Das politische

**BARACK** 

Vermächtnis

**OBAMA** 

des 44. Präsidenten

**BLEIBT** 

der Vereinigten Staaten



### **WAS VON**

Das politische

### **BARACK**

Vermächtnis

### **OBAMA**

des 44. Präsidenten

### **BLEIBT**

der Vereinigten Staaten



### **VORWORT**

Als Barack Obama am 20. Januar 2009 zum Präsidenten der Vereinigten Staaten vereidigt wurde, setzten viele Menschen diesseits und jenseits des Atlantiks große Erwartungen in den neuen Regierungschef. Denn Obama hatte seinen Wahlkampf wesentlich mit dem Narrativ bestritten, dass ein grundlegender Wandel der amerikanischen Politik nach zwei Amtszeiten von George W. Bush möglich sei. Insbesondere war es ihm ein Anliegen, die oftmals divergierenden gesellschaftlichen Kräfte miteinander zu versöhnen.

Mit Obamas Abschied aus dem Weißen Haus im Januar 2017 ist es also an der Zeit, die Zielsetzungen des ersten schwarzen Präsidenten in der Geschichte der USA mit dem Erreichten zu vergleichen. Die hier vorliegende dritte Ausgabe unserer Publikationsreihe "Atlantik-Brücke Argumente" wirft einen Blick auf Obamas politisches Vermächtnis und beleuchtet sowohl dessen transatlantische Perspektive als auch seine Implikationen für Obamas Amtsnachfolger Donald Trump.

Das erste Kapitel widmet sich den wichtigsten innenpolitischen Handlungsfeldern, das zweite Kapitel analysiert die entscheidenden außenpolitischen Initiativen der Obama-Regierung. Die Atlantik-Brücke lässt amerikanische und deutsche Experten aus unterschiedlichen Politikbereichen mit ihrer Einschätzung zu Wort kommen – in Gastbeiträgen, Artikeln und Interviews, die zum Teil auf Deutsch und zum Teil auf Englisch verfasst sind.

Berlin, im Dezember 2016

### **Opinion**

# "HE WILL BE REMEMBERED AS A MAN OF WISDOM AND JUDGMENT"

John B. Emerson, Ambassador of the United States of America

When Barack Obama was elected in November 2008, expectations were high – at home and around the world. (In fact, had Europeans been able to vote, Senator Barack Obama would have won with an even wider margin.)

The newly inaugurated president's first order of business was preventing the collapse of the U.S. economy, and with it the entire global economy. The steps he took to avert that crisis and recover from the economic debacle he inherited are perhaps the most important, but least acknowledged, elements of his legacy.

Then, just nine months after his inauguration, the Nobel Committee awarded President Obama the peace prize for his "efforts to strengthen international diplomacy and cooperation between peoples". While the decision was criticized by some as very premature (and it certainly came as a surprise to the new president himself), it was an endorsement of President Obama's vision of America's role in a complex and interconnected world. In his Oslo acceptance speech, he laid out a blueprint of that vision, calling for: "Agreements among nations. Strong institutions. Support for human rights. Investments in development", as well as the political will required to find common ground based on principle, not simply power.

In the emerging multipolar world of the early 21st century, the need for this collaborative model of intervention in response to global crisis situations has never been greater. I arrived in Berlin in August 2013 at the beginning of the president's second term. At that moment in time, I don't think anyone could have anticipated the breadth of the challenges that would arise over the coming three years. Consider: the NSA disclosures; the Russian incursion into Ukraine and annexation of Crimea; the conflict in Syria; the brutality of ISIL and the metastasizing of terrorism into the West; Ebola and now Zika; negotiating the Iran nuclear arms deal; the increasingly urgent need to address the causes and conse-

6 7

quences of our changing climate; Brexit; and the greatest movement of refugees since World War II.

None of these ongoing challenges are easily "solved" and all require ongoing collaboration. President Obama is a realist when it comes to America's role in an increasingly complex and interconnected world. He worked through international coalitions, proving that those nations which wield their influence most effectively are the nations that do it through collective action. This multilateral model of intervention reflects a shift in the main currents of global power. It also enabled the president to take on issues where there has been no substantive engagement in many years.

For example, the United States was successful in winning international backing for sanctions to induce Iran to stop its nuclear weapons program. Unilateral American sanctions would have undermined the chances of securing the Iran deal.

The U.S.-China Joint Announcement on Climate Change marked a new era of climate diplomacy. The world's two largest economies, energy consumers and carbon emitters reached across traditional divides to demonstrate their commitment to reducing the emissions warming our planet. Over 150 nations representing nearly 90 percent of global emissions followed suit.

Globalization, automation, productivity gains and technological advances have created new winners and losers. In order to make sure that everybody shares in prosperity, we need strong rules to protect workers, promote high wages and make sure that people are getting the education and the training that they need. President Obama's trade agenda is defined by high-standard trade agreements that offer solutions to the dislocations that have been created by globalization and technology. How we respond to these forces will determine the durability of an inter-

national order that ensures security and prosperity for future generations. TPP and TTIP are opportunities to write the rules for trade in a way that's equitable for all.

Fifty years from now, the history books will show it was during the presidency of Barack Obama that the outline for a new global rule book for the 21st century took concrete shape and form.

To varying degrees, all four of America's post-Cold War presidents have addressed the need for a multilateral approach to global challenges through diplomatic, military and economic initiatives. Fifty years from now, however, I am convinced that the history books will show it was during the presidency of Barack Obama that the outline for a new global rule book for the 21st century took concrete shape and form. During his entire time in office, President Obama urged people to leave behind the ideological battles of the past. For example, the policy of isolation with Cuba designed for the Cold War made little sense in the 21st century. Normalization of relations with Cuba will be a complex, long-term process, but Obama was convinced that engagement offered a path toward success where, for over five decades, isolation had failed.

**President Obama's impact at home** was also significant and historic. As mentioned, at the outset of his first term, he was faced with the aftermath of a devastating financial crisis. The economy was in free fall. In response, Obama implemented the largest fiscal rescue package and

8 Opinion Opinion

the most far-reaching reform of Wall Street in U.S. history. Over the past eight years, U.S. economic growth has outpaced that of every other advanced nation. The private sector added over 14 million new jobs, and the budget deficit fell by roughly \$1 trillion.

Many other presidents have tried and failed to revamp the healthcare system. As a result of the Affordable Care Act, more than nine out of ten Americans now have health insurance. Obamacare was challenged in Congress and even brought before the Supreme Court. As with many of his foreign and domestic policy initiatives, in the end, the result, despite the venomous atmosphere of partisanship, was change – change people could indeed believe in.

## Diversity has become a permanent part of the federal government.

As the first black president of the United States, President Obama's election in 2008 was seen as an example of the potential for change. Obama himself frequently describes the American experience, and American values, as being rooted in a basic optimism about life, and a confidence that through hard work each one of us can rise above the circumstances of our birth. Chancellor Merkel told the president when he visited Berlin: "You embody the image of the United States as a country of unlimited possibility."

Barack Obama's election did not, however, signal the start of a new post-racial America. Progress is not always linear; realistically, it often means taking "two steps forward and one step back". As President Obama himself often said, "We're not done perfecting our union." Nev-

ertheless, his presidency did bring unresolved issues about race, diversity and equality into the mainstream political discussion. Noting that discussions moderated by politicians often end up locking people into the positions they already have, President Obama also asked Americans to do some soul-searching and ask themselves, "Am I judging people based not on the color of their skin, but the content of their character?"

For his part, President Obama made sure that his administration reflected the diversity of America – both through political appointments and an assertive employment strategy. A network of women and people of color are now climbing the ranks of government. Diversity has become a permanent part of the federal government. Members of the LGBT community have made similar advances. President Bill Clinton appointed the first openly gay ambassador, James Hormel, in 1999 – through a recess appointment. In my pre-confirmation briefings at the State Department, six out of a group of nine couples were LGBT.

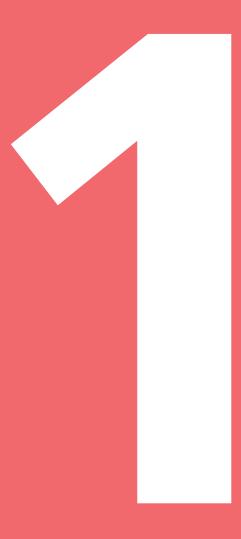
The election of Barack Obama in November 2008 encouraged Germans to look forward to a new era in transatlantic relations, not only because he embodied the image of a pluralist America, but also because they held the man – the content of his character – in high regard. Throughout his presidency, President Obama remained invariably fair and level-headed in the face of partisan criticism and scrutiny. I am certain that he will be remembered as a man of wisdom and judgment, combined with a profound sense of ethics and humanity, and great gifts of empathy and understanding.

10 Opinion Opinion

### **INHALT**

1 Die Innenpolitik von Barack Obama 14 Wirtschaft und Finanzmarkt: Interview mit Adam S. Posen 18 Energie und Klima: Hildegard Müller über Fracking 24 und den Klimagipfel 2015 **Gesundheit:** Paul Howard zur Versicherungsreform 28 **Zuwanderung:** Interview mit Helga Flores Trejo\* 32 **Barack Obamas Präsidentschaft – eine Chronologie** 36 2 Die Außenpolitik von Barack Obama 38 Beziehung zu Russland: Interview mit Angela E. Stent 42 **Anti-Terror-Kampf:** Elbridge Colby zieht Bilanz 48 Einsatz in Afghanistan: Markus Kaim über **52** amerikanische Abzugspläne Atomabkommen mit dem Iran: Interview mit David Ignatius\* 56 Öffnung zu Kuba: Interview mit Michael Werz 62 **TPP:** Daniel S. Hamilton zu den US-Interessen im pazifischen Raum **66** TTIP: Stormy-Annika Mildner analysiert ein ambitioniertes Projekt **Umfragen:** Bruce Stokes über Obama in der 74 transatlantischen Perspektive\*

<sup>\*</sup>In English



### DIE INNENPOLITIK VON BARACK OBAMA

14 15

US-Präsidenten haben selten die Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Priorisierung innen- oder außenpolitischer Angelegenheiten. Die politischen Herausforderungen im Inland und im Ausland sind in der Regel vielfältig. Meist sind sie nicht planbar, weil sie unverhofft eintreten. Jeder Präsident muss darauf vorbereitet sein, schnell und flexibel sowohl nach innen als auch nach außen zu agieren. Gleichwohl nimmt die Innenpolitik eine Sonderstellung ein. Denn naturgemäß wählen Bürger einen Präsidentschaftskandidaten in erster Linie aufgrund seiner innenpolitischen Agenda. Diesem Anspruch will jeder neue US-Präsident gerecht werden.

Daher nimmt das erste Kapitel dieser Publikation die innenpolitische Leistungsbilanz von Barack Obamas zwei Amtszeiten vor. Folgende vier Politikfelder sind in diesem Kontext so prägend für die Vereinigten Staaten in den acht Jahren unter Obama, dass sich eine genauere Betrachtung lohnt: die Entwicklung der Volkswirtschaft und der Finanzmärkte, neue Ansätze in der Energie- und Klimapolitik, die reformierte Gesundheitspolitik und Initiativen in der Einwanderungspolitik.

16 17

### Wirtschaft und Finanzmarkt

## "DER ARBEITS-MARKT PRÄSENTIERT SICH DEUTLICH ROBUSTER"

Adam S. Posen, Präsident des Peterson Institute for International Economics in Washington, D.C., erläutert im Interview, welche volkswirtschaftlichen Impulse Barack Obama setzen konnte, warum sich die Gesundheitsreform auszahlen wird und was der Dodd-Frank Act bewirkt hat.

**Atlantik-Brücke:** Herr Posen, als Barack Obama 2009 ins Amt kam, war die amerikanische Wirtschaft mit einer schweren Rezession konfrontiert. Welche konkreten Ziele verfolgte Präsident Obama zu Beginn mit Blick auf die Volkswirtschaft und die Finanzmärkte?

Adam S. Posen: Das vorrangige und wichtigste Ziel für Barack Obama war, die Märkte zu unterstützen, indem die Regierung durch die Federal Reserve finanzierte Steueranreize setzte. Es hat in den USA zwar eine Debatte über den Umfang dieses Stimulus gegeben, weitgehend unstrittig war jedoch, dass ein solcher volkswirtschaftlicher Impuls in die richtige Richtung zielt. Obamas zweites wichtiges Vorhaben war, das Bankensystem zu regulieren. Dies führte zum Dodd-Frank Act. Daran knüpft das dritte Ziel an – das lautete: Die seit 2007 herrschende internationale Finanzkrise darf nicht noch weiter auf die Realwirtschaft überspringen. In gewisser Weise resultiert daraus auch das vierte Ziel, mittelgroße amerikanische Unternehmen zu restrukturieren. Das fünfte und letzte Ziel der Obama-Administration sah vor, die hohe Arbeitslosigkeit deutlich zu senken.

**Atlantik-Brücke:** Obama gelang es, die Automobilindustrie in den USA zu retten, in die Infrastruktur zu investieren und viele neue Arbeitsplätze im gesamten Land zu schaffen. Die Wirtschaft wächst kontinuierlich. Darüber hinaus trug der Dodd-Frank Act dazu bei, das Bankensystem zu regulieren. War Präsident Obama also erfolgreich?

**Posen:** Die Rettung der US-Automobilindustrie war mehr oder minder Symbolpolitik. Die Summe, welche die Regierung für die Investition in die Infrastruktur bereitstellte, betrug nur ein paar Zehntel Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts. Sie war also sehr klein. Zur Bilanz gehört, dass wir bei den Infrastrukturinvestitionen weit entfernt von einer Größenordnung sind, die für eine nachhaltige Erneuerung nötig wäre. Präsident Obamas Berater und der Kongress sind hier nicht weitergekommen. Dagegen setzte in der Volkswirtschaft eine Erholung ein – und das, obwohl die Auseinandersetzungen um den Bundeshaushalt alle wirtschaftspoliti-

18 Die Innenpolitik von Barack Obama Wirtschaft und Finanzmarkt 19

schen Ambitionen der Regierung belastet haben. Der Arbeitsmarkt hat sich de facto nachhaltig erholt: Seit etwa vier Jahren lässt sich ein fast ungebrochenes Job-Wachstum beobachten. Dies bezieht sich auf den privaten Sektor, nicht auf den öffentlichen Dienst der Bundesregierung. Die neu geschaffenen Arbeitsplätze sind breit über das ganze Land verteilt. Das ist eine historisch gute Entwicklung. Es lässt sich zudem konstatieren, dass der Energieboom sehr viele Menschen beschäftigt, die zuvor eine Anstellung im Infrastruktursektor hatten. Was in diesem Kontext von sehr großer Bedeutung ist: Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist deutlich zurückgegangen. Der Regierung hat der demografische Wandel natürlich auch in die Karten gespielt, denn viele Langzeitarbeitslose haben während Obamas Amtszeit das Rentenalter erreicht. Das heißt, dass die reine Betrachtung der Zahlen zur Sockelarbeitslosigkeit die wahren, strukturellen Probleme vernachlässigt und unterschätzt. Dennoch ist es insgesamt ein Erfolg, dass die Arbeitslosenquote gesunken ist.

### Arbeitslosenquote der USA unter Obama (in Prozent)



Quelle: Internationaler Währungsfonds (IWF)

### "Die neu geschaffenen Arbeitsplätze sind breit über das ganze Land verteilt. Das ist eine historisch gute Entwicklung."

Adam S. Posen

**Atlantik-Brücke:** Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang Obamas Gesundheitsreform?

**Posen:** Die Gesundheitsreform "Obamacare" hängt makroökonomisch mit der Finanz- und Wirtschaftskrise zusammen, weil diese Reform die strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes angeht. "Obamacare" eröffnete zehn Millionen Menschen erstmals den Zugang zu einer Krankenversicherung – ein riesiger Sprung nach vorne für die amerikanische Volkswirtschaft. Das allgemeine Gesundheitsniveau verbessert sich, die Arbeitskräfte werden also belastbarer und auch flexibler in Bezug auf sich wandelnde Anforderungen. Insgesamt macht die Gesundheitsreform den Arbeitsmarkt robuster, weil die Menschen ihre Jobs nicht mehr so leicht und schnell durch Krankheit verlieren. Es handelt sich hierbei in erster Linie um eine arbeitsmarktpolitische Strukturreform, die sich langfristig auszahlen wird.

**Atlantik-Brücke:** Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise hat es auf beiden Seiten des Atlantiks nur bedingt eine Annäherung an einen Ordnungsrahmen gegeben. Experten sagen, dass das europäische Regulierungssystem für Banken und Versicherungen deutlich schwächer ist als das amerikanische. Sie sehen darin eine Gefahr für die Stabilität bei neuen Krisen. Wie beeinflusst dies die transatlantischen Beziehungen?

**Posen:** Dieses Ungleichgewicht ist in der Tat nicht ideal. Es stellt zudem ein potenzielles Hindernis dar, um mit dem Freihandelsprojekt TTIP

20 Die Innenpolitik von Barack Obama Wirtschaft und Finanzmarkt 21

voranzukommen. Die Vertreter der Europäischen Union wollen sich unbedingt die US-Finanzmarktstandards aneignen und sie in Zukunft sogar beeinflussen. Die USA dagegen sind misstrauisch, was das angeht, und wollen ein solches Kapitel nicht in den Freihandel integrieren. Sie wollen zum Beispiel keine deutsche Sparkasse in den USA haben, denn das deutsche dreisäulige Bankensystem ist ihnen suspekt. Die Federal Reserve hat außerdem betont, dass das Vorhaben der EU-Versicherungsregulation Solvency II für die USA nicht infrage kommt – der regulatorische Unterschied sei zu groß. Dies alles zeigt zweierlei: Erstens ist es schwierig, regulatorische Abkommen zu erreichen. Zweitens hat insbesondere die City of London ein Problem mit den Reformen des amerikanischen Bankenwesens. Der Dodd-Frank Act hat für die Stabilität des Bankensystems in den USA einiges bewirkt. Jedoch sehe ich gerade in Großbritannien eine Interessenverflechtung zwischen vielen Parlamentariern und dem Banken- und Versicherungssektor. Hinzu kommen generelle Bedenken der EU, dass US-Banken quasi die Welt regieren würden, wenn der Dodd-Frank Act auch in Europa eingeführt werden würde.

**Atlantik-Brücke:** Die Vereinigten Staaten stehen heute ökonomisch wesentlich besser da als im Krisenjahr 2009. Was bedeutet dies für Obamas Nachfolger?

"Das Produktivitätswachstum der US-Wirtschaft lässt enorm nach – und das schon seit einiger Zeit. Der nächste US-Präsident muss daran mit dem Kongress arbeiten."

Adam S. Posen

### Wirtschaftswachstum der USA unter Obama

(Veränderung des Bruttoinlandsprodukts zum Vorjahr, in Prozent)



Ouelle: World Economic Outlook Database

Posen: Sein Nachfolger wird es leichter haben. Die Volkswirtschaft präsentiert sich in einem guten Zustand, auch für die Finanzmärkte erwarte ich in nächster Zeit keine dramatischen Entwicklungen. Die USA haben fast ein Niveau der Vollbeschäftigung erreicht, das Defizit im Bundeshaushalt sinkt und in den Märkten sind keine Blasenbildungen zu beobachten. Es wird aber nicht so einfach sein, dieses gute ökonomische Niveau noch einmal deutlich zu heben. Dazu braucht es eine passgenaue, positive Agenda. Diese Aufgabe ist womöglich noch anspruchsvoller, als eine Krisensituation zu bewältigen. Für mich bleiben zwei wirtschaftspolitische Problemfelder. Zum einen könnte sich die Handelspolitik kritisch entwickeln. Wenn sich Obamas Nachfolger von den Handelsabkommen TPP und TTIP absetzt, haben wir ein Riesenproblem. Zum anderen lässt das Produktivitätswachstum der US-Wirtschaft enorm nach – und das schon seit einiger Zeit. Der nächste US-Präsident muss daran mit dem Kongress arbeiten. Es geht darum, die zur Verfügung stehenden Mittel sinnvoll in die Struktur des Landes zu investieren.

22 Die Innenpolitik von Barack Obama Wirtschaft und Finanzmarkt 23

### **Energie und Klima**

## EIN BAHNBRECHENDER SCHRITT FÜR DEN UMWELTSCHUTZ

Barack Obama hat mit der Unterzeichnung des Pariser Klimaschutzabkommens ein historisches Zeichen gesetzt, bilanziert Hildegard Müller, Vorstand beim deutschen Energieversorger Innogy. Seine politische Rückendeckung für das Fracking habe die USA zugleich aus der Abhängigkeit von Ölimporten befreit. Die globale Erwärmung setzt die internationale Klimapolitik und die Energieproduzenten gleichermaßen unter Druck, immense Transformationsprozesse anzustoßen. US-Präsident Barack Obama wollte von Anfang an verhindern, dass die Vereinigten Staaten bei dieser weltweiten Neuausrichtung im Abseits stehen. Im Gegenteil – die USA sollten erstmals eine aktive Gestaltungsrolle in der Energie- und Klimapolitik einnehmen. Den Schwerpunkt legte Obama dabei auf die Senkung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, wie Hildegard Müller erklärt, Vorstand Netz & Infrastruktur der Innogy SE in Essen. Im Juni 2013 legte die US-Regierung ihren Klima-Aktionsplan vor, den der Präsident selbst als den "größten und bedeutendsten Schritt der USA gegen den Klimawandel" beschrieb. Mit dem Aktionsplan habe die US-Administration der internationalen Energiepolitik wichtige Impulse gegeben, sagt Müller.

Darüber hinaus verfolgte Obama das Ziel, sein Land auf die Auswirkungen des Klimawandels vorzubereiten und die USA an die Spitze der internationalen Bestrebungen zum Kampf gegen die globale Klimaveränderung zu bringen. Besonders positiv wertet Expertin Müller die Zusage der USA, im Rahmen des Pariser UN-Klimaschutzabkommens von Dezember 2015 die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2025 verglichen mit 2005 um 26 bis 28 Prozent zu senken. "Es war ein nicht zu unterschätzendes Signal an die Welt, als China und die USA das Pariser Abkommen am 3. September 2016 fast gleichzeitig ratifizierten", sagt Müller.

Im Zentrum von Präsident Obamas Klimapolitik stand der Clean Power Plan unter Federführung der US-Umweltschutzbehörde Environmental Protection Agency (EPA). Dieser Plan sieht vor, die CO<sub>2</sub>-Emissionen von Kraftwerken bis 2030 verglichen mit 2005 um 30 Prozent zu senken. Allerdings konnte der Clean Power Plan bisher noch nicht umgesetzt werden. "Die Behörde hatte die Rechnung ohne die US-Industrie gemacht", sagt Müller. "Die Unternehmen halten massiv dagegen. Denn nach wie vor hat die Kohle in vielen US-Bundesstaaten große Bedeutung für die Versorgungssicherheit." Die Gegner des Plans konnten dessen

24 Die Innenpolitik von Barack Obama Energie und Klima 25

Einführung mit juristischen Mitteln bisher verhindern. Dabei ist das Vorhaben weniger ambitioniert, als es zunächst erscheinen mag, denn schon 2015 hatten die US-Kraftwerke 21 Prozent der vorgesehenen 30-prozentigen Reduzierung erreicht. Nach Müllers Einschätzung könnten die Kritiker den Clean Power Plan sogar komplett kippen, sofern er vor Gericht als verfassungswidrig eingestuft wird. Müller betont ausdrücklich, dass Obama nicht nur Akzente in Sachen CO<sub>2</sub>-Reduktion gesetzt hat. Vielmehr habe er auch den Ausbau der erneuerbaren Energien politisch auf den Weg gebracht sowie höhere Energieeffizienz-Standards im Verkehrssektor und bei Gebäuden vorangetrieben.

In der Bilanz von Präsident Obamas Energie- und Klimapolitik ist Fracking – das Fördern von Erdöl und Erdgas aus tiefen Gesteinsschichten – besonders hervorzuheben. Diese Technologie hat ihre Wurzeln zwar in den 1970er-Jahren als Antwort auf die erste Ölkrise. Doch hat es laut Müller bis in die frühen 2000er-Jahre gedauert, ehe diese Fördermethode breiter zum Einsatz gekommen ist. Niedrige Zinsen haben das Geschäft in den vergangenen Jahren zusätzlich befeuert, weil dadurch die hohen Investitionen in Technik finanzierbar wurden. "Inzwischen gelten die USA als weltweit größter Öl-Förderer, obwohl das Land noch immer große Ölmengen aus den Golfländern importiert. Die Obama-Administration kann dennoch für sich in Anspruch nehmen, das Land aus der Abhängigkeit von Netto-Energieimporten befreit zu haben", konstatiert Müller. Hinzu komme, dass der vermehrte Einsatz von Gas in der US-Energiewirtschaft die CO<sub>2</sub>-Bilanz des Landes positiv beeinflusse. Trotzdem gelte es längst nicht als sicher, dass die USA mit ihren bisherigen Bemühungen einen ausreichenden Beitrag zum Erreichen des Zwei-Grad-Ziels von Paris leisten würden, fügt die Expertin hinzu.

Das transatlantische Verhältnis wird in der Energiepolitik stärker als in anderen Politikfeldern von einem harten Wettbewerb gekennzeichnet. Strompreise würden in weiten Teilen der USA erheblich niedriger liegen als in den meisten europäischen Ländern, insbesondere in Deutschland,

betont Müller. Dadurch könnten viele Produkte in den Vereinigten Staaten billiger hergestellt werden als in Europa. "Auch das Handelsvolumen zwischen Europa und den USA wird durch das Preisgefälle beeinflusst. Immer öfter investieren internationale Unternehmen in den USA statt in Europa. Experten sprechen von einer schleichenden De-Industrialisierung, die etwa für Deutschland recht eindeutig diagnostiziert wird", erläutert Müller. Europa habe sich allerdings nicht nur Ziele für mehr Klimaschutz, mehr Energieeffizienz und mehr erneuerbare Energie gesetzt. Die Europäische Kommission verfolge gleichzeitig den ehrgeizigen Plan, den Anteil der Industrieproduktion an der EU-Bruttowertschöpfung zu steigern – von rund 15 Prozent im Jahr 2014 auf 20 Prozent im Jahr 2020. Müller warnt: "Die deutsche Wirtschaft hat sich bislang als krisenfest erwiesen – und zwar nicht zuletzt aufgrund eines starken industriellen Fundaments. Doch dieses Fundament zeigt immer mehr Risse."

Für Obamas Nachfolger Donald Trump dürfte sich das geostrategische Interesse der USA in der Golfregion trotz der wachsenden Unabhängigkeit von Energie-Importen aus diesen Ländern kaum ändern, wie Hildegard Müller ausführt. Noch immer zählten die Vereinigten Staaten zu den wichtigsten Öl-Kunden der arabischen Welt. Die Importe aus den Golfländern hätten zwischen 2010 und 2015 lediglich um zwölf Prozent abgenommen. "Die militärische Sicherheit an der Straße von Hormus dürfte voraussichtlich auch für die künftige US-Regierung eine große Rolle spielen", sagt Müller. Mit Blick auf die Umwelt unterstreicht sie, dass das UN-Abkommen von Paris jede US-Regierung zum Klimaschutz verpflichte – unabhängig von den Mitteln und Wegen. Deshalb ist Müller zuversichtlich: "Die USA dürften ein interessanter Markt bleiben für Unternehmen mit Know-how in Energie- und Klimaschutztechnologien – diesseits und jenseits des Atlantiks."

26 Die Innenpolitik von Barack Obama Energie und Klima 27

### Gesundheit

## "OBAMACARE" HAT NICHT ALLE PROBLEME GELÖST

Trotz Obamas umfassenden Modernisierungsprogramms kämpfen die USA weiterhin mit steigenden Gesundheitsausgaben, sagt Paul Howard, Senior Fellow und Director of Health Policy am Manhattan Institute. Er fordert eine "Krankenversicherungsreform 2.0", die noch konsequenter auf Effizienz und Innovationen setzt.

Schon seit Jahrzehnten wird das System der amerikanischen Gesundheitsversorgung kontrovers diskutiert – es ist ein stark umkämpftes Politikfeld. Bereits im Präsidentschaftswahlkampf 2008 hatte Barack Obama angekündigt, dieses System grundlegend reformieren zu wollen. Paul Howard, Senior Fellow und Director of Health Policy am Manhattan Institute in New York City, sieht "zwei herausragende Ziele", die Obama mit Beginn seiner Amtszeit verfolgte: "Erstens wollte er die Zahl der amerikanischen Bürger ohne Krankenversicherung drastisch reduzieren oder besser noch ganz auf null absenken. Zweitens sollte der Anstieg der Gesundheitsausgaben deutlich reduziert werden."

Obamas Affordable Health Care Act, kurz auch "Obamacare" genannt, sieht das Prinzip der Versicherungspflicht vor. Das heißt, jeder Amerikaner muss krankenversichert sein. Gegen diese Pflicht wie auch gegen die Kosten der Reform legte die Republikanische Partei Beschwerde beim Obersten Bundesgericht ein. Dieses gab dem Gesetz jedoch seine Zustimmung. Das bedeutet allerdings nicht, dass der Präsident seine Ziele in der Gesundheitspolitik vollständig erreicht hätte. Paul Howard kommt zu einem differenzierten Urteil: "Was das Ziel der Kostendämpfung angeht, gibt es wenige empirische Beweise, dass die Kosten – von Einzelbereichen abgesehen – tatsächlich gefallen sind. Das Ziel einer breiten Versicherungsabdeckung hat Obama dagegen weitgehend erreicht." Der Experte hält zwei Entwicklungen für besonders problematisch: Zum einen weiteten viele Bundesstaaten den Medicare-Anteil – also die Gesundheitsfürsorge für Ältere – anders als vorgesehen nicht aus. Zum anderen bleibe oft unerwähnt, dass zusätzliche, vom Gesetz her nicht geplante Subventionen gezahlt würden, um den verbliebenen Nicht-Versicherten zu helfen.

**Festzuhalten bleibt allerdings,** dass während der Obama-Jahre enorme Veränderungen in der Gesundheitspolitik eingeleitet wurden. Zu einem gewissen Grad lehnt sich Amerika nun an die europäischen Modelle der Gesundheitsversorgung an, auch wenn Deutschland mit seiner

28 Die Innenpolitik von Barack Obama Gesundheit 29

"Amerika lehnt sich nun an die europäischen Modelle der Gesundheitsversorgung an, auch wenn Deutschland mit seiner langen Tradition der gesetzlichen Krankenversicherung im Schutzniveau sicher noch nicht erreicht ist."

Paul Howard

langen Tradition der gesetzlichen Krankenversicherung im Schutzniveau sicher noch nicht erreicht ist. Howard sieht die Finanzierbarkeit der Gesundheitsversorgung als ein wichtiges Projekt für die transatlantische Zusammenarbeit. Die USA blickten auf die fast hundertprozentige Krankenversicherungsabdeckung in Europa mit Bewunderung, sagt er. Das grundsätzliche Ziel, alle Bürger zu versichern, sei gut. "Aber wir stehen nun einmal auch vor der Herausforderung der alternden Gesellschaft und somit auch vor höheren Ausgaben für die Sozialsysteme. Das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern wird kritischer: Im Moment liegen wir noch bei einem Verhältnis von drei zu eins, aber schon bald wird es nur noch bei zwei zu eins liegen. In den nächsten Dekaden werden darum viele Amerikaner verlangen, eine vollständige Gesundheitsversorgung im Alter zu bekommen. Auch europäische Staaten stehen vor genau dieser Herausforderung", führt er aus.

Die demografische Herausforderung sowohl für das Renten- als auch für das Gesundheitssystem ist das Kernthema von Howards Arbeit am Manhattan Institute. Ein Schlüssel liegt für ihn in der Innovation im Gesundheitsmarkt. Darunter versteht er nicht nur neue Technologien und Digitalisierung, sondern vor allem auch Weiterbildung im Berufsalltag. "Es geht darum, dass Berufstätige ein Bewusstsein für eine gesunde Lebensweise entwickeln. Und auf diesem wichtigen Innovati-

onsfeld sollten die Mitgliedsstaaten der EU und die USA voneinander lernen, auch über Best-Practice-Modelle", empfiehlt Howard.

Da das Gesundheitswesen auf beiden Seiten des Atlantiks schon heute sehr kostenintensiv ist, werde auch die Präzisionsmedizin – die richtige Behandlung zur richtigen Zeit – immer wichtiger, meint Howard. Weitaus mehr Krankenhäuser und Versicherungen müssten innovativ arbeiten. Gerade die das Gesundheitssystem stark beanspruchenden Patienten zeigten, wie kostenintensiv das System sei und wie viele Risiken es in sich berge. Die Zusammenarbeit mit Technologie-Innovatoren, die beispielsweise intelligente Software liefern, sei entscheidend dafür, dem Patienten zu helfen und gleichzeitig der Kostenspirale zu entkommen. Howard blickt ganzheitlich auf die Zukunft des Gesundheitswesens und sieht klare Zusammenhänge zwischen Preisen, Kosten und aufgeklärten, mündigen Patienten: "Das komplette System muss flexibler werden und sich an eine andere Art der Preisbildung annähern, etwa bei den Preisen für elektronische Messgeräte. Medicare war und ist erfolgreich dabei, die Gesundheit der Älteren zu verbessern. Aber die Bürger müssen eben auch gesundheitsbewusster sein in ihrer Lebensführung. Amerikanische Patienten müssen stärker Preise im Gesundheitswesen miteinander vergleichen, zum Beispiel von Krankenhausaufenthalten. Dadurch würden Krankenhäuser gezwungen werden, effizienter zu wirtschaften."

Der Affordable Health Care Act ist noch nicht ausgereift, gerade was diese Effizienz angeht. Obamas Nachfolger Donald Trump muss nun entscheiden, wie es mit dem Gesetz weitergeht. Paul Howard positioniert sich klar: "Eine Krankenversicherungsreform 2.0 muss umgesetzt werden. Die Pläne dafür beziehen sich auf den zielgerichteten Zugang zu Subventionen, denn einige Patienten bekommen derzeit nicht die richtige Medizin. Der neue Präsident sollte zudem ein flexibleres Gesundheitssystem gerade für jüngere Amerikaner schaffen." Eine bessere Versorgung zu günstigeren Preisen anzubieten, werde die große Herausforderung für die nächsten zehn bis 20 Jahre sein – und wahrscheinlich noch darüber hinaus.

30 Die Innenpolitik von Barack Obama Gesundheit 31

### **Immigration**

# "A MIXED RECORD ON ACHIEVING HIS POLITICAL OBJECTIVES"

Helga Flores Trejo, Principal Communications Advisor at the Office of External Relations at the Inter-American Development Bank in Washington, D.C. speaks about the hurdles for undocumented immigrants, the Deferred Action for Childhood Arrivals and the value of diversity.

**Atlantik-Brücke:** Ms. Flores Trejo, America has a long tradition of being a country of immigration. On the other hand, the status of undocumented immigrants – and especially their children – has never been properly resolved. What specific objectives did President Obama pursue at the beginning of his term in office with regard to immigration?

Helga Flores Trejo: During his 2008 campaign, Obama promised to support "a system that allows undocumented immigrants who are in good standing to pay a fine, learn English and go to the back of the line for the opportunity to become citizens". However, the truth is that the prolonged political and public struggle over the healthcare bill squeezed out other key items on the president's agenda. Climate change and immigration reforms fell victim to this fact. At the end of Obama's first presidential term – and much to the disappointment of the Latino community – there was neither sufficient political capital nor enough time left to take on immigration reform. It was not until 2012 that Obama announced Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA), which granted temporary status to undocumented immigrants who came to the country as children. Almost 700,000 young people who know no other country than the United States as their home have since been approved under DACA. While this temporary measure is of tremendous importance and has had a definite and positive impact on the lives of many, this program still did not provide permanent lawful status to applicants. In 2013, a bipartisan group of senators dubbed the "Gang of Eight" introduced legislation to overhaul immigration laws. Their bill included several hurdles for undocumented immigrants, including fines, background checks and a waiting period before they could set out on the path to citizenship. Yet even this bipartisan compromise failed in Congress against the staunch opposition of the Republican Tea Party faction. When Congress refused to take up the bill, President Obama seized the initiative and took executive action. In November 2014, he announced his administration's plan to delay deportation for the parents of children who fall under the DACA criteria. The importance of this measure is that it brought to the forefront

32 The domestic policy of Barack Obama Immigration 33

the tragedy of the families affected, the suffering of parents being deported and separated from their children. One main objective was to keep families together. President Obama acted only after the U.S. Congress failed and in the midst of growing public pressure. This pressure was driven by what became known as the Dreamer movement, led by undocumented children who decided to come out and tell their stories. Their courageous public action was key in showing the human faces behind the numbers to U.S. society in general.

**Atlantik-Brücke:** There is still no reformed immigration act in place. To what extent was President Obama able to achieve his objectives?

Flores Trejo: President Obama has a mixed record on immigration. On the one hand, he has deported more people than previous presidents, and this is reflected in a palpable disappointment and skepticism among the Latino community in the U.S. On the other hand, his executive actions have helped shield large numbers of undocumented immigrants from deportation. His first Deferred Action for Childhood Arrival (DACA) policy had the potential to protect about 1.7 million undocumented immigrants from deportation. However, there seems little point in debating what President Obama did or did not achieve. The most important lesson from the past eight years is that immigration enforcement alone cannot solve the illegal immigration problem and that executive actions are merely a temporary and partial solution. In order to achieve a permanent solution – an immigration reform that reflects the reality of the 21st century by expanding legal immigration and legalizing existing undocumented immigrants – a more comprehensive approach will be needed, including action by the U.S. Congress. Unfortunately, this is not going to happen under the Obama administration and will have to wait until the next administration.

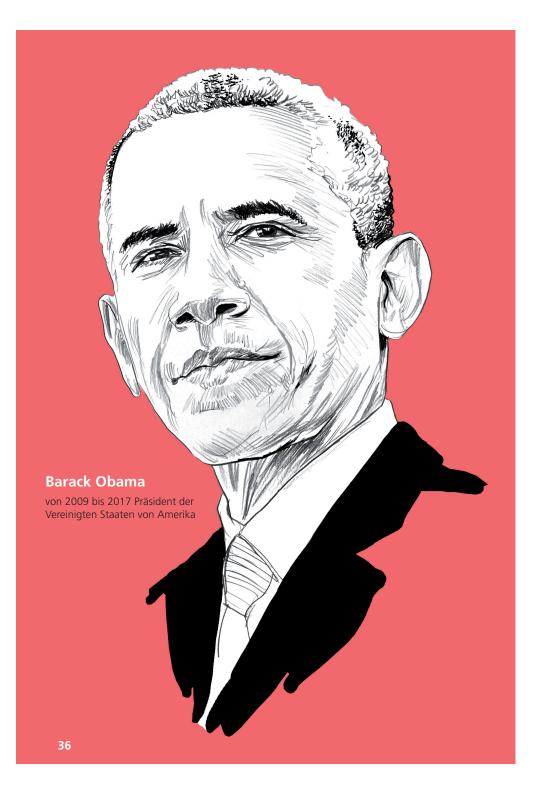
**Atlantik-Brücke:** Against the backdrop of the refugee crisis, the European Union is likewise looking for an adequate system of immigration and asylum legislation. How does this affect the transatlantic relationship?

Flores Trejo: The United States and the European Union, as "the West", have shaped the post-Second World War order based on the protection of human rights, the creation of international institutions and the promotion of democracy. Yet the common challenge of immigration is bitterly dividing our societies, testing whether we can defend the value of diversity amid a virulent populist current that pretends to offer "easy" solutions to a complex world. The way the so-called "refugee crisis" is handled is not only key for the future of the EU, it will also shape transatlantic relations. A politically divided and polarized Europe will make common transatlantic action more difficult. Additionally, the chaotic situation along its southern borders poses an added security challenge. But in a more fundamental sense, along with the refugee and immigration issue, we are also in a process of determining how modern industrialized societies deal with diversity. It would appear that, in this regard, the EU and the U.S. are rapidly moving apart.

**Atlantik-Brücke:** The immigration issue will probably always challenge the United States. What does this mean for Obama's successor?

Flores Trejo: Immigration will continue to be a factor, so it will be very important to have a public debate based on facts, not myths. For example, since 2015, the Chinese represent the largest group of new immigrants to the U.S., having overtaken immigration from Mexico. Furthermore, one stream of migration has now been reversed, with more Mexicans leaving the U.S. than those coming in. Major flows continue to come from Central America, due to drug-related violence and to weak institutions in Honduras, Guatemala and El Salvador. We need to acknowledge that these groups are mostly refugees, fleeing from violence and a lack of protection. Both the U.S. and Mexico will need to improve how they manage these flows of refugees and improve their cooperation in Central America to tackle the underlying causes. A first major effort has started with the development and economic program for the Northern Triangle launched by the Obama administration in cooperation with all the countries involved.

34 The domestic policy of Barack Obama Immigration 35



### **Politische Meilensteine**

### 23. Januar 2009

Obama verbietet dem Auslandsgeheimdienst CIA die Anwendung von Folter

### 17. Februar 2009

Obama unterschreibt das 800 Milliarden Dollar schwere Konjunkturprogramm American Recovery and Reinvestment Act

### 23. März 2010

Obama unterzeichnet den Patient Protection and Affordable Care Act als Einstieg in eine allgemeine Krankenversicherung

### 21. Juli 2010

Obama bringt die Finanzmarktreform des Dodd-Frank Act auf den Weg

### 1. Mai 2011

Eine US-Spezialeinheit tötet den Al-Kaida-Anführer Osama bin Laden in Pakistan

### 20. November 2014

Obama verkündet eine neue Einwanderungspolitik – unter anderem mit Erleichterungen für hoch qualifizierte Zuwanderer

### 17. Dezember 2014

Obama und Kubas Präsident Raúl Castro verkünden die politische Annäherung beider Staaten

### 14. Juli 2015

Die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, Deutschland und die EU einigen sich auf die Reduzierung des iranischen Nuklearprogramms

### 12. Dezember 2015

Die UN-Klimakonferenz einigt sich in Paris auf ein Abkommen zur Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter zwei Grad Celsius

### 4. Februar 2016

Die USA und elf Pazifik-Anrainer-Staaten schließen das Freihandelsabkommen TPP ab, das noch ratifiziert werden muss



### DIE AUSSENPOLITIK VON BARACK OBAMA

38 39

Außenpolitische Problemstellungen haben die Regierung von Präsident Barack Obama über dessen gesamte Amtszeit stark herausgefordert. Terroristische, nukleare und Cyber-Bedrohungen beschäftigten das Weiße Haus ebenso wie militärische Einsätze, diplomatische Krisen und die weiter voranschreitende Globalisierung mit ihren immer enger vernetzten internationalen Kapital- und Handelsströmen.

Das zweite Kapitel unserer Publikation zieht die außenpolitische Bilanz Barack Obamas achtjähriger Amtszeit. Folgende sieben Themenkomplexe dominierten die US-Politik auf globaler Bühne: der Anti-Terror-Kampf, der Einsatz in Afghanistan, das Nuklear-Abkommen mit dem Iran, die Beziehung zu Russland, die Öffnung gegenüber Kuba, die Transpazifische Partnerschaft (TPP) sowie die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP).

Zum Abschluss des Kapitels nimmt Bruce Stokes einen transatlantischen Brückenschlag vor: Der Direktor der Global Economic Attitudes am Pew Research Center fasst zusammen, wie sich die Einstellungen europäischer und amerikanischer Bürger gegenüber den USA und Präsident Obama von 2009 bis 2016 verändert haben.

40 41

### Beziehung zu Russland

## "DER STILL-STAND GEHT NICHT AUF STRATEGISCHE FEHLER ZURÜCK"

Angela E. Stent ist Direktorin des Center for Eurasian, Russian and East European Studies der Edmund A. Walsh School of Foreign Service an der Washingtoner Georgetown University. Im Interview spricht sie über diplomatische Neustartversuche zwischen den USA und Russland, Obamas "Regionalmacht"-Ausspruch und die Reaktionen des Westens auf die Annexion der Krim und die Krise in der Ostukraine.

**Atlantik-Brücke:** Frau Stent, niemand konnte wirklich voraussagen, dass Russland unter der Führung von Wladimir Putin die internationale Rechtsstaatlichkeit so verletzen würde, wie es dies im Falle der Krim und der Ostukraine getan hat. Welche spezifischen Ziele verfolgte Präsident Obama zu Beginn seiner Amtszeit mit Blick auf die Beziehung zu Russland?

Angela E. Stent: Als Obama ins Amt kam, brachte der Präsident eine Gruppe von Beratern mit ins Weiße Haus, die mit der Russland-Politik des Amtsvorgängers George W. Bush sehr hart ins Gericht gingen. Um die US-Beziehungen mit Russland stand es nach dem Georgien-Krieg von 2008 sehr schlecht. Deshalb sprach Vizepräsident Joe Biden auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2009 von einem Neustart. Dieser Neustart ging jedoch mit einem unfreiwilligen Scherz los: Als Hillary Clinton ihren Amtskollegen Sergej Lawrow das erste Mal traf, überreichte sie ihm einen Schalter mit dem vermeintlichen russischen Wort für "Neustart". Als Lawrow einen Blick darauf warf, war klar, dass jemand das falsche russische Wort gebraucht hatte. Sinngemäß stand "Überlastung" auf dem Schalter. Das traf allerdings die damaligen Verhältnisse ironischerweise ganz gut. Nichtsdestotrotz war die amerikanische Russland-Politik in den ersten Jahren unter Obama recht erfolgreich. Die USA zogen Pläne für ein Raketenabwehrsystem in Polen und Tschechien zurück, die Russland von Beginn an stark verärgert hatten. Nach langen Verhandlungen einigten sich die Vereinigten Staaten und Russland auf ein neues START-Abkommen. Zudem stimmte Russland strengeren Sanktionen gegenüber dem Iran im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu. Die Russen öffneten die nördliche Versorgungsroute nach Afghanistan, sodass die NATO und die USA leichter Material und Soldaten abziehen konnten. Auch eine bilaterale Kommission auf Präsidentenebene, also eine Arbeitsgruppe auf höchster Ebene, wurde eingerichtet. Dies alles zusammengenommen sah anfangs wirklich sehr gut und vielversprechend aus.

**Atlantik-Brücke:** Was waren die Gründe dafür?

42 Die Außenpolitik von Barack Obama

Beziehung zu Russland 43

**Stent:** Der wohl entscheidende Grund für diesen gelungenen Start war, dass Obama in seiner ersten Amtszeit auf Dmitri Medwedew als russischen Präsidenten traf. Die Obama-Regierung hat sich im Rückblick fälschlicherweise darauf festgelegt, Medwedew als Machthaber und zentralen Ansprechpartner anzusehen und Putin einfach zu ignorieren. Obama hatte im Juli 2009 eine Begegnung mit Putin in Moskau, und diese Reise lief alles andere als gut. Obama fragte Putin ganz direkt, was in der Beziehung zwischen den USA und Russland in den zurückliegenden Jahren schiefgelaufen war. Putin hielt ihm daraufhin eine anderthalbstündige Vorlesung! Obama konzentrierte sich also auf Medwedew: Dieser war jünger, noch dazu ein Präsident aus der Ära nach dem Kalten Krieg, beide hielten Gipfeltreffen ab, Medwedew kam sogar ins Silicon Valley. Sie hatten in der Tat eine gute Arbeitsgrundlage.

**Atlantik-Brücke:** Hat die Obama-Administration sozusagen auf den falschen Mann in Moskau gesetzt?

Stent: Nein, es war allerdings falsch und problematisch, den Kontakt zu Putin zurückzufahren. Ich sage nicht, dass die Obama-Regierung die Machtverhältnisse in Russland nicht durchschaut und nicht erkannt hat, dass in Wahrheit Putin die Geschicke des Landes steuerte. Aber andere Weltführer wie Kanzlerin Merkel hielten den Kontakt zu Putin in dieser Periode aufrecht – auch wenn sie und andere Spitzenpolitiker sicherlich hofften, dass Putin nicht wieder ins Präsidentenamt zurückkehren würde. Bis 2011 war dies eine erfolgreiche Politik. Aber dann kam der 24. September 2011, an dem Putin ankündigte, dass er wieder Präsident im Kreml und Medwedew Ministerpräsident werden wolle. Die folgenden Wochen mit Massenprotesten auf den Straßen und dem Entsetzen der urbanen Elite über diese Entscheidung waren für Putin ein großer Schock. Außenministerin Clinton kritisierte den Schritt Putins zu Recht als großen Fehler. Putin konterte, indem er behauptete, die Demonstranten seien von den USA bezahlt. Dies war der Beginn einer deutlich angespannteren Beziehung. Von diesem Zeitpunkt an sah Putin hinter praktisch jeder Handlung eine versteckte amerikanische Politik. Dennoch wollte die Obama-Regierung wieder so etwas wie einen kleinen Neustart wagen und mit Russland auf Augenhöhe kooperieren. Aber es gab weder einen richtigen Ansprechpartner auf russischer Seite noch eine gemeinsame Agenda.

**Atlantik-Brücke:** Was hat sich in Obamas zweiter Amtszeit verändert?

"Als Snowden in Russland landete, bekam er nach einiger Zeit politisches Asyl gewährt. Putin inszenierte sich als Verteidiger der Menschenrechte."

Angela E. Stent

Stent: Nach Obamas Wiederwahl versuchte das Weiße Haus zu Beginn des Jahres 2013 abermals, mit Putin ins Gespräch zu kommen, weil klar war, dass er der starke Mann in Russland ist, sich aber auch einer starken Opposition gegenübersieht. Man darf dabei nicht unterschätzen, wie sehr Putin Medwedews Libyen-Politik 2011 abgelehnt hat. Russland hatte sich der Stimme bei den UN in der Frage einer Libyen-Resolution enthalten. Das war aus Putins Sicht ein schwerer Fehler, eine echte Katastrophe. Denn Putin wollte hier erreichen, dass Russland bei solchen internationalen Großkrisen immer mitredet und Einfluss ausübt. So lässt sich die Einmischung Russlands in die Syrien-Krise auch nachvollziehen. Insofern bestand hier kurzzeitig die Chance auf eine Annäherung zwischen den USA und Russland. Was diese Bemühungen jedoch zunichtemachte, war die Affäre um Edward Snowden. Als Snowden in Russland landete, bekam er nach einiger Zeit politisches Asyl gewährt. Putin inszenierte sich als Verteidiger der Menschenrechte. Obama reagierte sehr verärgert und strich ein Gipfeltreffen mit Putin. Das war der Wendepunkt

4 Die Außenpolitik von Barack Obama Beziehung zu Russland 45

zum nachhaltig Schlechteren in der Beziehung. Und dennoch gab es 2013 bestimmte Felder der Kooperation, etwa bei der Vernichtung des chemischen Waffenarsenals von Baschar al-Assad in Syrien – Putin nutzte hier natürlich geschickt aus, dass Präsident Obama der Überschreitung seiner roten Linie durch Präsident Assad nicht mit den zunächst angedrohten Konsequenzen begegnet ist.

**Atlantik-Brücke:** In welchem Ausmaß konnte Präsident Obama seine Ziele erreichen?

Stent: Es gab gute Ergebnisse in der ersten Amtszeit Obamas. Doch leider herrscht nun Stillstand. Bis auf den äußerst wichtigen Gesprächskanal zwischen Außenminister John Kerry und seinem russischen Amtskollegen Lawrow gibt es kaum nennenswerten Austausch auf höchster Ebene. Man weiß nicht, ob die Beziehungen heute gedeihlicher wären, wenn Obama in der Medwedew-Präsidentschaft einen besseren Draht zu Putin gehabt hätte. Ich sehe hier keinen strategischen Fehler. Man sollte auch nicht vergessen, dass Putin seinen seit Langem gehegten Anti-Amerikanismus in der Tagespolitik jetzt ständig instrumentalisiert. Er hat kein spezielles Problem mit Obama; schon 2007 auf der Münchner Sicherheitskonferenz wurde Putins Haltung gegenüber den USA, seine Feindseligkeit – zumindest rhetorisch – sehr deutlich. Sie wurzelt in der Bush-Ära. Russland und Putin hätten sich mehr Entgegenkommen gewünscht, nachdem der Kreml die USA infolge der Anschläge des 11. September sehr gut unterstützt hat. Es war sicherlich unglücklich, dass Obama Russland eine "Regionalmacht" genannt hat. Solche Aussagen kamen erschwerend zur ohnehin schwierigen Beziehung hinzu, aber sie sind keinesfalls ursächlich für die heutige Situation.

**Atlantik-Brücke:** Deutschland und Frankreich konnten in der Ukraine-Krise diplomatisch helfen, indem beide das Minsker Abkommen erarbeitet haben. Wie beeinflussen dieses Abkommen und die Spannungen des Westens mit Russland die transatlantischen Beziehungen?

**Stent:** Dies ist eine überraschende transatlantische Erfolgsgeschichte der Kooperation. Offensichtlich haben Kanzlerin Merkel, Präsident Hollande und Präsident Obama hervorragend zusammengearbeitet – dies hat Putin nicht erwartet. Gegen alle Widerstände haben die transatlantischen Partner vereint an ihrer koordinierten Sanktionspolitik gegenüber Russland festgehalten, auch wenn diese Linie die eigenen Volkswirtschaften einiges gekostet hat und auch jeder seine eigenen Interessen verfolgt. Das Symbol der Einheit und Entschlossenheit hat Putin sehr beeindruckt.

**Atlantik-Brücke:** Es lässt sich heute kein neuer Kalter Krieg feststellen, jedoch ist die Beziehung zu Russland in einer sehr schlechten Verfassung. Was bedeutet dies für Obamas Nachfolger?

**Stent:** Die Ausgangsbeschreibung teile ich nicht. Wir befinden uns in einem neuen Kalten Krieg, der nicht der alte Kalte Krieg ist. Es fehlt der Antagonismus der Ideologien von Kommunismus und Kapitalismus, wir tragen keinen strategischen Wettbewerb mehr aus, denn die USA sind viel mächtiger als Russland. Heute geht es stärker um harte Interessen, auch wenn Russland in die globale Wirtschaft viel stärker eingebunden ist. Aber die Rhetorik ist heute wesentlich extremer als zu Zeiten des Ost-West-Konflikts. Die Russen sprechen vom begrenzten Einsatz nuklearer Waffen. Das ist sehr gefährlich.

Atlantik-Brücke: Erwarten Sie einen Wandel auf der russischen Seite?

**Stent:** Unwahrscheinlich. Putins Einstellung gegenüber dem Westen und den USA ist so manifest, dass es kaum vorstellbar ist, dass es eine echte Verbesserung gibt. Es reicht nicht aus, Russlands Bedenken noch ernster zu nehmen. Putin strebt stets nach mehr Macht – und er wird sie nicht bekommen. Unsere Interessen sind zu unterschiedlich. Nur dort, wo Interessen geteilt werden, gibt es die Chance zur Zusammenarbeit. Ansonsten geht es darum, unseren Partnern im Baltikum weiterhin eine Rückversicherung vor dem Hintergrund der russischen Aggression zu geben.

6 Die Außenpolitik von Barack Obama Beziehung zu Russland 47

### **Anti-Terror-Kampf**

## DIE MACHT DES "ISLAMISCHEN STAATS" WURDE UNTERSCHÄTZT

Der Sicherheitsexperte Elbridge Colby, Robert M. Gates Senior Fellow am Center for a New American Security, zieht Bilanz: Barack Obama habe Al-Kaida entscheidend geschwächt, aber im Kampf gegen den "Islamischen Staat" kaum Erfolge vorzuweisen. Da Terrorismusbekämpfung die westlichen Staaten auch künftig weiter fordern wird, hofft er auf einen stärkeren Schulterschluss der transatlantischen Partner.

**S** pätestens seit den Anschlägen des 11. September 2001 hat die Terrorismusbekämpfung für die US-Regierung höchste Priorität. Auch Präsident Barack Obama sah sich mit verschiedenen Bedrohungen durch Organisationen des internationalen Terrorismus konfrontiert. Dabei nahm die Regierung vor allem der Kampf gegen Al-Kaida und den "Islamischen Staat" (IS) in Anspruch.

Schon zu Beginn seiner Amtszeit verfolgte Präsident Obama eine klare Zielsetzung: "Die Regierung wollte die bisherige Anti-Terror-Politik der USA grundlegend ändern. Dazu gehörte vor allem, das Gefangenenlager Guantánamo Bay auf Kuba zu schließen, und zwar schnell", sagt Elbridge Colby vom Center for a New American Security in Washington, D.C. Bestandteil der Agenda war auch, sehr umstrittene Methoden der Bush-Regierung im Umgang mit Terrorverdächtigen – in erster Linie das Waterboarding – nicht mehr anzuwenden. Sicherheitsexperte Colby betont: "Man muss heute festhalten, dass die Regierung unter Präsident Obama näher an der Linie der Bush-Administration operiert hat, als sie das ursprünglich vorhatte. Guantánamo ist bis heute in Betrieb; und auch wenn das simulierte Ertrinken nicht mehr praktiziert wird, weil es eine Foltermethode ist und keine Verhörtechnik, ging Obama etwa beim Einsatz von bewaffneten Drohnen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus sehr viel weiter als George W. Bush."

Colby hebt als großen Erfolg in der Bilanz der Anti-Terror-Politik von Präsident Obama hervor, dass Al-Kaidas Anführer und Drahtzieher der Anschläge des 11. September 2001, Osama bin Laden, in einer Operation von Spezialkräften in Pakistan getötet wurde. "Man muss Obama zugutehalten, dass Osama bin Ladens Tötung ein riesiger Erfolg für die amerikanische Regierung war und ist. Al-Kaida insgesamt ist viel schwächer geworden, als es die Organisation noch 2001 war", sagt Colby.

Im Kampf gegen den IS setzen die USA auf die Kombination von Luftangriffen, Drohnen und Spezialkräften, um Geländegewinne im Irak

Die Außenpolitik von Barack Obama Anti-Terror-Kampf 49

und in Syrien zu erzielen. Colby fällt ein differenziertes Urteil zu Obamas Strategie. Der IS sei nach wie vor stark – und eine weitere Stärkung sogar nicht unwahrscheinlich. Colby hebt vor allem auf die nach wie vor vorhandene Fähigkeit des IS ab, Anschläge zu verüben und weiterhin junge Menschen aus der ganzen Welt anzuwerben. Der Präsident habe die Stabilität und Macht des IS offenbar unterschätzt. Colby rät: "Ich bin der Ansicht, die USA sollten die lokalen und regionalen Kräfte, insbesondere in der Türkei und allen arabischen Staaten, stärker in die Koalition gegen den IS einbinden." Trotzdem bringt der Experte ausdrücklich Verständnis für Obamas Anti-IS-Politik auf, die auf eine stärkere Präsenz von US-Kräften vor Ort verzichtete: "Obama hat erkannt, dass das jahrzehntelange Engagement der Vereinigten Staaten im Nahen und Mittleren Osten nur bescheidene Ergebnisse gebracht hat." Nach den Erfahrungen mit den Einsätzen im Irak und in Afghanistan sei es richtig, dass die USA nicht Zehntausende Soldaten in der Region stationiert hätten.

"Deutschland könnte viel mehr in militärische Infrastruktur und Fähigkeiten investieren und damit einen Beitrag leisten, der seiner wirtschaftlichen und politisch-diplomatischen Stärke entspricht."

Elbridge Colby

Die Koalition gegen den IS bindet unter anderem Deutschland, Frankreich und Großbritannien mit ein. Dieser gemeinsame Einsatz zeige die Bedeutung der transatlantischen Beziehung, bemerkt Colby. Aber die Zusammenarbeit könne noch weiter gestärkt werden. Als Beispiel nennt er die Uneinigkeit zwischen den USA und manchen europäischen Staaten,

darunter die Bundesrepublik, beim Einsatz in Libyen. "Gerade die hochproblematische Intervention in Libyen hat vor allem den europäischen Staaten noch einmal ganz klar verdeutlicht, dass die Krise vermutlich viel besser hätte bewältigt werden können, wenn die USA und Europa auf einer Linie lägen", führt Colby aus. Statt Probleme zu lösen, hätten die transatlantischen Partner eher noch neue erzeugt. Der Sicherheitsexperte leitet daraus ab, dass Europa und gerade Deutschland mehr leisten müssten – nicht nur im Kampf gegen den Terrorismus: "Die Phasen der Demilitarisierung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und des Kalten Krieges sind abgeschlossen. Deutschland könnte viel mehr in militärische Infrastruktur und Fähigkeiten investieren und damit einen Beitrag leisten, der seiner wirtschaftlichen und politisch-diplomatischen Stärke entspricht."

Es ist offensichtlich, dass sich die gesamte freie Welt sehr großen Bedrohungen durch Al-Kaida, den IS, aber auch einheimische Terroristen gegenübersieht. Diese Lage wird auch Donald Trump beschäftigen. Elbridge Colby spricht von einem "gewaltigen Problem": Der internationale Terrorismus "wird noch Generationen von Menschen in Atem halten, gerade im Nahen Osten". Colby ist auch deshalb nicht optimistisch, weil die Erfahrung im Umgang mit dem Terrorismus islamistischer Prägung die grundsätzliche Frage aufwerfe, wie viel Kontrolle über dieses Phänomen man überhaupt durch geeignete Gegenmaßnahmen bekommen könne. Er traut der westlichen Staatengemeinschaft realistischerweise nur zu, die schlimmsten Folgen des Treibens von Fundamentalisten und Fanatikern abzumildern und den IS weitgehend einzudämmen. Colby betont: "Beides funktioniert allerdings nur, wenn die Nachrichtendienste gut arbeiten und vernetzt sind."

50 Die Außenpolitik von Barack Obama

Anti-Terror-Kampf 51

### **Einsatz in Afghanistan**

## KEIN ENDE DER MISSION IN SICHT

Barack Obama hatte den Abzug der US-Truppen für Ende 2014 versprochen – und musste den Termin revidieren. Inzwischen ist der Einsatz auf unbestimmte Zeit verlängert. Für den Sicherheitsexperten Markus Kaim, Senior Fellow in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), ist die Kehrtwende nachvollziehbar: Afghanistan ist von einer Stabilität noch immer weit entfernt.

Die Beteiligung der USA am NATO-Einsatz in Afghanistan geht wesentlich auf die Politik von Präsident Obamas Vorgänger George W. Bush zurück. Das jahrelange Engagement am Hindukusch ist eine der markantesten Reaktionen der Bush-Administration auf die Terroranschläge des 11. September 2001. Bereits vor seinem Amtsantritt hatte Obama mehrfach unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass er diesen Kampfeinsatz möglichst schnell beenden und die US-Soldaten nach Hause bringen wolle.

Um dies zu ermöglichen, hatten Obamas Bestrebungen ein vorrangiges Ziel. Es galt, "die afghanischen Sicherheitskräfte, also Militär und Polizei, in die Lage zu versetzen, dass sie sich selbst verteidigen können und für Sicherheit im Land sorgen", sagt Markus Kaim, Senior Fellow in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Mit seinem Plan, diesen Krieg zügig beenden zu wollen, habe Obama auf dem NATO-Gipfel 2010 allerdings einen politischen Druck erzeugt, der sicherheitspolitisch nicht verantwortbar umzusetzen gewesen sei, betont der SWP-Experte. So habe letztlich das angekündigte Abzugsdatum Ende 2014 aufgegeben werden müssen. "Es ist eine Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage eingetreten: Die Taliban beherrschen inzwischen mehr Gebiete als noch 2001", stellt Kaim fest.

In der Folge hat Obama die Abzugspläne der USA deshalb auch punktuell revidiert. So soll die gegenwärtige Truppenstärke von 9.800 Soldaten zwar auf 5.500 reduziert werden, ohne jedoch ein daran gebundenes konkretes Datum zu nennen. "Das ist eine Lehre aus dem künstlich gesetzten, aber schließlich erfolglosen Abzugsplan", meint Kaim. Allerdings könne man den Wunsch nach Beendigung des Einsatzes verstehen. Denn auch in Deutschland sei eine "merklich zunehmende jährliche Begründungsmüdigkeit im Bundestag" wahrnehmbar gewesen, wenn es um die Verlängerung des Bundeswehrmandats für Afghanistan gegangen sei.

52 Die Außenpolitik von Barack Obama Einsatz in Afghanistan 53

Der aktive Kampfeinsatz in Afghanistan ist für die Amerikaner und Europäer seit geraumer Zeit beendet. Daran angeschlossen ist nun die Ausbildungs- und Beratungsmission "Resolute Support". Den militärischen Einsatz hält Sicherheitsexperte Kaim in Teilen für erfolgreich. "Das ursprüngliche Ziel, nämlich sicherzustellen, dass Afghanistan nicht wieder zu einem Rückzugs-, Rekrutierungs- und Vorbereitungsort des internationalen Terrorismus wird, ist weitgehend erreicht worden", sagt er. "Dies ist jedoch kein ausschließliches Verdienst von Präsident Obama, schließlich hat die Regierung von George W. Bush diesen Einsatz so geplant und durchgeführt", hält Kaim fest.

"Das ursprüngliche Ziel, nämlich sicherzustellen, dass Afghanistan nicht wieder zu einem Rückzugs-, Rekrutierungs- und Vorbereitungsort des internationalen Terrorismus wird, ist weitgehend erreicht worden."

Markus Kaim

Das andere überragende Ziel – die Übertragung der Sicherheitsaufgaben an afghanische Kräfte – sei bei Weitem nicht erreicht worden, sagt Kaim. Da genüge leider ein regelmäßiger Blick in die Quartalsberichte der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA); dort lasse sich weder bei der Zahl der Anschläge noch bei den Opfern eine positive Entwicklung registrieren. Und da das Erreichen des sicherheitspolitischen Ziels noch in weiter Ferne liege, müsse man auch im Hinblick auf die entwicklungspolitische Ambition, eine Nation mit funktionierenden Staatsstrukturen und Infrastruktur aufzubauen, eine gemischte Bilanz ziehen.

Auch Soldaten der Bundeswehr sind bis heute in Afghanistan stationiert. Für Kaim hat dies nicht nur rückblickend eine hohe Bedeutung für das westliche Bündnis, sondern besitzt auch für die Zukunft eine strategische Aussagekraft. "Der Bundeswehreinsatz war vor allem angetrieben von den transatlantischen Sicherheitsbeziehungen und der Solidarität mit den USA nach den Anschlägen des 11. September 2001", stellt er fest. Darüber hinaus sei der Einsatz in Afghanistan aber auch ein Fallbeispiel einer sich wandelnden NATO. Denn hier werde ersichtlich, dass sich die NATO als Transmissionsriemen im Bereich der Sicherheitspolitik zu einem internationalen Krisenmanager transformiere. Die Erfahrungen mit der sogenannten Interoperabilität suche die NATO nun für andere Einsätze nutzbar zu machen.

Im Hinblick auf die nähere Zukunft sieht Markus Kaim weder ein Ende der Mission noch ein sich allmählich nach Jahren des Krieges stabilisierendes Land. Generell sei ein Abzug der internationalen Truppen nicht absehbar. Dafür spreche vor allem, dass die USA ihren Einsatz auf unbestimmte Zeit verlängert haben. Kaim ordnet das Engagement in Afghanistan sogleich in Relation zu weiteren außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen der USA ein: "Der Afghanistan-Einsatz bleibt auf der Tagesordnung des nächsten Präsidenten, aber nachrangig im Vergleich zur Konfrontation mit Russland, zum Kampf gegen den IS und zum Atomdeal mit dem Iran."

4 Die Außenpolitik von Barack Obama Einsatz in Afghanistan 55

### Iran nuclear deal

# "THE MOST STRATEGIC THING OBAMA DID IN HIS PRESIDENCY"

David Ignatius, opinion writer and foreign affairs columnist at "The Washington Post", speaks about the long way toward negotiations for the Joint Comprehensive Plan of Action, IAEA inspections of Iranian facilities and the need for effective intelligence.

**Atlantik-Brücke:** Mr. Ignatius, the nuclear deal with Iran was designed to prevent the mullah regime from being capable of building a nuclear bomb. How did President Obama pursue this specific objective with regard to the JCPOA (Joint Comprehensive Plan of Action) at the beginning of his term in office?

**David Ignatius:** From the very first day in office, in his inaugural address, President Obama said he was eager to open a dialogue with countries that had been adversaries based on mutual interest and mutual respect. That phrase was formulated by the Obama team. It was meant chiefly as a signal to Iran. And that idea – mutual interest and mutual respect – has prevailed all the way from January 2009 to the conclusion of the Iran nuclear agreement. In the weeks after that initial inaugural speech, President Obama did several things that were important. He sent one and then followed up with a second secret letter to Ayatollah Khamenei trying to express more directly the interest of the United States in beginning a conversation about nuclear issues, despite the initial non-committal reaction from Iran. So, from the first months the signal to Iran was: We are interested in a negotiation and an agreement. At the same time, the president began trying to assemble a coalition that would not only negotiate with Iran but would support sanctions against Iran for its behavioral violation of NTT America Incorporated, as the U.S. saw it. He had a piece of enormous good luck in the middle of 2009 with confirmation – I don't want to say discovery, because I think the initial discovery may have come earlier – that Iran was building a secret underground facility that would house centrifuges outside of Ghom. The way that intelligence was shared with allies, especially with Russia, was a decisive stroke for the U.S. in organizing the sanctions coalition and outlining, if you will, the "stick" side of the formula for dealing with Iran. One thing I have also written about that happened in 2009 is that President Obama secretly authorized the beginning of the cyber-attacks on the Iran nuclear program that we call Stuxnet. These had an information collection component, but they also increasingly had a direct action component, seek-

56 The foreign policy of Barack Obama Iran nuclear deal 57

ing to disrupt the centrifuges to prevent them from enriching uranium. So, on all those fronts, starting in 2009, you can see Obama giving this issue strategic priority: first in terms of signaling that he wanted to negotiate, second in terms of organizing a sanctions coalition to bargain from a position of greater strength, and third in terms of using covert weapons to achieve part of the goal. I mention all this because I think the Iran nuclear negotiation process is the most strategic thing that Obama did in his presidency. There are many other areas where I feel he has been reactive, has responded to crises, has done halfway measures that have gotten him into trouble. In this case, from the beginning he understood how important it was, and he subordinated other goals to achieving this. For the sake of getting Russia in the coalition, he was willing to make changes in his plans for missile defense deployment, for example. One reason why he was worried about going to war against Bashar al-Assad was that he clearly didn't want to also have to go to war with the Russian or Iranian troops that were supporting Bashar al-Assad. This would have torpedoed his nuclear negotiations. So, the one thing that we always say presidents should do – prioritize, decide what is most important and then pursue it – Obama actually did with the Iran negotiation.

**Atlantik-Brücke:** After years of tough negotiations, all stakeholders were very optimistic regarding the outcome of the deal. To what extent was President Obama able to achieve his objectives?

**Ignatius:** I think that the final agreement was more effective in controlling the Iranian program and taking it out of the play for ten to fifteen years than many people would have expected. Going into the final round of bargaining in 2015, I remember there were fears that Secretary Kerry and his eagerness to get a deal might make too many compromises, might leave too many doors open. Yet the consensus judgement now, even in Israel, is that in terms of the ability to effectively limit the Iranian nuclear program for ten to fifteen years, it is hard to criticize the deal that was finally reached. It is stronger, broader, more effective, more in-

"The one thing that we always say presidents should do – prioritize, decide what is most important and then pursue it – Obama actually did with the Iran negotiation."

David Ignatius

trusive than a lot of people thought would be possible. President Obama was able to achieve his objectives first in radically limiting the number of centrifuges that would be spinning in Iran, second in sharply cutting the number of advanced centrifuges that would be spinning, third in sharply limiting the stock pile of enriched uranium that was kept in Iran at the time of the agreement and that could be produced during the life of the agreement, fourth in taking away the plutonium track by essentially dismantling and reconfiguring the light water reactor, and finally in establishing the fairly intrusive IAEA monitoring of Iranian compliance. The biggest concern that U.S. specialists had as the process moved forward was Iran's ability to sneak out, to maintain covert facilities. We have seen with the Ghom facility that they were capable of doing things in secret that we would only detect later in the day. That concern is much reduced by the degree of IAEA inspections, cameras, seals, other controls and also certain undisclosed U.S. capabilities for monitoring the situation that make American officials pretty confident that Iran is unlikely to be able to sneak out.

**Atlantik-Brücke:** Germany was involved in the diplomatic process, as were other European countries. How does the JCPOA affect the transatlantic relationship?

58 The foreign policy of Barack Obama Iran nuclear deal 59

"I can't remember any example of diplomatic collaboration involving the EU-3 – Germany, France and Britain – plus the U.S. plus Russia and China that had this intensity and scope."

David Ignatius

**Ignatius:** I think the JCPOA was that rare project that was a genuine collaboration between the U.S. and the P5 partners plus Germany. I can't remember any example of diplomatic collaboration involving the EU-3 -Germany, France and Britain – plus the U.S. plus Russia and China that had this intensity and scope. It was clear at each stage of the negotiations that all the partners agreed that they did not want a nuclear-armed Iran. And they stuck to that. From what I know, interventions by the Russians who, especially late in the game, were saying 'Get on with it, it's time to make a deal', were important. It would also be a mistake not to mention the role that good luck played – for example the fact that Ernest Moniz, our Secretary of Energy, had been at MIT (Massachusetts Institute of Technology) with Ali Akbar Salehi, the head of Atomic Energy Organization in Iran. They had the basis of a personal relationship. And as the story of these negotiations begins to come out, it's clear that this channel between Moniz and Salehi was able to resolve some of the most difficult issues and, indeed, has been useful in dealing with some differences on how to implement the agreement. Moreover, the hope was that this format might be transferred fairly rapidly from the Iran negotiations to dealing with the nightmare problem in Syria, which is spreading and has consequences for European security. Secretary Kerry continues to work on the Russian part of that. So, I think the idea of broad, multilateral, transatlantic cooperation continues. But I have to be honest: I am not seeing much success from it in dealing with Syria and related problems.

**Atlantik-Brücke:** A lot of steps and international phases of controlling the deal and Iran's willingness to cooperate need to be taken and run through. What does this mean for Obama's successor?

**Ignatius:** This is an issue that people in the U.S. government are just having to think about carefully. The implementation of this agreement is a continuing problem and it requires good intelligence, good sharing of information. It requires an ability to resolve issues that arise out of disagreements between Iran and the West about what this agreement means. I am sure that, over the next few years, we will see a series of disagreements, of reports of Iranian violations that have to be addressed quickly. So, the question is: Is the next U.S. president going to be in a position to work closely with European countries, with Russia, to make sure that these disputes are resolved? That is an open question. This agreement has Obama's stamp on it.

60 The foreign policy of Barack Obama Iran nuclear deal 61

### Öffnung zu Kuba

## "OBAMA HAT DAS SOLL MEHR ALS ERFÜLLT"

Michael Werz ist Senior Fellow am Center for American Progress in Washington, D.C. Im Interview mit der Atlantik-Brücke spricht Werz über das sich abzeichnende Ende des Handelsembargos mit Kuba, die Politik der Annäherung sowie die engeren Bindungen der USA an die südliche Hemisphäre.

**Atlantik-Brücke:** Herr Werz, seit der Amtszeit von John F. Kennedy lähmt nicht nur ein Handelsembargo die Beziehungen zwischen den USA und Kuba. Auch die diplomatischen Kontakte waren über Jahrzehnte gekappt. Welche Ziele verfolgte Präsident Obama zu Beginn seiner Amtszeit mit Blick auf die Beziehungen zu Kuba?

Michael Werz: Er verfolgte drei Ziele. Er wollte erstens die Lebenssituation der Kubanerinnen und Kubaner verbessern, wozu er auch Erleichterungen für die politischen Gefangenen auf der Insel zählte. Zweitens wollte er sein Versprechen gegenüber der einflussreichen kubanisch-amerikanischen Minderheit in Florida aus dem Jahr 2008 einlösen, die in seinen Augen unsinnige Kuba-Politik der USA über die vergangenen Jahrzehnte zu beenden. Und schließlich strebte er an, über eine Öffnung zu Kuba die Position der USA gegenüber allen lateinamerikanischen Staaten und vielen Partnern im Rest der Welt zu verbessern. Für viele Länder war die anachronistische US-Politik irritierend. Sie hat deshalb das Ansehen und die Stellung der USA geschwächt.

**Atlantik-Brücke:** Auf diplomatischer Ebene haben sich beide Staaten mittlerweile wieder angenähert. Präsident Obama hat sogar als erster US-Präsident seit 88 Jahren die Karibikinsel besucht. Hat er seine Ziele damit erreicht?

Werz: Das Soll ist übererfüllt: Das Weiße Haus versucht, das Tempo der Reformen auf beiden Seiten hochzuhalten, um vor dem Ende von Obamas Amtszeit irreversible Fakten zu schaffen. Präsident Obama hat im Dezember 2014 die Politik der Annäherung angekündigt. Heute gibt es wieder Postverkehr zwischen den USA und Kuba, die ersten Wirtschaftsdelegationen sind unterwegs, über die Zusammenarbeit im Gesundheitswesen und den Zugang der Kubaner zum freien Geldverkehr und zur Telekommunikation wird diskutiert, Reiseerleichterungen sind bereits Realität. Es wird bald bis zu 100 Flüge pro Monat zwischen beiden Staaten geben.

62 Die Außenpolitik von Barack Obama Öffnung zu Kuba 63

**Atlantik-Brücke:** Politiker auf beiden Seiten des Atlantiks würden nun gerne ein letztes Relikt des Kalten Krieges aufgehoben sehen – das noch immer bestehende Handelsembargo. Wie beeinflusst die neue Kuba-Politik der USA die transatlantischen Beziehungen?

**Werz:** Sie beendet eine längst unsinnig gewordene Abschottungspolitik und öffnet Kuba für die übrige Welt. Für die transatlantischen Beziehungen ist dieser Politikwechsel der USA von eher anekdotischer Bedeutung. Aber für die engeren Bindungen der USA an Teile der südlichen Hemisphäre, insbesondere Mexiko, Zentralamerika, aber auch Kolumbien und längerfristig vielleicht auch Venezuela, hat er den entscheidenden großen Schritt nach vorne gebracht.

"Die Beziehungen dürften sich weiter normalisieren. Der Tod Fidel Castros markiert einen epochalen Einschnitt in der kubanischen Geschichte."

Michael Werz

**Atlantik-Brücke:** Wie wird es unter Obamas Nachfolger weitergehen? Setzt sich der Trend zur stärkeren Öffnung fort oder gewinnen Ideologien aus einer längst vergangenen Epoche doch noch einmal die Oberhand?

**Werz:** Die Beziehungen dürften sich weiter normalisieren. Der Tod Fidel Castros markiert einen epochalen Einschnitt in der kubanischen Geschichte. Aber die wirklichen Herausforderungen stehen Kuba noch

bevor. Dazu gehören die Abschaffung autoritärer und klientelistischer Strukturen innerhalb von Politik und Gesellschaft sowie der Eintritt in eine echte Marktwirtschaft. Es wird nicht einfach sein, beides ohne Brüche zu erreichen. Kuba könnte Gefahr laufen, einer Massenarbeitslosigkeit und steigender Unzufriedenheit nicht Herr zu werden. Das Land agiert in einem enorm wettbewerbsstarken regionalen Umfeld, das Bruttosozialprodukt liegt – trotz einiger herausragender Sektoren – auf dem Niveau von Sri Lanka und der Mongolei und 70 Prozent der Beschäftigten sind im Staatssektor tätig. Kurz: Dem Land steht ein schwieriger Wandel bevor.

**54** Die Außenpolitik von Barack Obama Öffnung zu Kuba **65** 

### Transpazifische Partnerschaft (TPP)

## WENN HANDELSPOLITIK DIE NEUE GEOSTRATEGIE UNTERSTÜTZT

Die USA blicken nach Asien. Mit dem bereits ausgehandelten amerikanisch-pazifischen Freihandelsabkommen werde die Verbindung weiter gestärkt, meint Daniel S. Hamilton, Geschäftsführer des Center for Transatlantic Relations der Paul H. Nitze School of Advanced International Studies an der Washingtoner Johns Hopkins University. Aber unter Obamas Nachfolger steht die Ratifizierung infrage.

as 21. Jahrhundert soll ein pazifisches Jahrhundert werden – wenn es nach den Vorstellungen von Präsident Obama geht. In der "Pivot to Asia" genannten Strategie, also der Hinwendung der USA zu den asiatischen Staaten, nahmen die Bemühungen der US-Regierung um die Transpazifische Partnerschaft (TPP) einen besonderen Stellenwert ein. Obama ließ dieses Freihandelsabkommen zwischen den USA und elf weiteren Pazifik-Anrainerstaaten aushandeln, um neue Märkte zu öffnen, Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen und auf diese Weise die pazifische Wirtschaftszone zu stärken.

Die Bedeutung von TPP geht jedoch weit über die eines reinen Handelsabkommens hinaus. Insbesondere die geostrategischen Zielsetzungen und Implikationen von TPP sind nicht zu unterschätzen, wie Daniel S. Hamilton erklärt. Der Geschäftsführer des Center for Transatlantic Relations der Paul H. Nitze School of Advanced International Studies an der Johns Hopkins University in Washington, D.C. erinnert daran, dass die Idee zu TPP ursprünglich in Asien um eine Gruppe von kleineren Staaten entstanden sei. "Im Laufe der Zeit setzte sich in der Obama-Regierung die Erkenntnis durch, dass es notwendig ist, einen starken wirtschaftlichen Fokus innerhalb der 'Pivot to Asia'-Politik zu entwickeln und so die Vereinigten Staaten als Größe im pazifischen Raum zu etablieren", sagt Hamilton.

Mit TPP habe die Regierung Obama auch ein weiteres bedeutendes Ziel verfolgt, so der Experte: Seit dem Quasi-Scheitern der sogenannten Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2012, die ein globales Handelsabkommen hervorbringen sollte, habe die US-Regierung in der Handelsdiplomatie vermehrt auf sogenannte Mega-Regionals gesetzt. Dahinter stecke im Grunde eine neue Art von Diplomatie, denn in den Mega-Regionals spiegele sich ein Upgrade von bilateralen strategischen Partnerschaften hin zu starken multilateralen Allianzen wider. "Dabei geht es den USA und Obama nicht darum, China zu isolieren. Die Vereinigten Staaten und die Volksrepublik sind längst durch ihren Handel

66 Die Außenpolitik von Barack Obama Transpazifische Partnerschaft (TPP) 67

eng miteinander verflochten", hält Hamilton fest. Vielmehr ziele TPP aus Sicht der Amerikaner darauf ab, aktiv die Bedingungen der wirtschaftlichen Beziehungen zu gestalten – vor allem durch das Setzen von technischen Standards und Normen – und so Einfluss auf die globale Handelsordnung auszuüben.

"Den USA und Obama geht es nicht darum, China zu isolieren. Die Vereinigten Staaten und die Volksrepublik sind längst durch ihren Handel eng miteinander verflochten."

Daniel S. Hamilton

Nach Abschluss der TPP-Verhandlungen im Herbst 2015 bekundeten sowohl Barack Obama als auch die anderen Staats- und Regierungschefs große Zufriedenheit mit den erzielten Ergebnissen. Grundsätzlich teilt Hamilton diese Einschätzung. Im Wesentlichen habe Präsident Obama seine Ziele mit TPP erreicht, die Verhandlungen seien zu einem positiven Ende gebracht worden. Nach Hamiltons Meinung ist das größte Plus von TPP, dass das Abkommen den bisher schwer zugänglichen japanischen Markt geöffnet habe, nachdem das Land erst spät an den Verhandlungstisch gekommen sei. Als besonders wichtig erachtet der Handelsexperte die noch laufenden Verhandlungen um die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zwischen den USA und der Europäischen Union: "Man muss TPP und TTIP gemeinsam betrachten: Wenn beide Abkommen Realität werden, würde dies die US-Führungsrolle im weltweiten Handel festigen und die atlantisch-pazifische Rolle der USA etablieren."

**Donald Trumps Ankündigung,** das Abkommen am ersten Tag seiner Präsidentschaft zu verwerfen, bringt jedoch die Pläne der Obama-Regierung ins Wanken. Davon hängt auch ab, ob die Transpazifische Partnerschaft weiterhin Druck auf die TTIP-Verhandlungsrunde erzeugen kann, ihr geplantes Abkommen zum Abschluss zu bringen. Ohnehin sieht Daniel S. Hamilton den Ball des Handelns auf dem Feld der Europäer. Für ihn ist die entscheidende Frage, ob auch die EU weiterhin die Regeln der globalen Ordnung mitbestimmt oder ob sie in Zukunft die Standards annehmen muss. "Ohne TTIP wäre die EU künftig außen vor. Die Europäische Union steht hier absolut unter Druck, selbst einen erfolgreichen Abschluss zu erzielen", konstatiert Hamilton. Er weiß, dass seine Sicht von vielen in Europa nicht geteilt wird. Aus einer transatlantischen Perspektive erscheine es ohnehin logischer, wenn TTIP zuerst umgesetzt werden würde, weil Amerika und Europa gemeinsam sozusagen den neuen Goldstandard im globalen Handel definieren würden. Er fügt hinzu: "Erst danach wäre TPP an der Reihe, das sich dann an TTIP orientieren müsste. Das wäre für alle beteiligten Länder und Regionen der größte Gewinn."

Die Außenpolitik von Barack Obama Transpazifische Partnerschaft (TPP) 69

### Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)

## **EHRGEIZIGES PROJEKT MIT UNGEWISSEM AUSGANG**

Die USA und Europa können mit dem geplanten Freihandelsabkommen nur gewinnen, sagt Stormy-Annika Mildner, Abteilungsleiterin Außenwirtschaftspolitik beim Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) in Berlin. Für einen erfolgreichen Abschluss müssten jedoch auch die Amerikaner der um sich greifenden Skepsis entgegentreten - und den Wert und die Vorteile der neuen Partnerschaft hervorheben.

ie Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zwischen den USA und der EU gehört zu den großen Vorhaben von Barack Obama, die er vor seinem Ausscheiden aus dem Amt nicht abschlie-Ben konnte. Die Ursache liegt darin, dass hohe Erwartungen an das Projekt gestellt waren: TTIP sollte ein möglichst umfangreiches und ausgewogenes Abkommen zwischen zwei ähnlich starken Partnern werden. Der Vertrag sollte für Wachstum und Beschäftigung in der dann größten Freihandelszone der Welt sorgen, neue Märkte erschließen und den westlichen Wohlstand sichern. Beide Verhandlungspartner wollten dazu Zollsenkungen und den Abbau weiterer Handelshemmnisse vereinbaren, sich auf gemeinsame technische Standards sowie auf eine komplexe regulatorische Kooperation einigen. TTIP sollte Vorbildcharakter für die Welt haben und eine Blaupause für andere Handelspartnerschaften sein.

Stormy-Annika Mildner, Abteilungsleiterin Außenwirtschaftspolitik beim Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) in Berlin, sieht zwei vorrangige Ziele der Regierung Obama bei den TTIP-Verhandlungen: ein wirtschafts- und ein geopolitisches Ziel. Wirtschaftspolitisch setze Obama auf Freihandelsabkommen, um faire Wettbewerbsbedingungen für USamerikanische Unternehmen im Ausland zu schaffen, Märkte zu öffnen und dadurch Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze zu fördern. Diese Abkommen verstand die Regierung als Teil der "National Export Initiative", die Obama 2010 verkündete hatte, um die Exporte der USA innerhalb von fünf Jahren zu verdoppeln. Letzteres sei ihm nicht gänzlich gelungen, bilanziert Mildner.

Eine geopolitische Bedeutung hätten Freihandelsabkommen dadurch, dass mit ihnen die Globalisierung gestaltet werden könne, betont die Expertin für Handelspolitik. "Nachdem in der Doha-Runde der Welthandelsorganisation WTO seit vielen Jahren – mit Ausnahme des Abkommens über Handelserleichterung – kaum nennenswerte Fortschritte erzielt werden konnten, konzentrieren sich die USA und andere Global Player stärker auf bi- und plurilaterale Ansätze, um Märkte herzustellen und Regeln zu setzen", sagt sie. Dazu gehörten Regeln für den digitalen Handel, für den Umgang mit Staatsunternehmen, aber auch für den Umweltschutz und für Arbeitsstandards. Ein untergeordnetes, aber gleichwohl wichtiges Ziel bei Abkommen wie TTIP und der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) sei es laut Mildner zudem, ein wirtschaftspolitisches Gegengewicht zu Projekten wie der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) zu schaffen, dem Freihandelsabkommen zwischen der Volksrepublik China und anderen asiatischen Staaten sowie Australien und Neuseeland.

### "Ein TTIP-Abschluss könnte die Position der EU in den Austrittsverhandlungen mit Großbritannien maßgeblich stärken."

Stormy-Annika Mildner

Die TTIP-Verhandlungen sind noch nicht abgeschlossen. Es lässt sich nicht sagen, wann und in welcher Form das Abkommen umgesetzt wird. Auch ein Scheitern scheint nicht ausgeschlossen. Für Mildner hat Obama schon mit dem Verhandlungsstart einen wichtigen Impuls gegeben: "Dass TTIP als umfassendes Handels- und Investitionsabkommen angelegt ist, kann als Erfolg für die Obama-Administration gesehen werden. Sie setzt sich, wie in der Trade Policy Agenda 2013 beschrieben, für moderne und umfassende Handelsabkommen ein", sagt sie.

Angesichts der Vielfalt an Themen, die weit über die klassischen Handelsthemen hinausgingen – beispielsweise öffentliche Auftragsvergabe oder auch Investitionsschutz -, überrasche es nicht, dass die TTIP-Verhandlungen nach drei Jahren noch nicht abgeschlossen seien, stellt die Expertin fest. Zum Vergleich: Auch die Verhandlungen über das Abkommen der EU mit Kanada (CETA) hätten rund fünf Jahre gedauert.

Für Transatlantiker hat TTIP enorme geostrategische Bedeutung. Mildner bestätigt diese Sichtweise: "Ein Kernziel von TTIP war und ist, das transatlantische Verhältnis wirtschaftlich und politisch zu stärken. Die Aufnahme und ambitionierte Führung der Verhandlungen ist hierfür bereits ein wichtiges Signal." Die bestehenden Differenzen hätten aber auch gezeigt, dass die transatlantischen Partner zwar auf ähnlichen, aber nicht identischen Grundfesten stünden. Die Tatsache, dass die Verhandlungspartner diese Differenzen jedoch nach wie vor ambitioniert und kontinuierlich angehen würden, sei für das transatlantische Verhältnis positiv, betont Mildner.

Weitere transatlantische Dynamik könnte TTIP durch das Brexit-Votum der Briten bekommen, meint Mildner. "Ein TTIP-Abschluss könnte die Position der EU in den Austrittsverhandlungen mit Großbritannien maßgeblich stärken. Gleichzeitig hat Großbritannien bereits angekündigt, mit den USA eigene Freihandelsverhandlungen führen zu wollen, was wiederum die wirtschaftspolitische Bedeutung von TTIP für die EU erhöht", erklärt sie.

Mitentscheidend für den Durchbruch bei TTIP wird sein, wie stark das Projekt in den USA unter dem neuen Präsidenten Donald Trump noch einmal Fahrt aufnimmt. Die zunehmend ablehnende Haltung in der Bevölkerung gegenüber der Handelsliberalisierung sei sehr grundsätzlich eine Herausforderung für die amerikanische Handelspolitik, sagt Mildner. TTIP sei zwar nicht so sehr Bestandteil der öffentlichen Debatte in den USA wie in Europa. Jedoch strahle die grundlegende Ablehnung der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) auf das transatlantische Abkommen aus. "Ähnlich wie in der EU wurde in den USA die Chance verpasst, Bürgern den Wert und die Vorteile von Freihandelsabkommen aufzuzeigen und auf Bedenken angemessen zu reagieren", analysiert Mildner.

### **Survey Ratings**

# WHAT AMERICANS AND EUROPEANS THINK OF BARACK OBAMA

Bruce Stokes, Director of Global Economic
Attitudes at the Pew Research Center

**Obama's tenure as America's 44th president** was marked by a dramatic resurgence in public favor toward both the United States and the U.S. chief executive, especially in Europe. And though initial expectations of the new American president eventually faded, the "Obama bounce" in Europe was profound and lasting. Indeed, throughout Obama's eight years in office, European ratings of both America and the president generally exceeded those under George W. Bush, especially following the invasion of Iraq in 2003.

In 2016, majorities in nine out of ten countries in Europe surveyed by the Pew Research Center expressed confidence in Obama's ability to handle international issues, including 93 percent in Sweden, 91 percent in the Netherlands, 86 percent in Germany, 84 percent in France and 79 percent in the UK. Only in Greece did confidence in the U.S. leader dip below half (41 percent).

By this measure, Obama was more popular in Europe than at home, where 58 percent of Americans expressed confidence in his handling of international affairs.

**Europeans' love affair with Obama** began in his first year in office. In five EU countries surveyed in each year of the Obama presidency – France, Germany, Spain, Poland and the UK – a median of 86 percent had confidence in his leadership in 2009. Today, 79 percent still hold the same view. Even in Germany, a European nation that has seen Obama's ratings fluctuate widely (from a 93 percent vote of confidence in 2009 to 71 percent in 2014), faith in the U.S. leader rebounded in 2016 to 86 percent.

The contrast with Europeans' views of George W. Bush is profound. In Bush's last year in office, just 16 percent of the British, 14 percent of the Germans and 13 percent of the French voiced confidence in the 43rd president's international leadership. With Obama's arrival in office in 2009, those same European assessments of the U.S. president jumped

74 The foreign policy of Barack Obama Survey Ratings 75

79 percentage points in Germany, 78 points in France and 70 points in the UK. (Americans' views also improved with the change in U.S. president, from 37 percent in 2008 to 74 percent in 2009.)

**Much of this confidence in Obama** may be attributed to high expectations for the incoming president. In 2009, 78 percent of Europeans in the aforementioned five EU nations approved of Obama's international policies. In particular, 81 percent of the French, 76 percent of the Germans, 69 percent of the Americans and 67 percent of the British expected Obama would get the U.S. to take significant measures to control global climate change.

Though initial expectations of the new American president eventually faded, the "Obama bounce" in Europe was profound and lasting.

**However, by 2012, only 63 percent** of Europeans still approved of Obama's international policies. And there was profound disappointment in his performance on climate change: Just 27 percent of the French, 23 percent of the Germans and 21 percent of the British thought he had made significant progress on the climate issue. Similarly, only 35 percent of Americans thought he had lived up to expectations in this field.

Europeans have also been critical of the U.S. National Security Agency's electronic surveillance programs. In four of the five EU nations consistently surveyed, the share of the public saying that Washington re-

spects the personal freedoms of its people rose between 2008 and 2013, but has fallen in the years since. In France and Germany, for example, the share of the public that says the U.S. respects the personal rights of its citizens is lower today than it was during the final year of the Bush presidency.

**Despite such criticism and disappointment,** the U.S. image in Europe remains strong and significantly higher than that during most of the Bush administration.

Today, a median of 63 percent across ten EU nations rate the U.S. favorably. Positive views are down by 11 percentage points in Italy and by ten points in France over the previous year, although the U.S. still enjoys high levels of favor in both countries (72 percent and 63 percent, respectively). German opinion, on the other hand, has moved in the opposite direction. In 2015, only half in Germany viewed the U.S. in a positive light, whereas a 57 percent majority are now of this opinion. Greece is the only country surveyed in which a majority (58 percent) views the U.S. unfavorably – a position that has not changed much since 2012.

In France and Germany,
the share of the public that says
the U.S. respects the personal
rights of its citizens is lower today
than it was during the final
year of the Bush presidency.

76 The foreign policy of Barack Obama Survey Ratings 77

By comparison, during George W. Bush's last year in office in 2008, just 53 percent of the British, 42 percent of the French and 31 percent of the Germans held a favorable opinion of the U.S.

**The Obama effect on America's image** in Europe was striking. Favorable opinion of the U.S. jumped 33 points in Germany and France and 16 points in the UK from 2008 to 2009, Obama's first year in office. One country where opinion of the U.S. changed little in the wake of Barack Obama's election is Poland: 68 percent of Poles viewed the U.S. favorably in 2008, compared with 74 percent who say the same in 2016.

## Obama's transatlantic legacy could come to be judged as one of his most significant accomplishments.

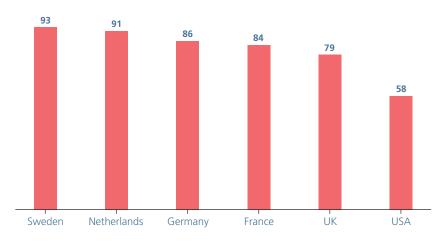
By other measures too, Europeans hold the U.S. in high regard as the Obama years come to a close.

In the five EU nations polled each year since 2008, the median percentage naming the U.S. as the world's top economic power declined after 2009, in the wake of the global economic crisis, but has rebounded steadily since 2012. Only 13 percent of Germans saw the U.S. as the leading economic power in 2012. In 2016, 34 percent believed America was the number one economically. In France, this percentage rose from 29 percent to 41 percent. In the UK, it increased from 28 percent to 43 percent. Americans share Europeans' revival of faith in U.S. economic prowess: In 2012, just 40 percent of Americans said the U.S. was the world's leading economy. In 2016, 54 percent voiced the same sentiment.

More broadly, roughly half of the French, British and Germans think the U.S. plays as important and powerful a role as a world leader today as it did a decade ago. In this regard they differ from their transatlantic counterparts: 46 percent of Americans think the U.S. plays a less important role.

History's judgement of the Obama years has yet to be written. But Barack Obama's impact on the public image in Europe of the United States and of the American president is indisputable. The Obama tenure coincided with a dramatic revival in goodwill toward the United States and confidence in the U.S. chief executive that, despite some erosion, remains reasonably strong as Obama leaves office. In this regard, Obama's transatlantic legacy could come to be judged as one of his most significant accomplishments.

### Confidence in Obama's ability to handle international issues in 2016 (percentages)



Source: Pew Research Center

78 The foreign policy of Barack Obama Survey Ratings 79

### **IMPRESSUM**

### Herausgeber

Atlantik-Brücke e.V. Am Kupfergraben 7 10117 Berlin

### Redaktionsleitung

Robin Fehrenbach, Eveline Y. Metzen

### Projektleitung

Robin Fehrenbach

### Mitarbeit

Katharina Draheim

### Konzeption/Gestaltung/Lektorat

Roland Berger | Executive Communications Roland Berger GmbH Bertolt-Brecht-Platz 3 10117 Berlin

### Illustration

Julian Rentzsch

### Druck

Giro-Druck + Verlag GmbH 22869 Schenefeld/Hamburg

### ISSN-Nr.

2509-2456

