichtshofs die Judikative entscheiden. Jedem dieser Organe kommt eine eindeutige Grundfunktion oder „Gewalt“ zu, während ihre institutionelle Unabhängigkeit dadurch untermauert wird, dass sie strukturell voneinander separiert sind, indem etwa ihre jeweiligen Mandats- und Amtsträger getrennt voneinander bestellt werden.

In Unterschied zu nahezu allen europäischen Staaten werden sowohl das Parlament als auch der Regierungschef in voneinander getrennten Wahlgängen vom Volk gewählt.⁵ Hinzu kommt – ebenfalls im Unterschied zu den parlamentarischen Systemen Europas –, dass der Präsident und der Kongress unab-

Gesetzgebung:
Kongress

Exekutive: Präsident

Streitentscheidung:
Oberster
Gerichtshof

hängig voneinander im Amt bleiben, bis die nächste Wahl ansteht. Dem Präsidenten ist es folgerichtig gänzlich untersagt, den Kongress aufzulösen bzw. frühzeitige Neuwahlen herbeizuführen, während dem Kongress die Möglichkeit fehlt, dem Präsidenten aus politischen Gründen sein Misstrauen auszusprechen bzw. frühzeitig abzurufen. Zwar gibt es das – spätestens seit Clinton in Europa auch bekannte – Amtsenthebungsverfahren (*impeachment*); dies fungiert jedoch eher als juristisches Verfahren (die Anklageerhebung setzt laut Verfassung bestimmte Tatbestände voraus), während die Absetzung des Präsidenten einer Zweidrittelmehrheit – also eines überparteilichen Konsenses unter den Abgeordneten – bedarf, was in der bisherigen Geschichte der USA nie erfolgt ist. Faktisch bedeutet dies – und dieses Faktum ist eine entscheidende institutionelle Bedingung und Beschränkung des Präsidentenamtes gleichermaßen –, dass der Präsident und der Kongress bis zur nächsten Wahl einander aushalten bzw. sich miteinander arrangieren müssen, auch wenn sie häufig genug politisch weit auseinanderliegen.⁶ Denn ihnen fehlen sämtliche gegenseitige Disziplinarmaßnahmen wie Vertrauens- oder Misstrauensanträge sowie Auflösungskompetenzen, die ansonsten (wie im parlamentarischen System) zur Auflockerung einer Entscheidungsblockade beitragen können.

Präsident und Kongress müssen sich bis zur nächsten Wahl miteinander arrangieren.

Obwohl dies auf dem ersten Blick paradox erscheinen mag, ist es unter diesen institutionellen Bedingungen umso notwendiger, dass der Präsident und der Kongress kooperieren müssen, um politische Vorhaben zu verwirklichen. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Gewaltenteilung im Sinne der *separation of powers* eben nur *ein* Verfassungsprinzip darstellt und durch ein weiteres Prinzip – gewissermaßen als dessen Kehrseite – ergänzt wird: der Gewaltenverschränkung im Sinne der *checks and balances*. Demnach hat jede kerngewaltverkörpernde Institution einen sorgfältig austarierten Anteil an der Kerngewalt der anderen. Der Präsident als Inbegriff der Exekutive darf keine Gesetze initiieren; er verfügt jedoch über ein Vetorecht, welches ihm die Möglichkeit eröffnet, auf den vom Kongress dominierten Gesetzgebungsprozess einzuwirken. Anders als etwa ein deutscher Bundespräsident, der in der Regel äußerst zurückhaltend mit seinem Recht zur Unterschriftsverweigerung umgeht,⁷ kann der Präsident aufgrund seiner demokratischen Legitimation sein Vetorecht in der Praxis verstärkt einsetzen. So kann er versuchen, den Kongress in seinem Sinne direkt zu beeinflussen oder als Inhaber des einzigen vom ganzen Volk gewählten Amt an die Bürger direkt appellieren bzw. für seine Präferenzen werben – in der begründeten Hoffnung, dass anschließend die Bürger entsprechenden Druck bei ihren einzelnen Abgeordneten ausüben. Allerdings ist das Einlegen eines Vetos eher ein Zeichen von Schwäche als Macht, denn es bezeugt das Scheitern der Verhandlungen des Präsidenten mit dem Kongress. Ein solches Scheitern hat wiederum keinerlei immanente Konsequenzen für die Abgeordneten – nicht einmal für diejenigen, die der Partei des Präsidenten angehören. Anders als ihre Kollegen in parlamentarischen Systemen tragen sie keine Verantwortung dafür, dass der Präsident und sein Kabinett im Amt bleiben. Es ist vor diesem Hintergrund nicht verwunderlich, dass die Fraktionsdisziplin in der Regel im Kongress geringer ist als etwa im deutschen Bundestag oder dem britischen Unterhaus. Der Kongress als Ganzes oder einzelne Abgeordnete können gegenüber dem Präsidenten oder der eigenen

kein reines
Gewaltenteilungs-,
sondern vielmehr
ein komplexes
Verhandlungssystem

Partei vergleichsweise unbefangener aufbegehren oder abweichen, beispielsweise wenn das anstehende Vorhaben in dem eigenen Wahlkreis unbeliebt ist. Im Sinne der *checks and balances* kann sich der Kongress umgekehrt jedoch auch in Exekutivangelegenheiten einmischen. Ein Kardinalbeispiel ist die Errichtung von Untersuchungs- oder Aufsichtsausschüssen, die die Arbeit des Präsidenten, seines Kabinetts und der ihnen unterliegenden Behörden überwachen und somit versuchen können, diese näher an den Kongress zu binden.⁸ Nominierungen des Präsidenten bedürfen überdies der Zustimmung des Senats. Diese Bestätigungsverfahren können zum Beispiel vom Senat bzw. vereinzelt Senatoren verzögert werden, um politische Kompromisse vom Präsidenten an anderer Stelle einzuholen. Bereits anhand dieser Beispiele wird deutlich, dass es sich im Fall der USA um kein reines Gewaltenteilungs-, sondern vielmehr ein komplexes Verhandlungssystem handelt, in dem mehrere Kontroll-, Veto- und Mitsprachemöglichkeiten angelegt sind.

3.2 Präsidentielle Überzeugungsmacht im US-Regierungssystem

separated
institutions sharing
powers

Der Präsident kann und sollte sich nicht nur auf seine verfassungsmäßigen exekutiven Kompetenzen verlassen. Bei der tatsächlichen Macht des Präsidenten im Sinne von Durchsetzungsvermögen kommt es vielmehr in der politischen Praxis auf günstige Bedingungen, seine persönliche Beliebtheit und nicht zuletzt auf sein Verhandlungsgeschick an. Deshalb postulierte der Politikwissenschaftler Richard Neustadt, dass die Macht des Präsidenten letztlich in seinen Überzeugungsfähigkeiten liegt (*power of persuasion*).⁹ In diesem Kontext prägte Neustadt ein weiteres, mittlerweile klassisches Diktum über das Regierungssystem der USA, wonach dieses sich weniger durch *separation of powers* (im Sinne einer strikten Gewaltenteilung), sondern vielmehr durch *separated institutions sharing powers* auszeichnet (im Sinne getrennter Institutionen, die gegenseitigen Anteile an den Gewalten der Legislative, Exekutive und zum Teil auch Judikative haben und gemeinsam Kompetenzen ausüben). Neustadt unterstreicht damit nicht nur die *checks and balances* im amerikanischen Regierungssystem, die letztlich ausschlaggebende Bedeutung für die Regierungspraxis haben, sondern auch die eigentliche Abhängigkeit des Präsidenten vom Kongress. Dies zeigt sich nirgendwo deutlicher im US-System als im Kardinalbereich moderner Politik, nämlich der Gesetzgebung.

Gewiss besteht eine grundsätzliche Trennung zwischen Legislative (Kongress) und Exekutive (Präsident). Schon der amerikanische Sprachgebrauch von der *Administration* eines Präsidenten statt seiner *Regierung* verweist zum einen auf diese formale Trennung zwischen dem Regierungschef und dem Kongress und zum anderen auf die Zuordnung des Präsidenten zur ausführenden Gewalt. Gerade wegen der plebiszitären Ausrichtung des Präsidentenamtes ergibt sich jedoch die Notwendigkeit für einen Präsidenten, Ziele zu setzen – z.B. im Laufe des Wahlkampfes oder in seiner Rede zur Lage der Nation – und diese hinterher zu erreichen. Dies kann aber ein Präsident unmöglich bewerkstelligen, indem er sich lediglich auf seine Ausführungsfunktion konzentriert. So lässt sich nachvollziehen, warum schon frühzeitig und immer

stärker im Laufe des 20. Jahrhunderts bis in die Gegenwart hinein Präsidenten bzw. Präsidentschaftskandidaten umfangreiche politische Agenden aufstellen, die sich ja hauptsächlich über die Gesetzgebung verwirklichen lassen.¹⁰ Als Durchbruch für den Wandel des Exekutivchefs zum „Legislativchef“ gilt Franklin Roosevelts *New Deal*-Politik in Antwort auf der Weltwirtschaftskrise der 1930er.¹¹ Interessanterweise arbeitete Neustadt kurze Zeit in der Bundesverwaltung unter Roosevelt und diente später seinem Nachfolger, Harry Truman, als Berater, ehe er als Politikwissenschaftler tätig wurde. Jedenfalls ist es seitdem zur Selbstverständlichkeit bzw. politischen Notwendigkeit geworden, dass sich Präsidenten intensiv in den Gesetzgebungsprozess einbringen, der Kongress sich also „seine“ Aufgabe mit dem Weißen Haus teilen muss.

Wandel des
Exekutivchefs zum
„Legislativchef“

Wenn der Präsident ein bestimmtes Gesetz oder eine Reform anstoßen will, ist er von vornherein darauf angewiesen, dass er kooperationswillige Abgeordnete findet, die das Vorhaben in die Hand nehmen und im Repräsentantenhaus oder Senat initiieren. Weil Gesetzesentwürfe zudem in Ausschüssen wesentlich abgeändert werden können, muss der Präsident bei jeder Etappe des Verfahrens mit dem Kongress kommunizieren, verhandeln und ggf. Kompromisse vorschlagen. Da sich Kongressabgeordnete jedoch letztlich eher durch die Produktion als die Blockade neuer Gesetze öffentliche Unterstützung verschaffen können, besteht wiederum auch auf ihrer Seite ein generelles Interesse an der Zusammenarbeit mit dem Präsidenten. Hier eröffnet sich schließlich nach Neustadt eine, wenn nicht sogar *die* Hauptquelle potentieller präsidentieller Macht: Der Präsident kann und muss im Rahmen stetiger Verhandlungen versuchen, Abgeordnete zu „überzeugen“ – auch jene unter ihnen mit anders gelagerten politischen Präferenzen und Parteizugehörigkeit können sich dem nicht unaufhörlich verweigern, wollen sie sich nicht dem ihre Wiederwahlchancen schmälern den Vorwurf der Obstruktion aussetzen. Zudem besitzt der Präsident diverse Möglichkeiten, um seine Verhandlungsposition gegenüber kooperationsunwilligen Abgeordneten zu stärken. Nicht zuletzt dank der Massenmedien bzw. Technologien der Massenkommunikation kann der Präsident bei etwaigen Widerständen des Kongresses die Strategie des *going public* verfolgen, indem er das amerikanische Volk direkt (bspw. über das Internetportal des Weißen Hauses) oder mithilfe der Medien anspricht und um seine Unterstützung bei seinen präsidentiellen Vorhaben wirbt.¹² Dieser Strategie sind allerdings fundamentale Grenzen gesetzt. Abgesehen von Krisensituationen, die tendenziell mit einer Verschiebung zugunsten des Präsidenten einhergehen, lassen sich die Repräsentanten und Senatoren nicht leicht von der Beliebtheit des Präsidenten bzw. seines Programms beeindruckt.¹³ Solange sie sich des Rückhalts in ihrem eigenen Wahlkreis sicher sind, können sie aufgrund des Gewaltenteilungssystems relativ gelassen auf präsidentielle Vorstöße reagieren. Viel signifikanter für den legislativen Erfolg scheinen häufig einzelne kritische Abgeordnete – nicht selten gemäßigte Demokraten bzw. Republikaner – zu sein, die für das Zustandekommen einer Mehrheit in den beiden Kammern unverzichtbar sind.¹⁴ Es liegt nicht zuletzt an diesem Umstand, dass neben der Leistung von „Überzeugungsarbeit“ die *ad-hoc* situativen sowie aufwändigen Koalitionsbildungsprozesse einen zentralen Bestandteil präsidenten-

kooperationswillige
Abgeordnete

Vorwurf der
Obstruktion

going public

tieller Amtsführung ausmachen, die letztlich über Erfolg oder Misserfolg einer Präsidentschaft entscheiden.

4. Obamas zweite Chance: Regieren unter institutionellen Restriktionen

Die Frage, was man von Obamas zweiter Amtszeit erwarten kann und ob sich diese erfolgreicher gestalten könnte als seine erste, ist – wie oben gezeigt – erstens nur vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungssystems amerikanischen Regierens zu betrachten und bleibt zweitens im Sinne von Neustadt sicherlich von dessen Fähigkeit abhängig, (Andere) zu überzeugen. Überzeugungsvorgänge haben jedoch immer zwei Seiten: Während die eine Seite gute Argumente und Verhandlungsmacht gekonnt einsetzt, muss die andere auch grundsätzlich bereit sein, sich überzeugen zu lassen. Ein Überzeugungsvorgang ist demnach nur erfolgreich, wenn beide Bedingungen erfüllt werden. In diesem Zusammenhang sind die oben genannten institutionellen Bedingungen und Beschränkungen (erfolgreicher) Präsidentschaften von entscheidender Bedeutung. Hierzu gehören vor allem die Mehrheitsverhältnisse in beiden Kammern des Kongresses. Wie sich diese Bedingungen konkret im Hinblick auf präsidentielle Vorhaben auswirken, ist jedoch von Politikfeld zu Politikfeld unterschiedlich. Dabei ist festzuhalten, dass der Präsident es zwar grundsätzlich einfacher in Zeiten parteipolitischer Übereinstimmung oder *unified government* hat (d.h. wenn seine Partei über eine Mehrheit im Senat sowie im Repräsentantenhaus verfügt). Das Regieren in Zeiten des *divided government* (d.h. gegenläufige Mehrheiten, die Gegnerpartei hat die Mehrheit in einer oder beiden Kammern) ist aber nicht unmöglich, zumal der Konsensfindungsdruck auf alle Parteien unter solchen Bedingungen umso stärker wirkt.¹⁵ Die letzte Amtszeit und die jüngsten politischen Entwicklungen in den USA, insbesondere die seit einigen Jahren zunehmende Polarisierung zwischen Demokraten und Republikanern, machen jedoch bereits die besonderen Schwierigkeiten ersichtlich, denen Obama in der zweiten Hälfte seiner Präsidentschaft begegnen muss.¹⁶

Diese Schwierigkeiten ergeben sich letztlich aus unveränderbaren institutionellen Restriktionen eines stark gewaltenteiligen Systems mit eingebautem Kooperationszwang unter sich zuweilen antagonistisch gegenüber stehenden politischen Akteuren. Daher wird Obama seine zweite Chance nur dann nutzen können, wenn er in geschickter Weise strategische Weitsicht und taktische Klugheit in einzelnen kritischen Verhandlungssituationen unter Beweis stellen kann. Obama wird weiterhin auf die Kooperations- und vor allem Kompromissbereitschaft seitens der Kongressabgeordneten angewiesen sein; insbesondere die Republikaner werden sich bewegen müssen, damit präsidentielle Programme umgesetzt werden können. Beim Repräsentantenhaus verfügen die Republikaner nach der Wahl 2012 trotz kleiner Verluste über eine Mehrheit von 233 aus 435 Sitzen (ca. 53%).¹⁷ Im Senat konnten die Demokraten 2012 dagegen ihre Mehrheitsposition mit 54 aus 100 Senatorensitzen verteidigen. So steht Obama die nächsten paar Jahre und mindesten bis zu den Zwischenwah-

Mehrheits-
verhältnisse

unified government

divided government

Kooperations- und
vor allem Kom-
promissbereitschaft
seitens der
Kongress-
abgeordneten

len 2014 einem geteilten Kongress gegenüber. Hinzu kommt, dass zwar die Partei des Präsidenten die Mehrheit im Senat hat, diese sich aber nicht vor *Filibustern* schützen kann, wie dies zwischen 2008 und 2010 bei 60 Sitzen in der Demokraten-Fraktion der Fall war.¹⁸ Obama muss demnach nicht nur im „republikanischen“ Repräsentantenhaus, sondern auch bei der Republikaner-Fraktion im Senat den Konsens suchen. Dass diese ihr Blockadepotential zu nutzen wissen, belegen bereits einige Konflikte wie die verschleppte Senatsbestätigung einiger präsidentiellen Ernennungen oder die gescheiterte Reform der Waffenkontrolle in diesem Frühjahr.

Zwei der prominentesten politischen Streitfragen der letzten Jahre, die über Erfolg und Misserfolg der Präsidentschaft entscheiden, sind ohne Zweifel die Gesundheitsreform und die Staatsschulden. Besonders letztere wird die Regierungsorgane in Washington in nächster Zeit beschäftigen. In mehreren Fällen wurden die USA an den Rand der Zahlungsunfähigkeit getrieben, weil sich Obama und der Kongress unnachgiebig gegenübertraten, wobei sich vor allem der TEA-Party-Flügel der Republikaner besonders hervortat. Die „Fiskalklippe“, die samt flächendeckenden Kürzungen bei gleichzeitiger Steuererhöhung im Falle von Nichteinigung über den Haushalt greifen würde, konnte bisher nur in letzter Minute abgewendet werden.¹⁹ Konfliktverschärfend wirkt hier, dass in Haushaltsdebatten nicht nur parteipolitische Differenzen zu Kostenfragen auftreten, sondern zunehmend diametral entgegengesetzte Grundvorstellungen über die Aufgaben des Bundes aufeinander prallen. So taucht auch die Gesundheitsreform, deren Verfassungskonformität vom Obersten Gerichtshof (2012) jüngst bestätigt wurde,²⁰ immer wieder neu auf dem Verhandlungstisch auf, wenn etwa von republikanischer Seite die Streichung dieser Reform als Möglichkeit zur Konsolidierung des Etats eingefordert wird.

Gesundheitsreform
Staatsschulden

Fiskalklippe

Völlig hoffnungslos ist für Obama die politische Lage natürlich nicht. Zur Konsolidierung des Haushalts und zur Reduzierung des Schuldenbergs etwa besteht genügend Spielraum für erfolgreiche Verhandlungen – wenn sich beide Seiten von ihren Maximalpositionen verabschieden. Das gemeinsame *winset* könnte in einer Einigung liegen, die auf weniger radikale Schritte setzt; zum Beispiel könnte die Streichung bestimmter Steuervorteile für die Republikaner eventuell dann akzeptabel sein, wenn Obama seinerseits auf eine zu drastische Erhöhung von Steuersätzen verzichtet. Auch eine Reform der Einwanderungspolitik könnte Obama durchsetzen, wenn es ihm gelänge, auf die Wünsche einiger Republikaner (wie verschärfte Grenzkontrollen) einzugehen, ohne sich von den ihn unterstützenden Demokraten und den eine scharfe Einwanderungspolitik klar ablehnenden Minderheitengruppen zu entfremden. Schließlich kann Obama in seiner zweiten Präsidentschaft verstärkt das außenpolitische Feld suchen, wo ein Präsident weiterhin einen relativ größeren Handlungsspielraum genießt. In diesem Bereich werden die Grenzen des Erfolgs der zweiten Amtszeit Obamas zunächst weniger durch innenpolitische und institutionelle Restriktionen bestimmt, sondern durch jene der nicht minder komplexen Internationalen Beziehungen. Doch auch hier muss der Präsident – spätestens wenn es um die Finanzierung außenpolitischer Vorhaben oder ggf. die Ratifizierung internationaler Verträge geht – Einigungen mit dem Kongress erzielen.

5. Ausblick: Von Wechselstimmung zur Blockade und zurück?

Die Macht eines US-Präsidenten, dessen Kompetenzen in der Praxis durch das Mitregieren anderer Institutionen beschnitten wird, ist von vornherein stark eingeschränkt, die Rede vom „mächtigsten Mann der Welt“ ist daher äußerst missverständlich. Die Diskrepanz zwischen einer öffentlichen Erwartungshaltung, die sich ganz auf die Person des Präsidenten und seine besonderen charismatischen Fähigkeiten konzentriert, und den tatsächlichen Möglichkeiten der politischen Gestaltung, die dieses Amt unter den institutionellen Bedingungen und Beschränkungen eines stark gewaltenteiligen Systems bietet, könnte mit Blick auf Obamas bisherige Amtsführung kaum größer sein. Grundsätzlich gehört eine solche Kluft zwischen Wahlkampfanspruch und Regierungswirklichkeit zu jeder Präsidentschaft. Obama ist allerdings in besonderem Maße zum Opfer seines eigenen Wahlerfolges geworden. Nur durch seine glänzenden Auftritte vor allem im ersten Präsidentschaftswahlkampf hat er jene Wechselstimmung generiert, die ihm zu seinem grandiosen Wahlsieg im Jahre 2008 verhalfen. An die Stelle der anfänglichen Euphorie musste im In- und Ausland bald eine gewisse Ernüchterung eintreten. Die Gegner Obamas haben in dessen erster Amtszeit die ihnen nach der Verfassung zur Verfügung stehenden Mittel für diverse Politikblockaden recht effektiv genutzt und in der Folge wurde der Präsident daher oft genug als ein Amtsträger wahrgenommen, der viel verspricht, aber wenig hält.

Die für viele politische Beobachter überraschend klare Wiederwahl Obamas 2012 müsste jedoch auch den Republikanern vor Augen geführt haben, dass die bloße Blockade und – mit ihr verbunden – die Desavouierung eines amtierenden Präsidenten nicht ausreicht, um eine Wechselstimmung zu ihren Gunsten zu erzeugen. Dies deutet ferner darauf hin, dass ein Großteil der Wählerschaft doch nicht allein den Präsidenten für das Nichteinlösen einiger Wahlversprechen aus dem Jahr 2008 verantwortlich gemacht hat, sondern auch den Kongress für den Stillstand in vielen politischen Fragen nicht freisprechen wollte. Der im politischen System der USA gerade unter den Bedingungen einer recht strikt durchgeführten Gewaltenteilung bestehende Kooperationszwang zwischen Präsident und Kongress lässt im Grunde beiden Parteien keine andere Wahl als die, aufeinander zuzugehen und Kompromisse einzugehen. Darin liegt der tiefere Sinn der Beobachtung von Neustadt, der so treffend von den *separate institutions sharing power* gesprochen hat. Auch für Obama und seine zweite Amtszeit zeigt dieses berühmte Diktum eine Beschränkung und Chance zugleich auf. Anlass zu diesbezüglichem Optimismus gibt nämlich ein doppelter Befund: Nicht nur verlangt die eigentümliche Architektonik des präsidentiellen Regierungssystems die Verhandlungsbereitschaft und Kompromissfähigkeit der sich ansonsten nach außen hin antagonistisch gegenüberstehenden Akteure. Auch und gerade die überwältigende Mehrheit des amerikanischen Volks verlangt von ihrer „politischen Klasse“ – und hierbei machen die Bürgerinnen und Bürger der USA bei aller strukturell vorgegebenen Gewaltentrennung eben ganz bewusst keine Unterschiede zwischen Präsident und Kon-

gress –, dass sie sich im Sinne des amerikanischen Gemeinwohls zu Kompromissen durchringt, um die drückenden Probleme der amerikanischen Politik zu lösen. Im Sinne des amerikanischen Gemeinwohls

Anmerkungen

- 1 Vgl. bspw. Florian Böller u.a. (2011): ‚Locked in for Conflict? Obama, die Zwischenwahlen 2010 und die Außenpolitik der USA‘, in: *Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science* No. 3 (Jan. 2011).
- 2 Siehe bspw. Forbes (2009) Liste der „mächtigsten Menschen der Welt“, http://www.forbes.com/2009/11/11/worlds-most-powerful-leadership-power-09-people_land.html. (letzter Zugriff 03.05.2013).
- 3 Zwar gibt es insgesamt 27 Zusatz- bzw. Abänderungsartikel (*amendments*), jedoch wurden die ersten zehn Artikel – die zusammengenommen als Grundrechtskatalog (*bill of rights*) gelten – auf einen Schlag unmittelbar nach der Ratifizierung der Verfassung aufgenommen.
- 4 Madison, *Federalist Papers*, No. 51.
- 5 Formal entscheidet in den USA allerdings bis heute das Kuriosum des Wahlmännergremiums als Zwischeninstanz letztlich über die Wahl, weshalb man nicht von einer „Direktwahl“, sondern von einer „Volkswahl“ spricht.
- 6 Der tiefere Grund hierfür liegt wiederum an dem typischen Wahlverhalten der US-Amerikaner, das sich möglicherweise unbewusst ebenfalls an dem oben genannten Grundsatz „ambitions must be made to counteract ambitions“ zu orientieren scheint. Bei den so genannten „midterm elections“ werden regelmäßig die Abgeordneten jener Partei bevorzugt, der der Präsident nicht angehört, so dass es häufig zu „divided government“ kommt, was wiederum die Regierungsgeschäfte des Präsidenten zusätzlich erschwert. Vgl. hierzu Stephen Nicholson/Gary Segura (1999): ‚Midterm Elections and Divided Government: An Information-Driven Theory of Electoral Volatility‘, in: *Political Research Quarterly* 52(3): 608-629; James Sundquist (1988): ‚Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States‘, in: *Political Science Quarterly* 103(4): 613-635.
- 7 Vgl. Marcus Höreth (2008): ‚Das Amt des Bundespräsidenten und sein Prüfungsrecht‘, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16(2008): 32-38.
- 8 Vgl. bspw. Joel Aberbach (1998): ‚Sharing Isn’t Easy: When Separate Institutions Clash‘, in: *Governance* 11(2): 137-152.
- 9 Richard Neustadt (1960): *Presidential Power. The Politics of Leadership*, New York: Wiley.
- 10 Vgl. Jared Sonnicksen (2010): ‚„That unity is conducive to energy will not be disputed“: Die Einheit der Exekutive als problematisches Erbe der Federalist Papers‘, in: Lhotta Roland (Hg.) *Die hybride Republik. Die Federalist Papers und die politische Moderne*, Baden-Baden: Nomos, S. 151-170.
- 11 Siehe bspw. bereits Wilfred Binkley (1956): ‚The President as Chief Legislator‘, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 307: 92-105.
- 12 Samuel Kernell (2007): *Going Public. New Strategies of Presidential Leadership*, 4. Aufl., Washington: CQ Press.
- 13 José Villalobos u.a. (2012): ‚Politics or Policy? How Rhetoric Matters to Presidential Leadership of Congress‘, in: *Presidential Studies Quarterly* 42(3): 549-576.
- 14 Keith Krehbiel (1998): *Pivotal Politics. A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago: Chicago University Press.
- 15 Vgl. Ware, Alan (2001): ‚Divided Government in the United States‘, in: Elgie, Robert (Hg.) *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, S. 21-39.
- 16 Siehe Layman, Geoffrey u.a. (2006): ‚Party Polarization in American Politics: Characteristics, Causes and Consequences‘, in: *Annual Review of Political Science* 9: 83-110.

- 17 Für einen Überblick zu den Ergebnissen der Wahl zum Präsidenten, dem Senat und dem Repräsentantenhaus siehe: <http://elections.nytimes.com/2012/results/president>.
- 18 Beim *Filibuster* handelt es sich um das zeitlich unbegrenzte Rederecht der Senatoren, welches von in der Minderheit befindlichen Senatoren als Verzögerungstaktik genutzt werden kann. Ein Filibuster kann jedoch mit einer qualifizierten Mehrheit von 60% beendet werden.
- 19 Siehe *American Taxpayer Relief Act of 2012* vom 2. Januar 2013 (Gesetzesakt Nr. 112-240), erhältlich wie alle Gesetzesakte beim US Government Printing Office (www.gpo.gov).
- 20 Siehe *National Federation of Independent Business v. Sebelius (die Gesundheitsministerin)*, 567 U.S. (2012).