

Die Rolle der Ständigen Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen

Eine Untersuchung anhand der Fallbeispiele
Henry C. Lodge Jr., Charles W. Yost,
Jeane J. Kirkpatrick und Madeleine K. Albright

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades

doctor philosophiae (Dr. phil.)

vorgelegt dem Rat der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften
der Friedrich-Schiller-Universität Jena

von Patrick Rosenow, M.A.

geboren am 10. Mai 1982 in Hamburg



seit 1558

Gutachter:

1. Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Lehrstuhl für internationale Beziehungen und Außenpolitik
Universität Trier
Fachbereich III
Politikwissenschaft
54286 Trier
2. Apl. Prof. Dr. Michael Dreyer
Professor für Politische Theorie und Ideengeschichte
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Institut für Politikwissenschaft
Carl-Zeiß-Straße 3
07743 Jena

Tag der Disputation:

4. Februar 2019

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	5
1 Einleitung	7
1.1 Problemstellung und Erkenntnisinteresse	7
1.2 Fragestellung und Ziel	18
1.3 Theoretische Ansätze, Methoden und Material	22
1.4 Forschungsstand	29
1.5 Vorgehensweise	33
2 Theoretischer Rahmen	35
2.1 Politische Psychologie und Psychobiografie	36
2.1.1 Vorstellung des Ansatzes im Allgemeinen	39
2.1.2 Relevanz für den Untersuchungsgegenstand im Besonderen	43
2.2 Sozialkonstruktivismus und Ideen	52
2.2.1 Vorstellung des Ansatzes im Allgemeinen	55
2.2.2 Relevanz für den Untersuchungsgegenstand im Besonderen	63
2.3 <i>Bureaucratic Politics</i> und Entscheidungsprozesse	70
2.3.1 Vorstellung des Ansatzes im Allgemeinen	71
2.3.2 Relevanz für den Untersuchungsgegenstand im Besonderen	78
2.4 Multilateralismus und multilaterale Diplomatie	82
2.4.1 Vorstellung des Ansatzes im Allgemeinen	83
2.4.2 Relevanz für den Untersuchungsgegenstand im Besonderen	94
2.5 Zwischenfazit: Analyseraster I	100
3 Methodisches Vorgehen	105
3.1 Process-Tracing	106
3.2 Fallauswahl	109
3.3 Operationalisierung	111
3.3.1 Die Rolle des US-UN-Botschafters als Individuum: Kurzbiografie	111
3.3.2 Die Rolle des US-UN-Botschafters im außenpolitischen Denken der USA: konzeptionelles Denken	112
3.3.3 Die Rolle des US-UN-Botschafters im politischen System der USA: nationaler Kontext	113
3.3.4 Die Rolle des US-UN-Botschafters im System der UN: internationaler UN-Kontext	113
3.4 Kritik an der Methode	114
3.5 Zwischenfazit: Analyseraster II	116
4 Der US-UN-Botschafter im individuellen, konzeptionellen, nationalen und internationalen UN-Kontext	117
4.1 Die Rolle des US-UN-Botschafters als Individuum	117
4.1.1 Grundlagen: Die individuellen Bestimmungsfaktoren	117
4.1.2 Rollenverständnisse und -typen der US-UN-Botschafter als Individuen	132
4.2 Die Rolle des US-UN-Botschafters im außenpolitischen Denken der USA	134
4.2.1 Grundlagen: Die konzeptionellen Bestimmungsfaktoren	134

4.2.2	Rollenverständnisse und -typen der US-UN-Botschafter im konzeptionellen Denken.....	138
4.3	Die Rolle des US-UN-Botschafters im politischen System der USA.....	148
4.3.1	Grundlagen: Die nationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren	148
4.3.2	Rollenverständnisse und -typen der US-UN-Botschafter im politischen System der USA	164
4.4	Die Rolle des US-UN-Botschafters im System der UN	171
4.4.1	Grundlagen: Die internationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren	171
4.4.2	Rollenverständnisse und -typen der US-UN-Botschafter im System der UN	179
4.5	Chronologischer Überblick über die bisherigen US-UN-Botschafter	181
4.6	Zwischenfazit: Analyseraster III (I+II).....	189
5	Fallstudien.....	191
5.1	Henry C. Lodge Jr. (1953–1960).....	191
5.1.1	Kurzbiografie	193
5.1.2	Konzeptionelles Denken	202
5.1.3	Die Rolle Henry C. Lodge Jrs. im politischen System der USA	207
5.1.4	Die Rolle Henry C. Lodge Jrs. im System der UN	213
5.1.5	Zwischenfazit	224
5.2	Charles W. Yost (1969–1971)	227
5.2.1	Kurzbiografie	228
5.2.2	Konzeptionelles Denken	232
5.2.3	Die Rolle Charles W. Yosts im politischen System der USA.....	238
5.2.4	Die Rolle Charles W. Yosts im System der UN	243
5.2.5	Zwischenfazit	250
5.3	Jeane J. Kirkpatrick (1981–1985).....	253
5.3.1	Kurzbiografie	254
5.3.2	Konzeptionelles Denken	261
5.3.3	Die Rolle Jeane J. Kirkpatricks im politischen System der USA	266
5.3.4	Die Rolle Jeane J. Kirkpatricks im System der UN	271
5.3.5	Zwischenfazit	281
5.4	Madeleine K. Albright (1993–1997).....	287
5.4.1	Kurzbiografie	288
5.4.2	Konzeptionelles Denken	302
5.4.3	Die Rolle Madeleine K. Albrights im politischen System der USA	307
5.4.4	Die Rolle Madeleine K. Albrights im System der UN.....	313
5.4.5	Zwischenfazit	328
6	Fazit	332
6.1	Zusammenfassung.....	332
6.2	Ergebnisse	337
7	Schlussbetrachtung und Ausblick.....	345
8	Literaturverzeichnis	348
9	Anhang	406

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis*Abbildungen*

Abbildung 1:	Theoretische Zugänge mit Akteurs- und Strukturperspektive.....	104
Abbildung 2:	Amtsdauer in Jahren nach Kategorien (N=27) (regulär; 1945–2013)	120
Abbildung 3:	Politisch Ernante als US-Botschafter (N=16); letzte Position vor Ernennung (regulär; 1945–2013).....	121
Abbildung 4:	Berufsdiplomaten und politisch Ernante als US-Botschafter im Vergleich (N=27); letzte Position vor Ernennung (regulär; 1945–2013)	122
Abbildung 5:	Anzahl von US-Botschaftern bei den UN unter US-Präsidenten (N=32) (interim/regulär; 1945–2013).....	123
Abbildung 6:	Anzahl von US-Botschaftern bei den UN unter UN-Generalsekretären (N=32) (interim/regulär; 1945–2013)	124
Abbildung 7:	Anzahl der Vetos im UN-Sicherheitsrat pro US-Botschafter bei den UN (N=27) (regulär; 1945–2013).....	125
Abbildung 8:	Amtsdauer in Jahren pro Person (N=12) (regulär; Ersternennungen; 1945–2013).....	127
Abbildung 9:	Amtsdauer in Jahren nach Kategorien (N=12) (regulär; Ersternennungen; 1945–2013).....	128
Abbildung 10:	politisch Ernante (N=9); letzte Position vor Ernennung (regulär; Ersternennungen; 1945–2013).....	129
Abbildung 11:	Berufsdiplomaten und politisch Ernante als US-Botschafter im Vergleich (N=12); letzte Position vor Ernennung (regulär; Ersternennungen; 1945–2013).....	129
Abbildung 12:	Anzahl von US-Botschaftern bei den UN unter UN-Generalsekretären (N=12) (regulär; Ersternennungen; 1945–2013).....	131
Abbildung 13:	Anzahl der Vetos im UN-Sicherheitsrat pro US-Botschafter bei den UN (N=12) (regulär; Ersternennungen; 1945–2013).....	132

Tabellen

Tabelle 1:	bisherige US-amerikanische UN-Botschafter (Stand: 2017)	17
Tabelle 2:	US-amerikanische UN-Botschafter (Ersternennungen; Stand: 2017).....	21
Tabelle 3:	schematischer Aufbau der Untersuchung.....	29
Tabelle 4:	Grundannahmen des Sozialkonstruktivismus	59
Tabelle 5:	Theoretischer Rahmen.....	103
Tabelle 6:	Methodisches Vorgehen.....	116
Tabelle 7:	bisherige US-amerikanische UN-Botschafter (Stand: 2017)	117
Tabelle 8:	US-amerikanische UN-Botschafter (Ersternennungen; Stand: 2017).....	126
Tabelle 9:	Rollenverständnisse und -typen von US-Botschaftern als Individuen....	134
Tabelle 10:	<i>Grand Strategy</i> -Ausrichtungen und ihre Vertreter.....	147
Tabelle 11:	Multilateralismus-/Unilateralismus-Analyseraster zur Einordnung der jeweiligen Vertreter.....	147
Tabelle 12:	Rollenverständnisse und -typen von US-Botschaftern im politischen System der USA	165
Tabelle 13:	Rollenverständnisse und -typen von US-Botschaftern in den UN.....	180
Tabelle 14:	Rollenverständnisse und -typen von US-Botschaftern* bei den UN I....	188
Tabelle 15:	Rollenverständnisse und -typen von US-Botschaftern* bei den UN II ..	188
Tabelle 16:	Rollenverständnisse und -typen von US-Botschaftern* bei den UN III .	189
Tabelle 17:	Rollenverständnisse und -typen von US-Botschaftern* bei den UN IV .	189
Tabelle 18:	Synthese der Analyseraster I, II und der Rollenverständnisse/-typen.....	190
Tabelle 19:	Einordnung der Rollen von Henry C. Lodge Jr.	227
Tabelle 20:	Einordnung der Rollen von Charles W. Yost.....	253
Tabelle 21:	Einordnung der Rollen von Jeane J. Kirkpatrick	287
Tabelle 22:	Einordnung der Rollen von Madeleine K. Albright.....	331
Tabelle 23:	Vergleich der Rollen von Lodge Jr., Yost, Kirkpatrick und Albright.....	337
Tabelle 24:	Einordnung der Rollen von Lodge Jr., Yost, Kirkpatrick und Albright..	340

Abkürzungsverzeichnis

AEI	American Enterprise Institute
CAPPB	Center for the Analysis of Personality and Political Behavior
CIA	Central Intelligence Agency
DARSP	Defense Academic Research Support Programme
DIA	Defense Intelligence Agency
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
ECC	European Economic Community
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
EPTA	Expanded Programme of Technical Assistance
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
G7	Group of Seven (1976–1998; 2014–)
G20	Group of Twenty (seit 1999)
HIV/Aids	Humanes Immundefizienz-Virus/Acquired Immune Deficiency Syndrome
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICJ	International Court of Justice
IMF	International Monetary Fund
LDC	Least Developed Countries
LTA	Leadership Trait Analysis
NAM	Non-Aligned Movement
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-governmental Organization
NSC	National Security Council
OAS	Organization of American States
ONUC	Opération des Nations Unies au Congo
P5	Permanent 5; Die fünf ständigen Mitgliedstaaten des UN-Sicherheitsrats bestehend aus der PR China, Frankreich, Russland, USA und dem Vereinigten Königreich
PLO	Palestine Liberation Organization
PR China	People's Republic of China
RO China	Republic of China
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SCO	Shanghai Cooperation Organization

SWAPO	Southwest African Peoples' Organization
TNC	Transnational Company
UN	United Nations
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNDP	United Nations Development Program
UNEF	United Nations Emergency Force
UNESCO	United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNITAF	Unified Task Force
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research
UNOSOM I/II	United Nations Operation in Somalia I/II
UNPROFOR	United Nations Protection Force
USA	United States of America
USSR	Union of Soviet Socialist Republics
USUN	United States Mission to the United Nations
USUNW	United States Mission to the United Nations Washington Office
WFP	World Food Program
WHO	World Health Organization

1 Einleitung

1.1 Problemstellung und Erkenntnisinteresse

„Diplomacy should come to mean advocacy. Advocacy for American interests must be the priority, not compromise and conciliation for their own sake.“

John R. Bolton über sein Diplomatieverständnis als US-Botschafter bei den UN von 2005 bis 2006 (Bolton 2007: 454)

John R. Bolton war als einer der stärksten Kritiker der Vereinten Nationen bekannt. Auch wenn es für ihn eine einmalige Gelegenheit war, als US-amerikanischer¹ UN-Botschafter² in New York zu arbeiten, so monierte er doch die eigenwillige „UN mold“ (Bolton 2007: 201) und forderte zugleich eine „*cultural revolution in diplomatic affairs*“ (Bolton 2007: 454), um die seiner Meinung nach festgefahrenen Strukturen in den Vereinten Nationen und im Auswärtigen Dienst der USA aufzubrechen. In der heutigen UN-Welt spielten seiner Meinung nach nationale Interessen bedauerlicherweise eine untergeordnete Rolle und die (amerikanischen) Ständigen Vertreter lebten in ihrer eigenen „*UN-centric culture*“ (Bolton 2007: 445), die er als befremdlich, ja sogar schädlich für Amerika empfand. Frustriert, aber seiner Auffassung nach mit vielen neuen Erkenntnissen über die „*culture of inaction*“ (Bolton 2007: 226) endete 2006 seine nur rund eineinhalbjährige Tätigkeit in New York, die er in seiner Monographie „*Surrender Is Not an Option: Defending America at the United Nations*“ bilanzierte (Bolton 2007).

Als langjähriger Kritiker der UN erhielt er 2005 vom damaligen US-Präsidenten George W. Bush und der früheren US-Außenministerin Condoleezza Rice das Angebot, den Posten des amerikanischen Botschafters in New York anzutreten. Nachdem Bolton das Angebot erhielt, antwortete er Folgendes:

„I had written a lot that was very critical of the UN. Rice responded, ‘So have I’, and then stressed that she wanted the UN ambassador to ‘be a part of my team’, not just a lonely outpost in New York. I told her I thought that was the

¹ Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit die Bezeichnung „amerikanisch“ synonym mit der präziseren Bezeichnung „US-amerikanisch“ verwendet. Beide Begriffe werden auch verwendet, um eine Variation im Lesefluss zu ermöglichen. Ebenso wird in dieser Arbeit die Bezeichnung „Amerika“ mit der Bezeichnung „Vereinigte Staaten von Amerika“ gleichgesetzt.

² Die Bezeichnungen „US-Botschafter“, „US-UN-Botschafter“, „Botschafter“ und „Ständiger Vertreter“ werden – sofern nicht anders erläutert – im Folgenden synonym für den US-amerikanischen Botschafter bei den UN verwendet, der Leiter der USUN in New York ist. Manchmal lautet die englischsprachige Bezeichnung „*Permanent Representative of the United States to the United Nations*“; in Regierungsdokumenten der USA hingegen ist die Bezeichnung „*United States Permanent Representative to the United Nations*“ gebräuchlich (Wadsworth 1966: 174; USUN 2018). Bei dieser Arbeit soll es nur um den US-Botschafter bei den UN und der USUN in New York gehen. Andere US-Vertretungen und ihre Leitung an den UN-Hauptsitzen Genf, Nairobi und Wien werden in dieser Arbeit nicht berücksichtigt. Aus Gründen der Lesbarkeit wird grundsätzlich u.a. für Botschafter im Allgemeinen das generische Maskulinum verwendet – sofern nicht explizit eine Botschafterin gemeint ist.

only productive way to proceed and told her my favorite joke about USUN: 'Looks good to me, let me see if I can sell it in Washington.' She laughed appreciatively." (Bolton 2007: 166 f.)

Das Potenzial des Amtes, mit eigenen großen Ambitionen und einer Agenda, vieles erreichen zu können, war sein Antrieb. Boltons wichtigste Projekte, der „UN-Weltgipfel“ (*World Summit*) im September 2005 und die UN-Reformen, waren seiner Meinung nach zwei große Tätigkeitsfelder, in denen er Amerika zu neuer Stärke verhelfen und amerikanische Interessen in New York offensiv durchsetzen wollte (Bolton 2007: 165–168; 196; 220).³ Mit der Nominierung Boltons zum amerikanischen Vertreter bei den Vereinten Nationen wurde auch deutlich, dass für die US-Regierung die Reform der UN ein wichtiges Anliegen war.⁴ Die letzten Jahre des diplomatischen Aus-

³ Die USA genießen in den Vereinten Nationen eine historische Sonderstellung. Diese herausragende Position in den internationalen Beziehungen bezieht sich zum einen auf die wirtschaftliche, militärische und politische Potenz der USA, zum anderen jedoch auf ihre Rolle in den UN: Die USA sind Mitbegründerland der UN, Gastgeberland der Organisation, genießen (neben den vier anderen ständigen Mitgliedern, der PR China, Frankreich, Russland und dem Vereinigten Königreich) das Vetorecht im UN-Sicherheitsrat (über welches auch die Reform der Organisation beeinflusst werden kann) und sind der größte UN-Beitragszahler beim regulären und dem *Peacekeeping*-Haushalt. Diese formale Stellung in den UN bietet ein signifikantes Einflusspotenzial, das der US-Botschafter personifiziert. Die Mitbegründung der Vereinten Nationen durch die USA machte der US-Regierung und dem US-Kongress schnell bewusst, dass Amerika einen grundsätzlich einflussreichen und prominenten US-Botschafter einsetzen müsste, um sich als Hauptgründungsmitgliedstaat zum einen Gehör zu verschaffen und zum anderen die Umsetzung eigener Vorstellungen in der Weltorganisation zu verfolgen. Der durchaus vorhandene Souveränitätsverlust aller UN-Mitgliedstaaten, der mit der Gründung der Vereinten Nationen als Internationale Organisation und der UN-Charta als Bestandteil des Völkerrechts einherging, bestärkte die USA darin, bei diesem quasi-parlamentarischen Wettbewerb um politische Ideen und der internationalen Konfliktbearbeitung als Weltmacht federführend mit einer ausreichend ausgestatteten Delegation, einem Botschafter und der USUN dabei zu sein. Solange der US-Botschafter bei den Vereinten Nationen das Vertrauen des amerikanischen Präsidenten genießt, sind sowohl die US-Interessen in den UN gestärkt als auch die Reputation des US-Botschafters innerhalb der UN. Gleichzeitig kann der Präsident den Ständigen Vertreter einsetzen, um den Einfluss des Außenministeriums in bestimmten politischen Fragen einzudämmen (Beichman 1968: 54 f.; 206). Manchmal befindet sich der US-Botschafter im Zentrum des Verhandlungsprozesses zwischen dem UN-Sekretariat (bzw. den UN-Mitgliedstaaten) und dem Außenministerium und manchmal befinden sich die UN selbst zwischen dem Außenministerium und dem US-Botschafter (siehe dazu auch Beichman 1968: Kapitel 6). Dieser strukturelle Konflikt innerhalb der US-Regierung wurde mit Ratifizierung der UN-Charta sowie mit dem *United Nations Participation Act* durch den US-Kongress angelegt und ist seitdem ein integrales Merkmal der US-Außenpolitik in den Vereinten Nationen (siehe auch Kapitel 4).

⁴ Nach anfänglichem Zögern der Bush-Regierung bei der Neubesetzung des US-Botschafters reagierte sie aufgrund innenpolitischen Drucks. Mit der Ankündigung, dass UN-Reformen nun eine wichtige Rolle spielten, war die US-Regierung bestrebt, den UN nach dem Zerwürfnis während des Irakkrieges 2003 wieder eine höhere Priorität einzuräumen, zugleich jedoch offensiv amerikanische Interessen in New York zu vertreten. Denn eine Vielzahl der diskutierten Reformideen wurde zuvor durch eine vom Kongress initiierte und finanzierte parteiübergreifende Experten-Task-Force systematisch zusammengetragen. Die Gruppe untersuchte, inwiefern die Vereinten Nationen noch ihren satzungsgemäßen Auftrag erfüllen können und hatte ggf. zu ergründen, was sie davon abhält. Am 15. Juni 2005 präsentierten der frühere Sprecher des Repräsentantenhauses Newt Gingrich (Republikaner) und der ehemalige Mehrheitsführer im Senat George Mitchell (Demokrat) den Bericht und sprachen Forderungen aus, die im Wesentlichen mit den wichtigsten Gesetzesinitiativen des Repräsentantenhauses und des Senats der letzten Jahre übereinstimmten (Task Force of the United Nations 2005a; Task Force of the United Nations 2005b; Weston 2005; siehe auch Blinken et al. 2006). Die Kongresswahlen im November 2006 und die damit verbundenen Mehrheitsverschiebungen zu Gunsten der Demo-

handelns neuer Reforminitiativen hätten keine zufriedenstellenden Ergebnisse gebracht, so die einhellige Meinung in der Exekutive. Sie war dafür auch gewillt, notfalls alle ihr zur Verfügung stehenden Machtmittel⁵ gegenüber der Legislative, dem Kongress, einzusetzen: Bolton scheiterte zunächst beim Bestätigungsverfahren im Senat, woraufhin Präsident Bush Jr. dessen Sitzungspause im Sommer nutzte und Bolton als bislang einzigen US-Botschafter bei den UN per *recess appointment* nominierte, also ohne die verfassungsmäßig notwendige Bestätigung durch den US-Senat (Bumiller/Stolberg 2005). Boltons Ernennung für dieses Amt ist damit eine historische Ausnahme: Kein amerikanischer Botschafter bei den UN wurde jemals zuvor auf diese Weise ernannt. Die Entscheidung der Exekutive, die institutionellen Befugnisse des Senats zu umgehen, wurde parteiübergreifend kritisiert, jedoch war der Präsident angesichts des bevorstehenden UN-Weltgipfels und der UN-Reformdebatte bereit, viel politisches Kapital in den neuen Botschafter zu investieren. Bolton hatte somit bei all seinen baldigen Handlungen zwar den grundsätzlichen politischen Rückhalt des Präsidenten, jedoch aufgrund des *recess appointments* keinen entscheidenden nationalen oder gar internationalen Einfluss⁶ (Rosenow 2009: 90 f.). Der frühere UN-Generalsekretär Kofi Annan sagte in einem Interview, dass man Bolton in erster Linie nicht mehr im amerikanischen Außenministerium, dem *Department of State*, haben wollte, da es u.a. auch Konflikte mit Mitarbeitern gab (Russel 2011; Irlenkaeuser 2006: 245; Rosenow/Meisler 2013). Annan beschrieb Bolton zudem als einen nicht sehr geschickten und effektiven Diplomaten. Denn dieser war seiner Ansicht nach nicht in der Lage, sowohl amerikanischen Interessen zu dienen, als auch gleichzeitig Beschlüsse auszuhandeln, die die übrigen UN-Mitgliedstaaten akzeptieren würden (Russel 2011; Rosenow/Lynch 2013). Als Vermittler zwischen nationalen und internationalen Interessen sei er aus Annans Sicht gescheitert.

Obwohl es sich bei der Ernennung Boltons um eine historische Ausnahme handelt, zeigt das Beispiel eines sehr deutlich: Je nach Persönlichkeit und Rollenverständnis des US-Botschafters ist im Spektrum von Konfrontation bis Kooperation zwi-

kraten führten jedoch dazu, dass eine Entscheidung über beide Gesetzesvorlagen vertagt wurde (Rosenow 2009: 89 f.).

⁵ Der in der Arbeit verwendete Machtbegriff orientiert sich an Anthony Giddens' Definition von Macht. Giddens verbindet Macht mit Handeln; sie bedeutet, „in der Lage zu sein in die Welt einzugreifen bzw. einen solchen Eingriff zu unterlassen mit der Folge, einen spezifischen Prozess oder Zustand zu beeinflussen“ (Giddens 1988: 65). An Machtprozessen sind immer mindestens zwei Parteien beteiligt (Akteursmacht und strukturelle Macht). Er unterscheidet zwischen Machtressourcen und Machtmitteln. Unter Machtressourcen versteht Giddens allokativen Ressourcen (z.B. ökonomische) und autoritative Ressourcen (z.B. politische, militärische oder Wissensressourcen). Machtmittel sind nach Giddens Speicher- und Vernetzungstechnologien (z.B. die Schrift), die über raum-zeitliche Distanzen hinweg gehen (Giddens 1988). Akteursmacht und strukturelle Macht sind somit gleichzeitig bedingende Faktoren der Möglichkeiten und Grenzen von US-Botschafter-Einflussnahmen.

⁶ Einfluss wird hier als graduelle und schwächere Variante von Macht verstanden. Die Mechanismen sind jedoch ähnlich.

schen Weltmacht und Weltorganisation, zwischen nationalen und internationalen Interessen alles möglich.⁷ Er ist ein maßgeblicher Bestimmungsfaktor der amerikanischen UN-Politik. Linda Fasulo bezeichnet ihn gar als den wichtigsten Akteur⁸ im UN-System nach dem UN-Generalsekretär (Fasulo 2009: 31; 2015) und Meena Bose schreibt zum Amt: „[...] *the U.S. Permanent Representative to the UN can play a significant role in American foreign policy making*“ (Bose 2011: 239). Hierbei spielen sowohl akteurs- (beispielsweise Biografie, konzeptionelles Denken) als auch strukturbezogene (beispielsweise nationaler und internationaler UN-Kontext) Faktoren eine Rolle. Das Problem ist die bislang fehlende systematische Untersuchung seiner spezifischen Rolle. Die Biografie des Botschafters, sein konzeptionelles Denken über das Verhältnis zwischen den USA und den UN sowie sein Agieren auf nationaler und internationaler Ebene sind für diese Untersuchung daher von besonderem Interesse.

Eine der entscheidenden Besonderheiten des US-amerikanischen Botschafterpostens in New York ist die Tatsache, dass der Amtsinhaber im Gegensatz zu allen anderen US-Botschaftern seit 1950 als einziger in den NSC berufen wird und seit 1953 zusätzlich – jeweils mit zeitweiligen Unterbrechungen – Kabinettsmitglied ist (Finger 1980: 15; Bose 2011)⁹, was den direkten Zugang zum Präsidenten und die Einflussnahme bei Entscheidungsprozessen erheblich erleichtert. Der UN-Botschafter wird direkt vom US-Präsidenten ernannt und muss grundsätzlich vom Senat bestätigt werden. Für sein Abstimmungsverhalten in den Gremien der Vereinten Nationen muss er jedoch generell die Zustimmung des *Department of State* einholen. Allerdings kann die herausragende Stellung auch zu Konfrontationen innerhalb der Exekutive führen. Nicht selten kam es in der Vergangenheit zu Konkurrenzkämpfen zwischen US-Botschafter und Außenminister, die nicht immer unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfanden (Beichman 1968: 96 f.). Frühere US-Botschafter verstanden sich, wie oben bereits angemerkt, und bestärkt durch ihre eigene „Hausmacht“¹⁰ (Münzing 1995: 30) keineswegs bloß als aus-

⁷ Zur Dichotomie zwischen Weltmacht und Weltorganisation siehe auch Rittberger 2006.

⁸ Zur grundlegenden Annahme dieser Arbeit (sofern nicht anders definiert), dass es sich bei Akteuren in den internationalen Beziehungen um menschliche Individuen handelt, siehe Hudson 2007: 3 ff. Siehe dazu auch Kapitel 2.

⁹ Genaugenommen ist beim US-Kabinett zwischen Kabinettsmitgliedern („*Members of the Cabinet*“) und Mitgliedern auf Kabinettssebene („*Cabinet-level Officers*“) zu unterscheiden. Erstere sind grundsätzlich alle Minister („*Secretaries*“), während Letztere z.B. aus dem Stabschef des Weißen Hauses, Vertretern nachgeordneter Behörden und eben dem US-Botschafter bei den UN bestehen. Insgesamt betrachtet gehören in den USA mehrheitlich die Minister und andere ausgewählte Akteure dem Kabinett an und sind für die regierungsinternen Beratungen bedeutend. Auf die zuvor genannte Unterscheidung wird im Folgenden jedoch nicht mehr hingewiesen. Weitere Informationen zur genauen Arbeitsweise des NSC siehe Rothkopf 2005.

¹⁰ Als Beispiel für die eigene Hausmacht nennt Münzing die Auseinandersetzungen zwischen Botschafterin Jeane Kirkpatrick und Außenminister Alexander Haig über das amerikanische Verhalten im Falkland/Malvinas-Konflikt 1982 (siehe dazu ausführlich Kapitel 5.3). Während Haig zwischen den

führendes Organ des *Department of State*, sondern hatten eigene Zielvorstellungen oder akzeptierten nur direkte Anweisungen des US-Präsidenten (siehe auch Kapitel 4).¹¹ George H.W. Bushs Intention war es, dieser Autonomie¹² entgegenzuwirken und sich während seiner Präsidentschaft für eine konsistente amerikanische Außen- und UN-Politik einzusetzen. In einem Brief an Seymour Finger, langjähriger Diplomat in der USUN und Begleiter zahlreicher US-Botschafter zwischen 1956 und 1971, kritisierte er bereits 1978 das zuweilen eigenständige Auftreten der US-Botschafter:

„The UN represents but a part of our overall foreign policy initiatives and there only a small part of our foreign policy goals are enacted. Thus the Ambassador, even though in a very visible post, must coordinate with the Secretary of State and with IO and not try to run a separate ship. He has many contacts with Ambassadors and thus gets many insights into foreign policy; they should be cranked into the machinery. It confuses the hell out of our allies to have statements coming out of the UN or some other Embassy which may not agree with something the Secretary of State has said. The Ambassador should believe in the UN, want to strengthen it where possible. He owes the President, though the Secretary of State, his advice, his criticism, his best judgment; but when the decision is made he owes the President his support. No UN Ambassador can appear to run a foreign policy organization separate and apart from the State Department, certainly separate and apart from the policies determined by the President.“ (Finger 1988: 219; Finger 2002: 143)

Als Konsequenz daraus vertrat Bush Sen. während seiner Amtszeit die Ansicht, dass kein US-Botschafter bei den UN eine eigene außenpolitische Agenda neben dem *Department of State* haben dürfe (Münzing 1995: 30; Finger 1988: 219; Finger 2002: 143). Aus diesem Grund setzte er den Berufsdiplomaten, aber nicht weniger kompetenten Thomas Pickering ein.¹³

Konfliktparteien, das Vereinigte Königreich und Argentinien, zu vermitteln versuchte und tendenziell auf der Seite des Vereinigten Königreiches stand, unterstützte Kirkpatrick – gewährt von Präsident Ronald Reagan – Argentinien. Nicht zuletzt diese Konstellation war ein Grund für Haigs Rücktritt am 5. Juli 1982 nach nur rund anderthalbjähriger Amtszeit (Gerson 1991: 113–132; Haig/Boothe 1984).

¹¹ Smith und Finger bezeichnen die Ständigen Vertretungen gar als *„mini or shadow foreign ministries, somewhat free of direction from the home government“* (Smith 2006: 34; Finger 1990: 22). Die Diplomaten erfahren dort bei multilateralen Verhandlungen einen größeren Grad an eigener Autonomie gegenüber der eigenen Regierung (Jacobson 1979: 110). Dazu auch Finger: *„The wide range of questions promotes a greater degree of autonomy for the mission, as few governments can keep track of so many details and the government is more dependent on the mission for relevant information“* (Finger 1990: 20).

¹² Unter Autonomie wird die grundsätzliche Unabhängigkeit des Agierens eines US-UN-Botschafters verstanden.

¹³ Neben der bislang in der Literatur lediglich unspezifischen Verortung des US-Botschafters als Akteur ist es umstritten, ob die politische Ernennung von Personen oder der Einsatz von Berufsdiplomaten für das Amt des US-Botschafters förderlich für die amerikanische UN-Politik ist oder ihr eher schadet (Zitka 1997: 340). Auf Basis mehrerer Interviews schreibt Zitka, dass es hier durchaus unterschiedliche Einschätzungen gibt: Der langjährige Berater von UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld sowie UN-Untergeneralsekretär Brian Urquhart und der frühere US-Botschafter bei den UN Donald McHenry kommen danach zu dem Schluss, dass lediglich qualifizierte Berufsdiplomaten in der Lage seien, die multilaterale Konferenzdiplomatie zu verstehen und zu nutzen. McHenry dazu: *„Sometimes, the problem with politicians as American representatives at the UN is that they as soon as they get to*

Das Beispiel Bolton zeigt zudem, dass letztlich auch die persönlichen Ansichten darüber entscheiden, welche Stellung die Botschafter als Leiter der USUN im (außen-)politischen System der USA haben. Sie sind ein wichtiger Bestandteil innerhalb des exekutiven Beziehungsgeflechts und der außenpolitischen Handlungen: „*Der Kooperation und Rivalität im Dreieck zwischen Weißem Haus, State Department und UNO-Botschaft kommt hier eine zentrale Bedeutung zu*“ (Zitka 1997: 335). Die unterschiedlichen Rollen, die er als Akteur gegenüber seinen ihn umgebenden Strukturen einnehmen kann, werden durch seine besondere hierarchische Stellung innerhalb der US-Regierung in Relation zu den anderen, regulären US-Botschaftern ermöglicht. Die biografische Prägung und sein konzeptionelles Denken über die Rolle der USA und der UN bestimmen das Verhalten dieser Person. Damit einher gehen die spezifische Ausgestaltung der US-amerikanischen UN-Politik und seine spezifische Rolle als Vermittler zwischen nationalen und internationalen Interessen.¹⁴ Die Ständigen Vertreter der USA bei den UN pflegten und pflegen äußerst unterschiedliche Beziehungen zu den wichtigen Akteuren der US-Außenpolitik, wie beispielsweise zum US-Präsidenten. Klar ist, dass der Präsident im politischen System der USA die Hauptgestaltungsmacht innerhalb der Exekutive hat und damit auch die US-amerikanische UN-Politik maßgeblich bestimmt.

New York forget that they are still part of the American government. They are not accustomed to the working structure [...]. They do not realize that as soon as they open their mouth everyone is interpreting their remarks as official US policy. They are the United States speaking. It is very difficult to get politicians to understand that“ (zit. nach Zitka 1997: 340). Charismatische und extrovertierte Botschafterpersönlichkeiten hingegen beurteilen dies diametral. Die ehemaligen US-Botschafter Andrew Young, Daniel Moynihan und Jeane Kirkpatrick betonen, „*daß gerade die politischen Instinkte und zusätzlichen Handlungsspielräume innenpolitisch einflussreicher Persönlichkeiten die Effektivität amerikanischer UNO-Politik fördern. Unterstützung findet letztere Entscheidung bei Seymour M. Finger [...]. Anders als Berufsdiplomaten [...] verfügen profilierte Politikerpersönlichkeiten meist über ein höheres Maß an Risikobereitschaft, politischem Gestaltungswillen und Charisma*“ (Zitka 1997: 340).

¹⁴ Einige Studien, wie beispielsweise von Cox und Jacobson, heben hervor, dass die persönlichen Eigenschaften des Diplomaten mit den Fähigkeiten und Prioritäten ihrer Regierung, die sie vertreten, übereinstimmen muss (Cox/Jacobson 1973a; 1973b: 20). Offenkundig wird dabei das nationale und internationale Spannungsfeld, in denen sich die Botschafter oftmals bewegen. Zu einem repräsentieren sie ihre Regierung, zum anderen befinden sie sich in der „*give-and-take of UN politics*“-Welt (Jacobson 1979: 120–124; Nicolas 1975: 136 f.). Finger nennt in seiner Studie u.a. die Beispiele Korea-Krieg, den Nahen Osten und Afrika, in denen der US-Botschafter mit einer UN-Perspektive amerikanische Politik beeinflusste (Finger 1980: xviii). Das Gleiche gilt für die ihm untergeordnete Ständige Vertretung, die USUN, als Institution in New York. Im Vergleich zu anderen amerikanischen Botschaften übernimmt sie gelegentlich auch die Rolle einer „*Botschaft der UNO*“ (Zitka 1997: 341) in der amerikanischen Öffentlichkeit, da sie eine Auslandsvertretung im Heimatland ist. Dies liegt nicht zuletzt an ihrer vierfachen Funktion: Sie ist nicht nur Botschaft zwischen den USA und den UN im abstrakten Sinne, sondern auch Kontaktbüro für die Stadtverwaltung von New York City, den Bundesstaat New York und die US-Regierung in Washington, D.C. (Zitka 1997: 341). Um die Rolle des „*Hausherren*“ der USUN, des amerikanischen UN-Botschafters, einordnen und bestimmen zu können, ist es wichtig, auch die innenpolitischen Strukturen, in denen sich die jeweilige Botschafterpersönlichkeit befindet, zu analysieren: So spielte beispielsweise der US-Wahlkampf 1996 eine wichtige Rolle. Er verstärkte durch die politische Auseinandersetzung mit dem US-Präsidentschaftskandidaten Senator Bob Dole und dem Kongress die kritische Haltung Präsident Bill Clintons und der Botschafterin Albright gegenüber UN-Generalsekretär Boutros-Ghali (Boutros-Ghali 1999: 287 ff.; siehe dazu auch Kapitel 5.4).

Dennoch ist er dabei stets auf außenpolitische Berater angewiesen, die durchaus einen gewissen Einfluss auf ihn ausüben können. Einer davon kann der US-amerikanische Botschafter bei den UN sein. Der US-UN-Botschafter wird jedoch wesentlich seltener von der Wissenschaft genauer analysiert als andere Schlüsselpositionen neben dem US-Präsidenten wie der Außenminister, Verteidigungsminister oder nationale Sicherheitsberater der jeweiligen US-Regierung (Bose 2011: 239).

Nach den unterschiedlichen Beziehungen zu wichtigen Akteuren der US-Außenpolitik richtet sich aber auch die Effektivität der US-Botschafter in New York, abhängig von ihren politischen Fähigkeiten und ihrem innen- und außenpolitischen Renommee (Fasulo 1984: 8).¹⁵ Dabei stellt sich auch immer wieder die Frage, ob von dem US-Botschafter bei den UN Weisungen seiner Vorgesetzten lediglich umgesetzt werden oder ob er mit seinem individuellen Handeln als Akteur das Verhältnis zwischen Weltmacht und Weltorganisation maßgeblich prägen kann. Dass auch Letzteres möglich ist – Bolton war in dieser Hinsicht nicht erfolgreich –, bewiesen prominente US-Botschafter mit ihrem individuellen Hintergrund und einem wesentlich politischeren Amtsverständnis, als es ein reiner Berufsdiplomat jemals ausüben würde, wie beispielsweise die Botschafter Henry Cabot Lodge Jr. (1953-1960) unter US-Präsident Eisenhower, Madeleine Korbelt Albright (1993-1997) oder Richard Holbrooke (1999-2001) unter Präsident Clinton.

Der Faktor Persönlichkeit ist ein durchaus gewichtiger, der die Rolle des US-UN-Botschafters mitbestimmt: Gerade innerhalb einer Weltorganisation, den Vereinten Nationen, existiert eine größere internationale Informalität der diplomatischen Beziehungen unter den Botschaftern, als es in den jeweiligen bilateralen Botschaften der Hauptstädte jemals möglich wäre (Beichman 1968: 47). Aber auch auf nationaler Ebene spielen die Persönlichkeit des US-Botschafters und seine Ambitionen sowie jene seines

¹⁵ Finger formuliert sieben idealtypischen Anforderungen an die persönlichen Eigenschaften des US-Botschafters, um effektiv handeln zu können (Finger 1988: 306 f.): Erstens sind diplomatische Fähigkeiten, insbesondere innovative Verhandlungstechniken von integraler Bedeutung. Zweitens muss er gut zuhören und auf Dynamiken rasch reagieren bzw. möglichst früh davor warnen können. Drittens sollte er ein sehr begabter Rhetoriker und Redner sein, um in der amerikanischen Öffentlichkeit, innerhalb des politischen Systems der USA und auch gegenüber anderen Länderdelegationen in den UN seine Positionen verdeutlichen zu können. Viertens sind gewisse Erfahrungen in der Außenpolitik oder zumindest ein Interesse bzw. eine internationale Perspektive unabdingbar. Fünftens sollte er sich mit den bürokratischen Strukturen der Exekutive in Washington, D.C., aber auch im UN-Sekretariat grundsätzlich auskennen und mit den relevanten Akteuren (US-Präsident, Außenminister, *Assistant Secretary for International Organizations*, UN-Generalsekretär und andere Sekretariatsmitarbeiter sowie andere Länderdelegationen) ein möglichst kooperatives Verhältnis aufbauen, um Einfluss geltend machen zu können. Sechstens muss er stets auf die unterschiedlichen Stimmungen im Kongress und in der amerikanischen Öffentlichkeit gegenüber den UN achten, um darauf – wenn nötig – rasch reagieren zu können. Und siebtens sollte er ein anerkannter Manager sein, der in der Lage ist, loyales Personal für die USUN zu rekrutieren, das ihn bei seiner täglichen Arbeit unterstützt, während er die grundsätzliche politische Ausrichtung der USUN festlegen kann.

formalen nationalen Vorgesetzten, des US-Außenministers, eine entscheidende Rolle für die Qualität der Zusammenarbeit bei der Formulierung amerikanischer UN-Politik (Beichman 1968: 92 f.). Dass Menschen darüber entscheiden, wie adäquate US-Außenpolitik funktioniert, unterstreicht auch Finger:

„Having been concerned with U.S. foreign policy for more than three decades – twenty-six years as a career diplomat, including fifteen at the UN and seven as a professor of international relations – I have been struck repeatedly by the extent to which a determined individual, enjoying the confidence of the president and backed by a competent staff, can exert policy leadership. People do make a difference.“ (Finger 1980: xiii)

Beeindruckt von den charismatischen Personen Henry Cabot Lodges Jr., Adlai Stevensons, Arthur Goldbergs und George Balls, kommt Finger zum Ergebnis, dass die Persönlichkeit für das Funktionieren der USUN und ihrer Mitarbeiter entscheidend ist und insbesondere bei der Vermittlung zwischen amerikanischen Positionen in den UN und internationalen Interessen eine signifikante Rolle spielt (Finger 1980: xvii; siehe auch Bose 2011: 239).¹⁶ Er zitiert darüber hinaus Dean Rusk, früherer US-Außenminister (1961–1969), mit den Worten:

„The real organization of government at higher echelons is not what you find in textbooks or organizational charts. Confidence flows down from the President. That is never permanent and people don't like it. Besides, it fluctuates. People go up and people go down.“ (Finger 1980: xiii–xiv)

Die US-Botschafter seien stets Verfechter eines Politikwandels mit größerem Durchsetzungsvermögen und Einfluss als ein „regulärer Washingtoner Bürokrat“ gewesen, die zudem fernab jeglicher Routine neue Impulse in der US-Außenpolitik setzten, so Finger (Finger 1980: xiv). Dies sei auch speziell dann möglich, wenn der US-Botschafter ein besonderes Vertrauen zum Präsidenten genieße.¹⁷ Aufgrund dieser Tatsache war es gerade zu Beginn der Vereinten Nationen für den Ständigen Vertreter der USA möglich, viele politische Initiativen ins Leben zu rufen: Beispielsweise wurden die Gründung sowohl der Vorläuferorganisation des UNDP (1956/1957) als auch des WFP (1960/1961) u.a. vom US-UN-Botschafter Henry Cabot Lodge Jr. initiiert und direkt

¹⁶ Siehe dazu auch Bose 2014.

¹⁷ Für die USA war 1945 die dauerhafte Einrichtung einer Nachkriegsordnung, gesichert u.a. durch eine neue Weltorganisation wie die Vereinten Nationen, ein wichtiges politisches Anliegen, weshalb auch der US-Botschafter bei den UN überhaupt derart prominent und potenziell einflussreich ist. Beichman meint dazu, dass kurz nach der Gründungskonferenz der UN der Präsident auf Grundlage der US-Verfassung theoretisch einen Berufsdiplomaten hätte einsetzen können, der von einem Büro im Außenministerium in Washington, D.C. aus arbeitet und sich zeitweise nach New York ins Hauptquartier der Vereinten Nationen begibt, um die Instruktionen des Präsidenten und/oder Außenministers bzw. anderer Stellen im Außenministerium umzusetzen (Beichman 1968: 53). Stattdessen ist der Botschafter mit der USUN wichtiger Bestandteil innerhalb der US-Regierung geworden.

mit dem damaligen US-Präsidenten Dwight Eisenhower koordiniert (Finger 1980: xv). Ein Indiz dafür, dass sich akteurs- und strukturbezogene Faktoren gegenseitig konstituieren (siehe dazu auch Kapitel 2).

Anlässlich dieses Handlungspotenzials des Botschafters stellt auch Arnold Beichman die These auf, dass – je nach Botschafterperson, die sich das Potenzial zu Nutze macht – die Ständige Vertretung der USA bei den UN ein autonomes *Department of State* im *Department of State* sein kann (Beichman 1968). Als Leiter der USUN stehen dem US-Botschafter zahlreiche eigene Ressourcen vor Ort in New York zur Verfügung, die seine Autonomie und jene der USUN überhaupt erst ermöglichen (beispielsweise in Form eines persönlichen Netzwerks, das bei der Sammlung von Informationen, der Politikformulierung und der Politikumsetzung unterstützt). Die Hierarchieprobleme werden dadurch verstärkt, dass der *Assistant Secretary for International Organizations* zwar der eigentliche (aber selten beachtete) direkte Vorgesetzte des US-Botschafters ist, es aber gleich zwei Akteuren (dem Außenminister und dem US-Botschafter) recht machen muss. Beichman beschrieb diese schwierige Situation und die Rolle der US-Botschafter und der Ständigen Vertretung der USA bei den UN bereits 1968 folgendermaßen:

„USUN power is residual and monopolistic. It can be shared with the Assistant Secretary and the I.O. Bureau, but the decision to share is for the USUN Chief to make. And when goal congruence between USUN and State Department is lacking, the USUN Chief may act in such a fashion as to commit the Government to positions which neither ‘the key figure’ nor the Secretary of State himself intended. Since the USUN Chief is generally an imposing national figure with political resources or White House friendships, it is hard to envision reprisals being visited on him by his nominal superiors as if he were a United States Consul in some corner of a foreign field. [...] So long as the President needs the USUN Chief, the USUN Chief does not need the State Department or the I.O. Bureau.“ (Beichman 1968: 95)

Diese Doppelstrukturen sind symptomatisch für das politische System der USA. Ursache hierfür sind die gemäß dem Prinzip der *Checks and Balances* bewusst angelegte Kontrolle und Kompetenzüberschneidungen sowohl innerhalb der US-Exekutive als auch traditionell zwischen der Exekutive, der Legislative und der Judikative. Dem Spannungsverhältnis, insbesondere zwischen Präsident und Kongress, liegt auch die Tatsache zugrunde, dass die amerikanische Verfassung gemäß dem Prinzip der Gewaltenteilung zwar allgemeine außenpolitische Kompetenzen zwischen der Exekutive und Legislative aufteilt, diese Aufteilung im Detail jedoch nicht genau regelt. Eine politische Situation kann von den Beteiligten höchst unterschiedlich bewertet werden, sodass sich aus den unterschiedlichen Einschätzungen verschiedene Vorstellungen über

den richtigen Lösungsweg bzw. die weitere Vorgehensweise ergeben. Dies ist auch der Grund für das zumeist höchst komplexe und ambivalente Verhältnis der USA gegenüber den Vereinten Nationen, mit dem auch der US-Botschafter bei den UN umzugehen hat (u.a. Ostrower 1998; Luck 1999; Lyon 2016 und die Kurzstudie Rosenow 2009).

Neben dem eingangs erwähnten Beispiel John R. Bolton gibt es noch zahlreiche andere und wesentlich bedeutendere Personen unter den bislang insgesamt 36 US-Botschafter¹⁸ (siehe auch Kapitel 4.1): Viele von ihnen stellen interessante Fälle für die unterschiedliche Bedeutsamkeit des individuellen Akteurs samt seiner Biografie und konzeptionellen Denkens sowie seiner Rolle im nationalen und internationalen Kontext dar. Wirft man einen Blick auf alle bisherigen Individuen, so fällt auf, dass die meisten Botschafter keine regulären Berufsdiplomaten waren, sondern zuvor oftmals hohe gesellschaftliche oder politische Ämter innehatten und dabei eine eigene Agenda verfolgten:¹⁹ Einige waren zuvor Professoren (Daniel Moynihan, Jeane Kirkpatrick, Samantha Power), Bürgerrechtler (Andrew Young), frühere Botschafter (Richard Holbrooke, John Negroponte, John Bolton), Senatoren (Warren Austin, Henry Cabot Lodge Jr.), Richter am *Supreme Court* (Arthur Goldberg), zweimalige Präsidentschaftskandidaten (Adlai Stevenson) und Gouverneure (Adlai Stevenson, Nikki Haley) oder wurden nach ihrem Amt in New York nationaler Sicherheitsberater (Susan Rice), Außenminister (Madeleine Albright) bzw. gar zum US-Präsidenten gewählt (George H.W. Bush).

Das Erkenntnisinteresse der Untersuchung ist nach diesen Vorbemerkungen die spezifischere Verortung der individuellen Rolle des amerikanischen UN-Botschafters. Da das Verhältnis der USA zu den UN von Individuen gestaltet wird, bietet sich für eine genauere Analyse eine akteurszentrierte Rollendefinition an unter Berücksichtigung struktureller Faktoren (Gu 2010: 25; Hermann/Hagan 1998; Hudson 2007). Dem amerikanischen UN-Botschafter wird in dieser Arbeit eine zentrale Rolle in den Beziehungen zwischen Weltmacht und Weltorganisation zugesprochen, die jedoch spezifischen Kontexten unterliegt: der Kontext seines biografischen Werdegangs, seines konzeptionellen Denkens sowie der nationale und internationale UN-Kontext. Diese vier Kontexte sind deshalb von Interesse und sollen herangezogen werden, weil sie erstens für die jeweilige tatsächliche Rolle Erklärungsmuster bieten können und zweitens auch

¹⁸ 29 reguläre US-UN-Botschafter und sieben Interimsführungen (Stand 2017; siehe US Department of State – Office of the Historian 2017a).

¹⁹ Die USA sind hierbei auch kein Einzelfall, aber mit Sicherheit der auffälligste. Dazu Smith und Nicolas: „*Permanent representatives are nearly always ‚senior diplomats of distinction‘*“ (Nicolas 1975: 198). „[...] *in many countries this posting is considered to be one of the most high-profile and prestigious of the entire diplomatic service*“ (Smith 2006: 37). Dabei stehen die Botschafter oftmals kurz davor, nach ihrer Tätigkeit in New York Außenminister des jeweiligen Heimatlandes zu werden. Madeleine Albright ist hier ein gutes Beispiel (Smith 2006: 38).

aufgrund der Materiallage operationalisierbar erscheinen. Das Amtsverständnis ist hingegen eher eine Folge aus biografischer Prägung und konzeptionellem Denken. Zwischen dem nationalen und internationalen UN-Kontext kann und muss der Ständige Vertreter auch durchaus als Vermittler zwischen den nationalen und internationalen Interessen in Erscheinung treten (Putnam 1988; Zitka 1997: 325).²⁰ Die individuelle Persönlichkeit sowie sein Verhalten auf nationaler und internationaler Ebene konstituieren die Rolle des Botschafters in den US-UN-Beziehungen, die es näher zu bestimmen gilt. Der US-Botschafter wird in dieser Arbeit zugleich als „Akkumulationspunkt“ und „Transmissionsriemen“ amerikanischer und UN-Interessen betrachtet. Denn wie bereits erwähnt: Einerseits repräsentiert er in seiner Funktion als Vermittler bei den UN amerikanische Interessen, andererseits kann er durchaus als UN-Botschafter in den USA fungieren.

Die folgende Tabelle zeigt zunächst eine Übersicht mit allen bisherigen US-amerikanischen UN-Botschaftern in New York sowie den jeweiligen US-Präsidenten und UN-Generalsekretären. Anschließend wird die spezifische Fragestellung und das Ziel dieser Arbeit erläutert:

Tabelle 1: bisherige US-amerikanische UN-Botschafter (Stand: 2017)

Nr.	US-Botschafter	Amtszeit	US-Präsident	UN-Generalsekretär
01	Edward R. Stettinius Jr.	1946	Harry S. Truman	Sir Gladwyn Jebb
–	Herschel V. Johnson (itrm.)	1946–1947		Trygve Lie
02	Warren R. Austin	1947–1953		
03	Henry C. Lodge Jr.*	1953–1960	Dwight D. Eisenhower	Dag Hammarskjöld
04	James J. Wadsworth*	1960–1961		
05	Adlai E. Stevenson*	1961–1965	John F. Kennedy	Sithu U Thant
			Lyndon B. Johnson	
06	Arthur J. Goldberg*	1965–1968		
07	George W. Ball*	1968		
08	James R. Wiggins*	1968–1969		
09	Charles W. Yost*	1969–1971	Richard M. Nixon	
10	George H.W. Bush*	1971–1973		
11	John A. Scali*	1973–1975	Gerald R. Ford	
12	Daniel P. Moynihan*	1975–1976		
13	William W. Scranton*	1976–1977		
14	Andrew J. Young*	1977–1979	James E. Carter	

²⁰ Alynna Lyon schlägt aufbauend auf Putnams „*Two-level Game*“ ein „*Three-level Game*“ vor, das neben den nationalen Determinanten innerhalb der USA auch jene innerhalb der UN sowie internationale Dynamiken berücksichtigt (Lyon 2016: 33). Innerhalb dieses Dreiklangs muss sich auch der US-amerikanische UN-Botschafter bewegen.

15	Donald F. McHenry*	1979–1981		
16	Jeane J. Kirkpatrick*	1981–1985	Ronald W. Reagan	Javier Pérez de Cuéllar
17	Vernon A. Walters*	1985–1989		
18	Thomas R. Pickering	1989–1992	George H.W. Bush	
19	Edward J. Perkins	1992–1993		Boutros Boutros-Ghali
20	Madeleine K. Albright*	1993–1997	William J. Clinton	Kofi A. Annan
21	William B. Richardson*	1997–1998		
–	Albert P. Burleigh (itrm.)	1998–1999		
22	Richard C. A. Holbrooke*	1999–2001		
–	James B. Cunningham (itrm.)	2001	George W. Bush	
23	John D. Negroponte	2001–2004		Ban Ki-moon
24	John C. Danforth	2004–2005		
–	Anne W. Patterson (itrm.)	2005		
25	John R. Bolton (ra)	2005–2006		
–	Alejandro D. Wolff (itrm.)	2006–2007		
26	Zalmay M. Khalilzad	2007–2009		Barack H. Obama
27	Susan E. Rice*	2009–2013		
–	Rosemary A. DiCarlo	2013		
28	Samantha J. Power*	2013–2017		António Guterres
–	Michele J. Sison (itrm.)	2017	Donald J. Trump	
29	Nikki Haley*	2017–2019		

* = Kabinettsmitglied; itrm. = interim; ra = recess appointment

Quellen: US Department of State – Office of the Historian 2017a; Fasulo 2009: 32; Bose 2011: 254 f.

1.2 Fragestellung und Ziel

Vor diesem Hintergrund soll in dieser Arbeit die Rolle des US-amerikanischen UN-Botschafters analysiert werden. Die zentrale Fragestellung lautet daher:

Welche Rolle spielt der US-amerikanische UN-Botschafter im individuellen, konzeptionellen, nationalen und internationalen UN-Kontext und wie kann seine Rolle insgesamt bewertet werden?

Die Fragestellung bedarf einiger Erläuterungen: Der Begriff der Rollen wird für diese Untersuchung definiert als „*social position (as well as a socially recognized category of actors) that are constituted by ego and alter expectations regarding the purpose of an actor in an organized group*“ (Harnisch 2011: 8).²¹ Die Rolle ist in dieser

²¹ Hogg et al. definieren dazu ergänzend Rollen als Selbstverständnis und selbstreferenzielle Erkenntnis für Akteure entsprechend ihrer sozialen Position, die sie einnehmen (Hogg et al. 1995: 256). Rollen versuchen eine empirische Brücke zwischen Akteur (Rollenausübung) und Struktur (internationales System) in den Internationalen Beziehungen aufzubauen (Breuning 2011: 16; 21 ff.). Die Nähe zum Sozialkonstruktivismus ist durchaus gegeben (Breuning 2011: 20 ff.; Kapitel 2.2).

Arbeit eng mit dem Amt des US-Botschafters bei den UN verknüpft; hinzu kommt noch das eigentliche Individuum, welches das Amt ausführt und die Rolle damit und durch die Interaktion mit seinem Umfeld zu einer sozialen Position macht. Die Rolle ist determiniert durch Zeit und einen spezifischen Handlungsspielraum und dabei abhängig von der sie umgebenden Struktur der Gruppe sowie ihrem Ziel. Der Rollenbegriff wird hier – sofern nicht anders erwähnt – auf das Individuum übertragen. Er kann sich in anderen Untersuchungen aber auch auf das grundsätzliche Verhalten von Staaten im internationalen System beziehen (Maull 2011: 167–193).²² Einige Rollen können konstitutiv für das Umfeld sein, wenn der Akteur z.B. eine tragende Position einnimmt, andere Rollen sind hingegen lediglich funktional-spezifisch. Rollenerwartungen zwischen unterschiedlichen Akteuren können sehr stark variieren und durchaus zu Konflikten beim Selbstverständnis und den Anforderungen durch das Umfeld entstehen (Intra-Rollenkonflikte oder Inter-Rollenkonflikte) (Harnisch 2011: 8; Harnisch et al. 2011: 256). Für den US-UN-Botschafter kann ein Inter-Rollenkonflikt beispielsweise auf nationaler Ebene dann entstehen, wenn er seine Legitimation für sein Amt primär aus der politischen Ernennung durch den US-Präsidenten speist und sich dem US-Außenminister nicht unterordnet. Auf internationaler Ebene kann z.B. ein Konflikt mit den Vereinten Nationen entstehen, wenn der Botschafter nationale Interessen gefährdet sieht. Ein Intra-Rollenkonflikt für ihn kann dann entstehen, wenn er zwischen seiner Regierung und den UN bzw. den Interessen der internationalen Staatengemeinschaft vermitteln muss. In beiden Fällen ist die Persönlichkeit des US-Botschafters bei den UN durchaus ein relevanter Faktor, der über den Ausgang dieser möglichen Konflikte entscheidet. Rollenkonzeptionen sind Teil der sozialen Identität eines Akteurs (siehe Kapitel 2.2). Sie und die eigentliche Ausübung von Rollen können sich von den Erwartungen seines Umfeldes durchaus unterscheiden (Harnisch 2011: 9).

Unter dem individuellen Kontext ist die jeweilige Biografie des Amtsinhabers zu verstehen. Es geht hierbei um die Untersuchung des biografischen Werdegangs der US-amerikanischen UN-Botschafter und individueller Bestimmungsfaktoren insbesondere vor der eigentlichen Tätigkeit als Botschafter. Zu diesen Faktoren gehören die Aspekte der familiären Sozialisation, der wichtigen beruflichen Stationen, der Charakter-

²² Maull arbeitet in seinem Aufsatz mit den außenpolitischen Rollenkonzeptionen der USA. Dabei arbeitet er für die USA fünf Rollen aus, mit denen auch der US-UN-Botschafter immer wieder umzugehen hat: Erstens die USA als Führungsnation. Zweitens die USA als relativ pragmatische internationale Macht, die eine internationale Ordnung zwar befürwortet und unterstützt, jedoch auch durchaus unilateral handeln kann. Drittens die USA als Nutzenmaximierer im Dienste der nationalen Interessen. Viertens die USA als „Vollstrecker“, der in der Lage ist, allein militärisch zu handeln. Und schließlich fünftens die USA als demokratisierende Macht, die bereit ist, ihr Verständnis von Demokratie und Menschenrechten in die Welt zu tragen (Maull 2011: 169).

eigenschaften sowie der Vorbilder bzw. Mentoren und der prägenden Ereignisse vor und während der Amtszeit als US-amerikanischer UN-Botschafter (siehe auch insbesondere Kapitel 3.3).

Unter dem konzeptionellen Kontext sind das jeweilige konzeptionelle Denken der US-amerikanischen UN-Botschafter und ihre konzeptionellen Bestimmungsfaktoren zu verstehen. Es geht hier vor allem um die Aspekte der Weltordnungsvorstellungen, Vorstellungen zur außenpolitischen Rolle der USA sowie der Vereinten Nationen (siehe auch insbesondere Kapitel 3.3).

Unter dem nationalen Kontext sind die Rolle der US-amerikanischen UN-Botschafter im politischen System der USA und ihre nationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren zu verstehen. Es geht um die Bestimmungsfaktoren, die den Handlungsspielraum des Botschafters prägen, die Möglichkeiten sich in den außenpolitischen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozess einzubringen sowie die unterschiedlichen Rollen, die sie dabei einnehmen können. Wie zuvor erwähnt, stehen in diesem Kapitel insbesondere die für den außenpolitischen Entscheidungsprozess im politischen System der USA für den Botschafter relevanten Personen, Ereignisse und Krisensituationen im Vordergrund (siehe auch insbesondere Kapitel 3.3).

Unter dem internationalen UN-Kontext sind die Rolle der jeweiligen US-Botschafter im System der UN und ihre internationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren zu verstehen. Auch hier geht es um Faktoren, die den Handlungsspielraum der Botschafter prägen, die Möglichkeiten sich in den multilateralen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozess einzubringen sowie die unterschiedlichen Rollen, die er dabei einnehmen kann. Wie zuvor erwähnt, stehen in diesem Kapitel insbesondere die für den multilateralen Entscheidungsprozess im System der UN für den Botschafter relevanten Personen, Ereignisse und Krisensituationen im Vordergrund. Dies kann auch Faktoren beinhalten, die relevant sind, obwohl sie sich auf nationaler Ebene abspielen; eine scharfe Trennung ist nicht immer möglich (siehe auch insbesondere Kapitel 3.3).

Die Bewertung seiner Rolle insgesamt wird anhand der vier zuvor vorgestellten Kontexte vorgenommen. Vorab sei bereits gesagt, dass zur Beantwortung der zentralen Fragestellung nur jene Ständigen US-Vertreter bei den UN herangezogen werden, die mit Beginn der ersten Amtszeit des jeweiligen US-Präsidenten ernannt und vom Senat bestätigt wurden. Sie bilden die für diese Untersuchung relevante Grundgesamtheit für die engere Auswahl der Fallbeispiele. Dahinter steht die Annahme, dass die jeweils ersten Botschafterbesetzungen Ausdruck der spezifischen UN-Politik einer neu ins Amt

gewählten US-Regierung sind. Würde man aus den darauffolgenden Botschaftern der jeweiligen US-Regierungen die Fallstudien wählen, wäre eine Vergleichbarkeit zwischen den Botschaftern aus unterschiedlichen amerikanischen Regierungen kaum gegeben. Daher sind die folgenden zwölf ausgewählten US-Botschafter von besonderem Interesse:

Tabelle 2: US-amerikanische UN-Botschafter (Ersternennungen; Stand: 2017)

Nr.	US-Botschafter	Amtszeit	US-Präsident	UN-Generalsekretär
02	Warren R. Austin ²³	1947–1953	Harry S. Truman	Trygve Lie
03	Henry C. Lodge Jr.*	1953–1960	Dwight D. Eisenhower	Dag Hammarskjöld
05	Adlai E. Stevenson*	1961–1965	John F. Kennedy	Sithu U Thant
			Lyndon B. Johnson	
06	Arthur J. Goldberg*	1965–1968		
09	Charles W. Yost*	1969–1971	Richard M. Nixon	
12	Daniel P. Moynihan*	1975–1976	Gerald R. Ford	Kurt Waldheim
14	Andrew J. Young*	1977–1979	James E. Carter	
16	Jeane J. Kirkpatrick*	1981–1985	Ronald W. Reagan	
				Javier Pérez de Cuéllar
18	Thomas R. Pickering	1989–1992	George H.W. Bush	
20	Madeleine K. Albright*	1993–1997	William J. Clinton	Boutros Boutros-Ghali
23	John D. Negroponte	2001–2004	George W. Bush	Kofi Annan
27	Susan E. Rice*	2009–2013	Barack H. Obama	Ban Ki-moon

* = Kabinettsmitglied

Quellen: US Department of State – Office of the Historian 2017a; Fasulo 2009: 32; Bose 2011: 254 f.

Das Ziel dieser Untersuchung ist die Bestimmung der unterschiedlichen Rollen des US-amerikanischen UN-Botschafters im individuellen, konzeptionellen, nationalen und internationalen UN-Kontext. Auf dieser Grundlage kann der Botschafter als Akteur in den internationalen Beziehungen spezifischer bestimmt werden. Die explorative Analyse ermöglicht die Einschätzung, welche Rolle der Botschafter auf der nationalen und internationalen Ebene spielt und ob er für die Akteure, die ihn umgeben (z.B. US-Präsident, UN-Generalsekretär, UN-Botschafter anderer Mitgliedstaaten), von hoher Relevanz sein kann. Oder ob er von geringerer Relevanz ist, wenn er beispielsweise lediglich eine konfrontative UN-Rhetorik an den Tag legt, jedoch nicht an einer internationalen Zusammenarbeit interessiert ist oder diesen Auftrag seitens der US-Regierung nicht erhalten hat. Bei ersterer Variante kann der US-UN-Botschafter bei der Gestaltung

²³ Da der erste US-amerikanische UN-Botschafter Edward Reilly Stettinius Jr. nur ca. neun Monate tätig war und das Amt damit nur schwer messbar prägte, soll sein Nachfolger Warren Robinson Austin näher betrachtet werden (Campbell/Herring 1975; Mazuzan 1977; Schlesinger 2003; siehe dazu auch ausführlicher Kapitel 4).

US-amerikanischer Außenpolitik und einer UN-Politik durchaus eine bedeutende Rolle spielen (Bose 2011: 239).

Mit dieser Rolle verbunden ist auch sein Einflusspotenzial auf den nationalen und internationalen Entscheidungsprozess und seine individuelle Gestaltungsmöglichkeit der Beziehungen zwischen den USA und den UN. Das Amt bietet ein großes Einflusspotenzial, das – wie oben bereits gezeigt – einige Personen genutzt haben, um ihre Wertvorstellungen in den Entscheidungsprozess einzubringen. Hierbei wird es wichtig sein, zwischen seinem Einflusspotenzial auf der einen und seiner tatsächlichen politischen Durchsetzungsfähigkeit im Sinne einer „*Allokation von Werten über den Modus Macht*“ (Czempiel 1986) gegenüber dem politischen System der USA und/oder den UN auf der anderen Seite zu unterscheiden und in den später folgenden Fallbeispielen immer wieder zu vergleichen. Dabei sind auch drei Handlungsebenen zu berücksichtigen, die für den US-Botschafter relevant sind: erstens Entscheidungsprozesse innerhalb des politischen Systems der USA, zweitens Entscheidungsprozesse innerhalb des Systems der Vereinten Nationen sowie drittens die Rolle des amerikanischen UN-Botschafters als Vermittler zwischen den USA und den UN (Paepcke 2004: 17). Im Folgenden wird nun ein Überblick gegeben und auf die für diese Untersuchung gewählten theoretischen Ansätze, Methoden sowie das genutzte Material eingegangen.

1.3 Theoretische Ansätze, Methoden und Material

Die Untersuchung beinhaltet sowohl eine Kombination aus unterschiedlichen Theorien und Ansätzen als auch einen grundsätzlich explorativen Charakter.²⁴ Damit entspricht sie dem heute vorherrschenden Theorienpluralismus, der die Tendenz hat, Untertheorien und Hybridtheorien zu bilden (Schieder/Spindler 2010: 9 ff.; 2014; George/Bennett 2005: 3 ff.). Während frühere Arbeiten über die Beziehungen zwischen den UN und den USA das Rollenmodell internationaler Organisationen Clive Archers bzw. das strukturfunktionale Modell Ernst-Otto Czempiels verwenden²⁵, stehen in dieser Ar-

²⁴ Die Begriffsdefinitionen orientieren sich an Gu: Danach zeichnen sich Theorien nicht nur durch die Beschreibung und Erklärung von Ereignissen, sondern auch durch eine gewisse Prognosefähigkeit aus. In Abgrenzung zu Theorien bieten Ansätze lediglich eine theoretische Orientierung, die Gewichtung von Erklärungsvariablen und erste Annahmen über die Beziehungen zwischen den Variablen. Konzepte hingegen dienen primär der Operationalisierung empirischer Fakten. Modelle besitzen nach Gu den niedrigsten Grad der Abstraktion und stellen Untersuchungsobjekte vereinfacht dar und dienen der punktuell besseren Nachvollziehbarkeit von Theorieaussagen (Gu 2010: 25 f.).

²⁵ So stellt sich zunächst die Frage, welche Rolle die UN im – nach Czempiel – Wertzuweisungsprozess in den USA überhaupt spielen? Welchen Einfluss hat der Faktor „Vereinte Nationen“ auf die *Inputs* des politischen Systems der USA und damit den US-Botschafter, und wie reagiert die Weltorganisation auf die *Outputs* der Wertzuweisung durch die US-Regierung, konkreter des US-Botschafters? Damit diese Fragen beantwortet werden können, zieht beispielsweise Münzing die von Clive Archer entwickelte Rollentypologie von internationalen Organisationen ergänzend heran (Münzing 1995; Archer 2001; 2015; Czempiel 1979; 1981). Aber auch die US-UN-Botschafter können diese Typologie

beit handelnde menschliche Individuen sowie ihr Verhältnis zu strukturellen Faktoren, die sie beeinflussen, im Mittelpunkt. Die Ausführungen stehen somit auch in der Tradition der „Agent-Structure“-Debatte²⁶ (u.a. Wendt 1987; Hollis/Smith 1990; 1991; Wendt 1991; 1992b; Jabri/Chan 1996; Doty 1997; Friedman/Starr 1997; 2002; Gould 1998; Suganami 1999; Wight 1999; 2006; Herborth 2004) in den Sozialwissenschaften, die auch die Entwicklung des Sozialkonstruktivismus begleitet und geprägt hat. Die Hauptdenkströmungen des Sozialkonstruktivismus²⁷ bilden in diesem Zusammenhang

bewusst oder unbewusst übernommen haben: Archer definiert internationale Organisationen als „*a formal, continuous structure established by agreement between members (governmental and/or non-governmental) from two or more sovereign states with the aim of pursuing the common interest of the membership.*“ (Archer 2001: 33; Archer 2015: 29–31). Er betrachtet Internationale Organisationen als Strukturen, die primär aus souveränen Staaten bestehen und deren Basis ein Vertrag oder eine andere Übereinkunft ist. Dies stellt wiederum die Grundlage ihres Handelns dar (Archer 2015: 29–31). Internationale Organisationen definieren sich durch ihre Mitgliedschaft, ihr Ziel und ihre Struktur. Sie müssen mehr als zwei Mitglieder haben, die souveräne Staaten sind. Das Ziel ist die Vertretung gemeinsamer Interessen der Mitglieder. Die Struktur ist in der Regel eine weitgehend eigenständige auf Grundlage eines Vertrages (z.B. im Gegensatz zu Konferenzen). Meistens besteht ihre Struktur zudem aus einem Plenum aus allen Mitgliedern, einem exekutiven Rat mit einer Auswahl von Mitgliedern sowie einem ständigen Sekretariat. Staaten können internationale Organisationen als Instrument (zum Eigeninteresse der Mitgliedstaaten), Forum (als Kommunikationsplattform zwischen den Mitgliedstaaten) oder Akteur, der eigenständig gegenüber den Mitgliedstaaten agiert, betrachten (Archer 2015: 114–135). Die jeweilige Funktionszuweisung unterscheidet sich durch ihre konkrete institutionelle Form, die Interessenlage der Mitglieder sowie die inhaltliche Themenstellung der Organisation. Archer betont aber auch, dass – je nach Mandat oder Struktur ihrer Entscheidungsgremien – internationale Organisationen mehrere Rollen gleichzeitig annehmen können oder diese wechseln. So werden beispielsweise zwischenstaatliche Organisationen mit umfassendem oder vagem Mandat häufig zu Instrumenten oder Foren machtpolitischer Auseinandersetzungen zwischen ihren stärksten Mitgliedern bzw. Gruppen. Die Rolle eines eigenständigen Akteurs hingegen nehmen eher Fach- und Sonderorganisationen mit begrenztem Mandat wahr (Archer 2001: 68–87; Archer 2015; Rosenow 2009: 23). Übertragen auf die Vereinten Nationen bietet sich eine erste Zuordnung – ausgehend von den verschiedenen Gremien der Organisation – an: Der Sicherheitsrat als macht- und sicherheitspolitisches Zentrum der UN kann als Instrument zwischenstaatlicher Politik betrachtet werden. In seine Arbeit sind die US-Botschafter am meisten involviert. Die Generalversammlung mit ihrer universellen Mitgliedschaft sowie der offenen Tagesordnung hat in erster Linie die Rolle des Forums inne, und das UN-Sekretariat (inklusive UN-Sonderorganisationen und -Programmen), das über einen festen institutionellen Rahmen verfügt, lässt sich den Akteuren internationaler Politik zuordnen. Selbstverständlich kommt es innerhalb des komplexen UN-Systems zu den zuvor erwähnten Überschneidungen und Funktionswechseln. So kann der Sicherheitsrat als Instrument – der Vorsatz einzelner Mitglieder vorausgesetzt – zum Forum rhetorischer Auseinandersetzungen werden. Die Generalversammlung als Forum wiederum übernimmt – wenn es um die Aufnahme neuer Mitglieder, die Reform der UN-Charta oder um die Verabschiedung des regulären UN-Haushalts geht – zuweilen die Rolle eines Akteurs. Das UN-Sekretariat als Akteur wird unter Umständen primär nach Weisungen des Sicherheitsrats instrumentalisiert oder entwickelt sich z.B. über die Personalpolitik zum Forum für Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten (Archer 2001: 87–92; Archer 2015; Rosenow 2009: 24).

²⁶ Bei der „Agent-Structure“-Debatte geht es um das Handeln von Akteuren, das immer in bestimmte Strukturen eingebettet ist. Um soziale Phänomene zu erklären, kann daher entweder der Bezug auf die jeweiligen Akteure (individualistische Erklärung) oder die jeweiligen Strukturen (strukturalistische Erklärung) genommen werden. Die wissenschaftliche Debatte fokussierte sich immer wieder insbesondere auf die Frage, welcher Faktor (Akteur oder Struktur) soziale Phänomene in erster Linie beeinflusst. Siehe dazu ausführlich Kapitel 2.2.

²⁷ Nach Knut Erik Jørgensen gibt es vier unterschiedliche Verwendungsweisen des Begriffes Sozialkonstruktivismus: den philosophischen Sozialkonstruktivismus, den Sozialkonstruktivismus als Meta-Theorie, sozialkonstruktivistische Theoriebildung sowie empirische Forschung (Jørgensen 2001). In dieser Arbeit sollen konstruktivistische Theoriebildung und konstruktivistische empirische Forschung den Schwerpunkt bilden. Den Begriff des Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen prägte Nicolas Onuf 1989 und bezeichnete damit jene Ansätze, die die intersubjektive Qualität der Welt,

die theoretische Grundlage sowie die ontologischen Annahmen dieser Arbeit.²⁸ Grundsätzlich wird die Rolle des US-amerikanischen Botschafters bei den UN mithilfe eines theoretischen Rahmens von vier unterschiedlichen theoretischen Zugängen und Ansätzen erfasst: der politischen Psychologie und Psychobiografie (Kapitel 2.1), des Sozialkonstruktivismus und der Ideen (Kapitel 2.2), der *Bureaucratic Politics* und Entscheidungsprozesse (Kapitel 2.3) sowie des Multilateralismus und der multilateralen Diplomatie (Kapitel 2.4).

Politische Psychologie und Psychobiografie: Der Schwerpunkt der politischen Psychologie im Allgemeinen und der Psychobiografie im Besonderen ist das Individuum und steht im Zentrum der Untersuchung. Grundlage für diesen ersten Zugang ist die Erkenntnis, dass das Individuum eine mindestens genauso wichtige Rolle spielt wie die ihn umgebende Struktur, um soziale Phänomene zu erklären (Post 2003; 2009). Fröhlich nennt hier drei Orientierungspunkte der Debatte, die dieser Erkenntnis vorausgehen (Fröhlich 2011a: 81 f.): Erstens führe die Bedeutungsdiskussion zwischen Akteur und Struktur mittlerweile zur gegenseitigen Konstituierung (Giddens 1984; Wendt 1987). Die Betrachtung des Akteurs im Verhältnis zur Struktur scheint demnach eine angemessene Theorieperspektive. Der Akteur könne nicht als bloße *Black Box* in Relation zur äußeren Struktur betrachtet werden, sondern er müsse in seiner Vielfalt, seinen persönlichen Erfahrungen und Wertprägungen analysiert werden, um sein Handeln erklären zu können. Zweitens gebe es mittlerweile eine Reihe von Erkenntnissen der politischen Psychologie, die auf die Relevanz von Sozialisationen, Normensystemen und Führungsstilen zurückzuführen sind, und die aus der Beschäftigung mit der Person die politische Situation erklären und eine gewisse Prognosefähigkeit liefern (Hermann/Hagan 1998; Cottom et al. 2010: 101–130). Drittens hebe die Individualperspektive die Konjunktur konstruktivistischer Theorieansätze in der internationalen Politik hervor, die die Wirkungsmechanismen von Ideen, Werten und Überzeugungen für die praktische Politikgestaltung erklären können (Ulbert 2010; 2014). Diese Orientierungspunkte und der gewählte Theorieansatz können Aufschluss darüber geben, welche biografischen Elemente der jeweiligen Mentalität herausgestellt werden müssen, damit der Zusammenhang zwischen der Person und der politischen Entscheidung deutlich wird. Die Psychobiografie ist in diesem Zusammenhang ein geeignetes Hilfsmittel, um diese Prozesse erklären zu

die gegenseitige Konstituierung von Akteur und Struktur, die Rolle von Ideen, Regeln und Normen sowie die endogene Herausbildung von Interessen und Identitäten hervorheben (Onuf 1989). Siehe hierzu insbesondere Kapitel 2.2.

²⁸ Auch wenn in diesem Zusammenhang die Persönlichkeit des US-Botschafters eine wichtige Rolle spielt, wird nicht auf *Leadership*-Konzepte eingegangen, da dies nicht der Fokus dieser Arbeit ist. Siehe dazu insbesondere Kapitel 2.1.

können. Darüber hinaus können die Orientierungspunkte die Frage beantworten, welche Politikkonzeptionen vor dem Hintergrund der biografischen Erfahrungen realisiert werden konnten und welche grundsätzlichen Erkenntnisse man über die Struktur der internationalen Beziehungen erlangen kann (Post 2003; 2009; Deichmann 2007: 15). Die politische Psychologie und die Psychobiografie erscheinen aus diesen Gründen als eine adäquate Möglichkeit, um den US-amerikanischen Botschafter bei den UN als politischen Entscheider näher zu betrachten und ihn zu verstehen (siehe insbesondere Kapitel 2.1).

Sozialkonstruktivismus und Ideen: Eine weitere Grundannahme dieser Arbeit ist, dass jeder US-Botschafter bei den UN vor dem Hintergrund seiner biografischen Prägung mit einem spezifischen konzeptionellen Denken sein Amt antritt. Mit diesem Denken hat er einen bestimmten Blick auf die Welt und es bestimmt sein Handeln. Um seine dazugehörige Rolle genauer einordnen zu können, eignet sich der Sozialkonstruktivismus als zweiter wichtiger theoretischer Zugang und als eine der Großtheorien der Internationalen Beziehungen neben dem (Neo-)Realismus und (Neo-)Liberalismus (Kratochwil/Ruggie 1986; Kratochwil 1989; Ruggie 1993a; b; Wendt 1987; 1992a; Onuf 1989; Hopf 1998; Hall 2014). Die Kernaussage ist dabei, dass das internationale Staatensystem aus konstruktivistischer Perspektive sich anhand von Ideen konstituiert und von ihrer globalen Verbreitung bestimmt wird, wie z.B. die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als Referenzrahmen. Das konzeptionelle Denken des jeweiligen US-UN-Botschafters wird in diesem Zusammenhang als eine solche Idee verstanden, die später als sogenannte Normen zur Konstitution der sozialen Realität beitragen kann. Dies gilt sowohl innerhalb der US-Regierung auf nationaler als auch innerhalb des Systems der Vereinten Nationen auf internationaler Ebene. Gleichzeitig wird sein konzeptionelles Denken jedoch auch von internationalen Normen aus dem UN-System beeinflusst. Damit sind Ideen, Normen und die individuellen Träger von eben diesen, sogenannte Normenunternehmer, spezifische Konzepte auf Grundlage des Sozialkonstruktivismus, die u.a. auch die Rolle von Individuen – anstelle von abstrakten Staaten – als Schlüsselakteure und Träger von Ideen in den Fokus rücken (Finnemore/Sikkink 1998: 896 ff.; Hall 2014: 145 f.). Damit hilft der theoretische Zugang des Sozialkonstruktivismus, die Rolle des konzeptionellen Denkens des US-Botschafters bei den UN analytisch zu fassen und einzuordnen (siehe insbesondere Kapitel 2.2).

Bureaucratic Politics und Entscheidungsprozesse: Der *Bureaucratic Politics*-Ansatz dient zur Systematisierung der Rolle des Ständigen Vertreters der USA bei den UN im Rahmen nationaler außenpolitischer Entscheidungsprozesse und stellt den drit-

ten theoretischen Zugang dieser Arbeit dar. Richard C. Snyder und andere erarbeiteten hierzu bereits Ende der 1950er Jahre wichtige Grundlagen, indem sie das Handeln politischer Entscheidungsträger vor dem Hintergrund außen-, innen-, aber vor allem organisationspolitischer Einflüsse untersuchten (Snyder/Bruck/Burton 1954). Durch das Aufbrechen der monolithischen *Black Box* Staat als Akteur im internationalen System war es ihr zentraler Ausgangspunkt, Außenpolitik anhand von Entscheidungsprozessen im politischen System eines Staates selbst zu erklären (Allison/Halperin 1972: 42). Hudson und Vore identifizierten daraus ableitend zwei Forschungsrichtungen, die sich einerseits mit Kleingruppen und andererseits mit Organisations- und Bürokratieprozessen beschäftigen (Hudson/Vore 1995). Eine der bekanntesten Studien ist „*Essence of Decision*“ von Graham T. Allison, in der er u.a. ein „*Bureaucratic-Politics*“-Modell im Rahmen der Kuba-Krise 1962 entwickelte (Allison 1971; Allison/Zelikow 1999). Diesem zufolge werden Regierungsentscheidungen als Ergebnis von zuweilen konfliktträchtigen Aushandlungsprozessen zwischen Akteuren und ihren jeweiligen Ressorts definiert, an deren Ende eine getroffene Entscheidung als Ergebnis eines Kompromisses steht (Allison/Zelikow 1999: 294–296; Kozak 1988; Clifford 1990; Mintz/DeRouen 2010). Die regierungsinternen Akteure besitzen unterschiedliche Präferenzen, Einflussmöglichkeiten und Machtressourcen im Entscheidungsprozess und sind darin bestrebt, eine in ihrem Sinne und gemäß ihrem Interesse der Nutzenmaximierung beeinflusste Entscheidung herbeizuführen. Um die Rolle des US-Botschafters bei den UN einordnen zu können, wird aus diesem Grund eine Analyse des innerbürokratischen Aushandlungsprozesses ein weiterer wichtiger theoretischer Zugang sein (Allison/Halperin 1972; Clifford 1990; Hudson 2007: 19 f.; Mintz/DeRouen 2010: 3).²⁹ Dabei steht vor allem der Entscheidungsprozess mit den unterschiedlichen Positionen der relevanten Akteure im Vordergrund, in dem sich auch der Ständige Vertreter der USA bei den UN unter bestimmten Konstellationen einbringen kann (siehe insbesondere Kapitel 2.3).

Multilateralismus und multilaterale Diplomatie: Das Konzept des Multilateralismus und der multilateralen Diplomatie ist insbesondere für die Rolle des US-amerikanischen Botschafters bei den UN im internationalen Kontext von Relevanz. Als vierter theoretischer Zugang dient es der systematischen Erfassung seiner dortigen Rolle. Bei diesem Konzept geht es in erster Linie um die Analyse, wie Staaten (und nicht-staatliche Akteure) im internationalen System zusammenarbeiten (Keohane 1990; Ruggie 1992; Petersen/Bouchard 2014: 16–18; Pigman 2010; Leguey-Feilleux 2009). Der Multilateralismus beleuchtet Ordnungsfragen der internationalen Beziehungen, die Ak-

²⁹ Zu weiteren Anwendungen des „*Bureaucratic-Politics*“-Ansatzes siehe beispielsweise Smith 1985.

teure sowie die Prozesse der internationalen Zusammenarbeit. Die multilaterale Diplomatie ist eine spezifische Ausprägung des Multilateralismus-Konzeptes und rückt die Rolle von Individuen als diplomatische Schlüsselakteure internationaler Verhandlungsprozesse in den Fokus (Jönsson/Hall: 2005: 25), so auch den Ständigen Vertreter der USA bei den UN. Der Begriff des Multilateralismus kann dazu beitragen, den internationalen Kontext, in dem sich der US-Botschafter bei den UN aufhält, analytisch zu fassen. Beispielsweise kann er durchaus erklären, warum sich die USA als *primus inter pares* in den internationalen Beziehungen seit 1945 überhaupt und grundsätzlich auf eine multilaterale Zusammenarbeit eingelassen haben. Diese außergewöhnliche Position der USA bestimmt auch die Rolle des US-Botschafters bei den UN im Rahmen der multilateralen Diplomatie. Von besonderem Interesse ist hierbei vor allem der internationale Verhandlungsprozess, in den sich auch der Ständige Vertreter der USA bei den UN einbringen kann. Seine Rolle kann dabei direkte Auswirkungen auf den zuvor behandelten nationalen Kontext haben (siehe insbesondere Kapitel 2.4).

Auf Grundlage dieser theoretischen Zugänge wird ein erstes Analyseraster erstellt, um die anschließende Untersuchung zu systematisieren. Um auf Grundlage der vier theoretischen Zugänge die Fragestellung systematisch, nachvollziehbar und transparent beantworten zu können, werden zudem folgende methodische Überlegungen angestellt:

Methode: Als Methode wird das *Process-Tracing* (Beach/Pedersen 2013; Bennett/Checkel 2015) gewählt. Anhand der Hauptfragestellung und der ausgewählten US-Botschafter bei den UN erlaubt diese Methode eine detaillierte Analyse der Individuen, ihres konzeptionellen Denkens, ihrer Rolle im politischen System der USA sowie in den Vereinten Nationen. Das *Process-Tracing* erscheint angemessen, da es versucht, zwischen Akteuren und Strukturen bestimmte qualitative Verbindungen nachzuvollziehen (hier: das Amt des US-UN-Botschafters und die Amtsinhaber als unabhängige Variable) und Erklärungen für unterschiedliche Resultate ihres Handelns zu liefern (hier: die jeweiligen Amtszeiten der US-UN-Botschafter als abhängige Variable). Das Verfahren gilt als eines der wichtigsten Instrumente der qualitativen Forschung (George/Bennett 2005: 6; 79; 208; 214; Collier/Brady/Seawright 2010). Die Nachverfolgung bestimmter Ereignisse und Sequenzen als intervenierende Variablen auf Grundlage von unterschiedlichen Quellen, wie beispielweise (Auto-)Biografien, Interviewtranskripte, *Hearings* und der Sekundärliteratur, ist eine angemessene Möglichkeit, um bestimmte theoretische Annahmen zu verifizieren oder falsifizieren sowie bestimmte Rollenverständnisse und -typen als Ergebnis zu entwickeln. Darüber hinaus eignet sich das *Process-*

Tracing auch, um unterschiedliche Fallstudien anhand identischer Kriterien zu vergleichen. Bei einer z.T. schwierigen Informationslage bzw. einem dynamischen Untersuchungsgegenstand, wie dem des Individuums, kann *Process-Tracing* darüber hinaus eine heuristische Funktion erfüllen und auf Grundlage von Ereignissequenzen innerhalb der Fallstudien neue Hypothesen generieren (George/Bennett 2005: 7; Beach/Pedersen 2013: 1–4; Gerring 2007: 39 ff.) (siehe insbesondere Kapitel 3). Auf Grundlage dieser methodischen Zugänge wird ein zweites Analyseraster erstellt und mit dem ersten verbunden. Später werden darauf aufbauend verschiedene mögliche Rollenverständnisse und -typen für die US-amerikanischen Botschafter bei den UN entwickelt und ein drittes Analyseraster entworfen, das auf den ersten beiden aufbaut (siehe insbesondere Kapitel 4.6). Ihre individuell unterschiedliche Amtsinterpretation ist dann die Grundlage für ihre Einordnung in die zuvor definierten Rollenverständnisse und -typen mithilfe der Fallbeispiele (siehe Kapitel 4 und 5). Der Vorteil von Fallstudien als Ergänzung zur vorherigen kurzen Bestandsaufnahme aller tätigen Botschafter ist die Möglichkeit, qualitative Variablen des Akteurs im Verhältnis zur Struktur herauszuarbeiten, die genauere Untersuchung individueller Akteure anhand ihrer Biografie und ihres konzeptionellen Denkens sowie ihres historisch-sozialen Kontextes, das Nachvollziehen der Entscheidungsprozesse auf nationaler und internationaler Ebene und der Interaktion beider Ebenen sowie die grundsätzliche Feststellung von Pfadabhängigkeiten (George/Bennett 2005: 8–16; 19–22). Gleichwohl können die späteren Fallstudien selbstverständlich keinen Anspruch auf vollständige Repräsentativität für alle bisherigen US-amerikanischen UN-Botschafter erheben, da nicht alle Botschafter seit 1945 in dem geplanten Umfang analysiert werden können. Es folgen diesbezüglich noch einige Vorüberlegungen zur Auswahl der Fallstudien (siehe insbesondere Kapitel 3.2). Vorab sei jedoch schon einmal gesagt: Interimsbotschafter werden aufgrund der schwierigen Vergleichbarkeit nicht herangezogen. Grundsätzlich werden jedoch nach Möglichkeit und im Sinne der getroffenen Annahmen möglichst unterschiedliche Fälle ausgewählt (George/Bennett 2005: 83 ff.). Die Fallstudien sollen ein möglichst breites Spektrum an Akteuren und ihrer Amtszeit abbilden und die Forschungsfrage auf diese Weise möglichst umfassend beantworten. Dabei greifen die ausgewählten Fallstudien auf die bereits zuvor kurz skizzierten Theorieansätze zurück (*disciplined configurative case studies*) (George/Bennett 2005: 75 f.).

Material: Das für die Untersuchung notwendige Material ist zunächst eine Datensammlung über alle bisherigen US-amerikanischen UN-Botschafter seit 1945. Sie sammelt alle für diese Arbeit relevanten Personenmerkmale und hilft sich einen Über-

blick über die Akteure zu verschaffen (siehe insbesondere Kapitel 4.1). Darüber hinaus dienen für die Fallstudien als Material die *Nomination Hearings* im US-Senat zum Amtsantritt der Botschafter bei den UN und Interviewtranskripte der Botschafter als Primärquellen. Zudem werden Autobiografien, Biografien und Sekundärliteratur über die US-Botschafter bei den UN herangezogen (oder von ihnen selbst verfasste Literatur über die USA und die UN). Ergänzend dazu sind Experteninterviews in New York und in Washington, D.C. durchgeführt worden, um bestimmte Argumente zu unterstützen oder zu entkräften. Sie dienen zudem dazu, weitere Bewertungen und ggf. persönliche Erfahrungen mit US-Botschaftern bei den UN und ihrer Rolle einfließen zu lassen.

Tabelle 3: schematischer Aufbau der Untersuchung

1. Einleitung			
2. Theoretischer Rahmen			
Politische Psychologie	Sozialkonstruktivismus	<i>Bureaucratic Politics</i>	Multilateralismus
3. Methodisches Vorgehen			
Process-Tracing			
Fallauswahl			
Operationalisierung			
Kritik			
4. Kontexte zur Erarbeitung der unterschiedlichen Rollen			
individueller Kontext	konzeptioneller Kontext	nationaler Kontext	internationaler UN-Kontext
5. Fallstudien			
Henry C. Lodge Jr.			
Kurzbiografie	konzeptionelles Denken	Rolle im nationalen Kontext	Rolle im internationalen UN-Kontext
Charles W. Yost			
Kurzbiografie	konzeptionelles Denken	Rolle im nationalen Kontext	Rolle im internationalen UN-Kontext
Jeane J. Kirkpatrick			
Kurzbiografie	konzeptionelles Denken	Rolle im nationalen Kontext	Rolle im internationalen UN-Kontext
Madeleine K. Albright			
Kurzbiografie	konzeptionelles Denken	Rolle im nationalen Kontext	Rolle im internationalen UN-Kontext
6. Zusammenfassung der Ergebnisse			
7. Schlussbetrachtung			

Quelle: eigene Darstellung.

1.4 Forschungsstand

Es existiert zwar eine umfassende Literatur zum Verhältnis der USA gegenüber den Vereinten Nationen (u.a. Bloomfield 1960; 1969; Gross 1964; Franck 1985; Gregg 1993; Münzing 1995; Zitka 1997; Ostrower 1998; Luck 1999; Moore/Pubantz 1999;

Patrick/Forman 2002; Malone/Foong 2003; Lyon 2016 sowie die Kurzstudie Rosenow 2009), jedoch liegen bislang nur wenige umfassende und systematische Analysen über die US-amerikanischen UN-Botschafter als explizite Akteure sowie über ihre Rolle auf nationaler Ebene in Washington, D.C. und internationaler Ebene in New York vor (Bose 2008; 2011; 2014).³⁰

Vier umfangreichere Untersuchungen stechen jedoch heraus: Erstens jene des US-amerikanischen Politikwissenschaftlers Arnold Beichman mit dem Titel „*The ‘Other’ State Department. The United States Mission to the United Nations – Its Role in the Making of Foreign Policy*“ aus dem Jahr 1968, zweitens die Arbeit des früheren US-amerikanischen Diplomaten bei den UN Seymour Finger mit dem Titel „*Your Man at the UN. People, Politics, and Bureaucracy in making Foreign Policy*“ von 1980³¹, drittens die Studie der US-amerikanischen Journalistin Linda M. Fasulo mit dem Titel „*Representing America. Experiences of U.S. Diplomats at the UN*“ aus dem Jahr 1984 und schließlich viertens die etwas jüngere Untersuchung der US-amerikanischen Politikwissenschaftlerin Meena Bose „*Classifying the changing Role of the U.S. Permanent Representative to the United Nations in Presidential Policy Making*“ aus dem Jahr 2011 (bzw. eine frühere, identische Version von 2008 und eine spätere ebenfalls identische Version von 2014). Ergänzend sei noch auf die begleitenden Vorarbeiten des Autors dieser Arbeit verwiesen, u.a. zur US-amerikanischen UN-Politik unter George W. Bush (Rosenow 2009) und zu den beiden US-Botschafterinnen Susan Rice (2009–2013) und Samantha Power (2013–2017) (Rosenow 2013), letztere mit dem Titel „*Von Rice zu Power – die UN-Botschafterinnen unter Barack Obama*“.

In Beichmans Buch „*The ‘Other’ State Department*“ erwähnt Leland M. Goodrich in seinem Vorwort die bislang (1968) eher bescheidenen Bemühungen der Wissenschaft, die Rolle des Ständigen Vertreters der USA bei den UN systematisch zu untersuchen (Beichman 1968: x). Die Annahme, dass dieser ähnlich wie der Botschafter einer regulären Botschaft in einem Gastland zu beschreiben sei, stellt er sehr deutlich infrage, was Beichman unterstützt. Beichman analysiert die privilegierte Stellung des amerikanischen UN-Botschafters und seiner Ständigen Vertretung in New York anhand von drei Fallbeispielen (Henry Cabot Lodge Jr., Adlai Stevenson und Arthur Goldberg).

³⁰ Der Forschungsstand bezieht sich hier auf das Hauptthema dieser Arbeit. Weitere Forschungsstände (u.a. zu Theorie und Methodik) befinden sich jeweils in den entsprechenden Unterkapiteln.

³¹ Zweite und erweiterte Auflage Finger 1988; erweitert um die Botschafterin Jeane Kirkpatrick und den Botschafter Vernon Walters. Darüber hinaus hat Finger seine Erfahrungen bei den UN in aktualisierter Form 2002 in seinem Buch „*Inside the World of Diplomacy. The U.S. Foreign Service in a Changing World*“ dokumentiert. Hier nimmt er in seiner Analyse jedoch eine Auswahl der US-Botschafter bei den Vereinten Nationen vor: Neben Lodge, Stevenson, Goldberg und Yost illustriert Finger zuletzt Bush Seniors Botschaftertätigkeit bei den UN.

Neben den Personen beleuchtet er die Bedeutung der USUN als Institution, die vom Botschafter geleitet wird. Er kommt zu dem Schluss, dass die Leiter der USUN diese als eine Botschaft, ein Amt, ein Büro oder lediglich als eine Abteilung verstehen können, die jedoch stets unter einer relativ geringen Kontrolle des *Department of State* steht und somit gegenüber anderen Botschaften eine relativ große Autonomie genießt.³² Die Sanktionsmöglichkeiten des *Department of State* gegenüber der USUN seien äußerst gering. Lediglich der amerikanische Präsident selbst könne in der Regel direkt auf den US-Botschafter und seine Vertretung zugreifen. Beichman vertritt sogar die These, dass der Botschafter in erster Linie nicht die USA, sondern den Präsidenten bei den UN verrete (Beichman 1968: 203). Und wenn der US-Botschafter das Vertrauen des Präsidenten genieße, würde die amerikanische Politik bei den Vereinten Nationen gestärkt werden. Beichman resümiert, dass es in Bezug auf den Handlungsspielraum des US-Botschafters sehr stark auf die persönlichen Beziehungen zum Präsidenten ankomme. Dieser Handlungsspielraum entscheide auch darüber, ob die USUN zu einem „anderen“ *Department of State* werden könne oder nicht (Beichman 1968: 206 f.).

Finger bezieht sich in seiner praxisnahen und akteurszentrierten Studie auf Beichman und betont die gravierende Transformation, die die Vereinten Nationen seit den 1960er Jahren durchlebt haben, um seine neuere Studie von 1980 zu begründen. Darüber hinaus gäbe es außer seiner und Beichmans durchgeführter Analyse keine weitere umfassende Studie, die die Rolle der US-Botschafter von 1945 bis in die 1980er Jahre analysiert (Finger 1980: xix). Unter der Prämisse, dass die USA bereit seien, die UN als wichtiges Instrument und Forum der Außenpolitik zu betrachten, kommt auch Finger in seiner Studie „*Your Man at the UN*“ zu folgendem Ergebnis: Um erfolgreich zu agieren, müssen die Ständigen Vertreter der USA eine politische Größe von hohem Renommee sein, das vollständige Vertrauen des US-Präsidenten genießen, kreativ und analytisch denken, exzellent verhandeln, Erfahrungen in der Außenpolitik besitzen sowie die Interessen des US-Kongresses, anderer Ständiger Vertreter sowie die öffentliche Meinung in den USA berücksichtigen (siehe auch Anhang 1 und 2). Zudem muss der US-Botschafter bei den UN eine Führungspersönlichkeit, ein Teamplayer sowie ein effektiver Organisator und Manager sein (Finger 1980: 313).

Fasulo geht in ihrer Untersuchung „*Representing America*“ einen etwas anderen Weg: Sie beschreibt nur relativ kurz das ambivalente Verhältnis der USA zu den

³² Die Autonomie und den Einfluss von Delegierten bei den UN diskutierten bereits Berufsdiplomaten wie Johan Kaufmann (1980; 1996), Seymour Finger (1990), Jaap Ramaker (Smith 2006: 47) und Wissenschaftler wie Martha J. Peterson (1986), Harold Jacobson (1979) sowie Lawrence Ziring, Robert Riggs und Jack Plano (2000).

UN und legt ihren Schwerpunkt dann auf die Wiedergabe der von ihr durchgeführten Interviews mit einigen Ständigen Vertretern der USA bei den UN und deren Mitarbeitern bzw. engen Vertrauten. In 33 Interviews mit früheren Botschaftern und anderen USUN-Mitarbeitern skizziert sie die 40-jährige Geschichte der amerikanischen UN-Politik und bietet dadurch einen tiefen Einblick in die Arbeit früherer US-Botschafter bei den UN bzw. USUN-Botschaftsangehöriger (Fasulo 1984).³³

Alle zuvor genannten Untersuchungen haben die Gemeinsamkeit, dass sie primär auf empirische Daten zurückgreifen, diese aber kaum theoriegeleitet abstrahieren oder methodisch systematisieren, um generelle Aussagen über den US-amerikanischen Botschafter bei den UN und seine Rolle zu treffen. Es bleibt beim Anekdotischen. Bose hebt sich hier jedoch ab und versucht die Rolle des Ständigen Vertreters der USA systematisch zu erfassen. Anhand der Kriterien „außenpolitische Expertise“ und „Zugang zum US-Präsidenten“ entwickelt sie ein Analyseraster, um mit dessen Hilfe Typologien des Ständigen Vertreters bei den UN zu entwickeln (Bose 2008; 2011). Anhand der vier früheren US-Diplomaten Thomas Pickering (1989–1992) unter US-Präsident George H.W. Bush, John D. Negroponte (2001–2004) unter George W. Bush, Madeleine Albright (1993–1997) sowie Richard Holbrooke (1999–2001), jeweils unter Bill Clinton, typologisiert sie in ihren allerdings sehr kurzen Fallstudien eher exemplarisch und illustrativ die ersten beiden als professionelle Diplomaten und die beiden letztgenannten als politische Entscheidungsträger mit weitaus mehr Einfluss auf den US-Präsidenten und damit auch innerhalb der UN.

Auf die bereits geleisteten Vorarbeiten von Beichman, Finger, Fasulo und Bose soll diese Arbeit zum einen aufbauen und zum anderen durch ihren Umfang, eine personenbezogene Datensammlung über sämtliche US-UN-Botschafter in New York sowie die Anzahl der Fallstudien die bisherigen empirischen Daten mit unterschiedlichen theoretischen und methodischen Zugängen auf ein breiteres politikwissenschaftliches Fundament stellen und so eine systematische Analyse der Rolle des US-amerikanischen Botschafters bei den UN ermöglichen. Ziel ist es dabei, die wissenschaftliche Forschung über diesen Akteur in den internationalen Beziehungen zu bereichern und über ihn und seine Rolle(n) möglichst generalisierende Aussagen zu treffen bzw. gewisse Gesetzmäßigkeiten ausfindig zu machen. Gerade vor dem Hintergrund wechselnder US-Regierungen sowie der Rolle der USA in der Welt und ihrer Bedeutung für das interna-

³³ Zu ihrer Motivation, die Interviews zu führen und zu veröffentlichen, schreibt sie: „*When I looked for information about U.S.-UN relations, however, I found relatively little that was written from the point of view of the diplomats and representatives who were most intimately involved*“ (Fasulo 1984: ix).

tionale (UN-)System erscheint es hier sinnvoll, einen wichtigen Beitrag zur Schließung dieser Forschungslücke zu leisten.

Abschließend sei noch erwähnt, dass die Literatur über die einzelnen US-amerikanischen UN-Botschafter durchaus insgesamt zahlreich vorhanden, jedoch sehr unterschiedlich auf die jeweiligen Personen verteilt ist. Damit ergibt sich ein ambivalentes Bild: Einige Botschafter haben Autobiografien (u.a. Albright 2006; 2009; 2013) bzw. eigene Aufsätze zu ihrer Arbeit bei den UN und anderen Themen der internationalen Politik veröffentlicht (u.a. Wadsworth 1966; Schiffer/Stevenson 1961; Ball 1968; Yost 1968a; 1968b; 1971; 1972; 1980; Moynihan 1978; 1980; Kirkpatrick 1974; 1979; 1982a; 1982b; 1984; 1986; 2007; Holbrooke 1999; Bolton 2007), über andere wiederum wurden Biografien veröffentlicht (u.a. Mazuzan 1977 über Austin, Miller 1967 über Lodge Jr., Davis 1967; Martin 1977; Sievers 1983; MacKeever 1989; Broadwater 1994; Liebling 2007; Henry 2010 über Stevenson, Gardner 1978; Jones 1996 über Young, Blood 1997 über Albright, Chollet/Power 2011 über Holbrooke sowie Liebmann 2012 über Negroponte). Zu anderen ist hingegen kaum Literatur zu finden. Dies betrifft insbesondere die personellen Interimsbesetzungen und in erster Linie die Berufsdiplomaten. Die zuvor genannte Literatur dient als erstes empirisches Datenmaterial und Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen.

1.5 Vorgehensweise

Die Untersuchung zur Rolle der US-amerikanischen Botschafter bei den Vereinten Nationen in New York besteht nach der Einleitung mit der Fragestellung im Kapitel 1 sowohl aus einem theoretisch-methodischen als auch aus einem rollenspezifisch-empirischen Teil.

Kapitel 2 stellt den theoretischen Rahmen dar, mit dessen Hilfe unterschiedliche theoretische Annahmen zum Untersuchungsgegenstand getroffen werden und zu einem Gesamtbild des Ständigen Vertreters der USA bei den UN beitragen sollen. Von Interesse sind hierbei der theoretische Zugang der politischen Psychologie und Psychobiografie (Biografie), der Sozialkonstruktivismus und Ideen (konzeptionelles Denken), *Bureaucratic Politics* und Entscheidungsprozesse (nationaler Kontext) sowie der Multilateralismus und die multilaterale Diplomatie (internationaler UN-Kontext). Diese unterschiedlichen Zugänge strukturieren in einem ersten Analyseraster den späteren empirischen Teil der Arbeit.

Auf diesen theoretischen Vorarbeiten aufbauend befasst sich das methodische Vorgehen im Kapitel 3 damit, wie die Fragestellung operationalisiert und beantwortet werden kann. Dabei erscheint das *Process-Tracing* als eine geeignete Vorgehensweise,

die den Untersuchungsgegenstand als Akteur und die ihn umgebende Struktur explorativ untersucht und versucht Gesetzmäßigkeiten festzustellen. Hierbei wird auch für den späteren empirischen Teil die Fallauswahl erarbeitet und begründet. Eine Kritik an der Methodik folgt anschließend sowie darauf aufbauend ein zweites, das erste ergänzende Analyseraster.

Kapitel 4 befasst sich mit den möglichen unterschiedlichen Rollen, die der US-amerikanische Botschafter bei den UN einnehmen kann. Auf empirischer Grundlage geht es um die Beschreibung seines individuellen, konzeptionellen sowie nationalen und internationalen Kontextes, in dem er sich bewegt. Für jeden der vier Aspekte werden zunächst die rollenspezifischen Grundlagen und später die jeweiligen Rollenverständnisse und -typen der Botschafter erarbeitet. Ein chronologischer Überblick über die bisherigen US-UN-Botschafter erlaubt eine erste empirische Bestandsaufnahme über den Untersuchungsgegenstand. Am Ende dieses Kapitels werden die ersten beiden Analyseraster zu einem neuen, dritten Analyseraster zusammengeführt.

Im Kapitel 5 werden auf Grundlage der Vorüberlegungen vier möglichst unterschiedliche Fallstudien ausführlicher untersucht, um die mögliche Bandbreite der zahlreichen Rollen des US-UN-Botschafters abzudecken. Konkret geht es um die Botschafter Henry Cabot Lodge Jr. (1953–1960) unter US-Präsident Dwight D. Eisenhower, Charles W. Yost (1969–1971) unter Richard Nixon, Jeane J. Kirkpatrick (1981–1985) unter Ronald Reagan sowie Madeleine K. Albright (1993–1997) unter Bill Clinton. Im Zentrum der Untersuchung stehen ihre Biografie und biografischen Prägungen, ihr konzeptionelles Denken sowie ihre Rolle im politischen System der USA und der UN. Dabei werden zwar immer wieder auch internationale Krisen und Konflikte einbezogen, mit denen sie sich auseinandersetzen müssen, aber im Vordergrund soll die Rolle des jeweiligen US-Botschafters bei den UN stehen. Ziel einer jeden Fallstudie ist ihre spezifische Rolleneinordnung auf Grundlage der theoretischen Vorüberlegungen sowie des methodischen Vorgehens.

Am Ende dieser Untersuchung erfolgen in Kapitel 6 eine Zusammenfassung des Vorgehens, die Zusammentragung aller Ergebnisse sowie ein kurzer Vergleich der vier Fallstudien, die allesamt die Forschungsfrage beantworten. Es wird versucht, die gewonnenen Erkenntnisse so weit wie möglich zu generalisieren und Aussagen über die Rolle der US-amerikanischen Botschafter bei den UN insgesamt zu treffen. Im Kapitel 7 werden in der Schlussbetrachtung noch mögliche zukünftige Forschungsfragen diskutiert und es wird ein kurzer Ausblick über den Forschungsgegenstand des US-UN-Botschafters gegeben.

2 Theoretischer Rahmen

Wie zuvor erwähnt, sollen vier verschiedene Theorien den US-amerikanischen Botschafter näher beleuchten, ihn und seinen Handlungsspielraum erfassen sowie ein theoriegeleitetes Fundament für seine unterschiedlichen möglichen Rollen bieten. Jede Theorie hat ihre Vor- und Nachteile und kann nur eine spezifische Blickrichtung auf den Untersuchungsgegenstand anbieten. Aus diesem Grund werden sie zunächst einzeln vorgestellt (dabei Verbindungen untereinander jedoch aufgezeigt) und dann später anhand der Fallbeispiele angewendet, um die Rollen für unterschiedliche US-Vertreter bei den UN zu bestimmen und ihren Erklärungsgehalt zu erhöhen. Der pluralistische theoretische Rahmen ist grundsätzlich so gestaltet, dass es zwei makrotheoretische und zwei mikrotheoretische Zugänge gibt und diese z.T. verbunden werden (McDermott 2004: 13)³⁴:

Die folgenden Kapitel 2.1 „Politische Psychologie und Psychobiografie“ (Mikroebene, Akteursperspektive), Kapitel 2.2 „Sozialkonstruktivismus und Ideen“ (Makroebene, Strukturperspektive), Kapitel 2.3 „*Bureaucratic Politics* und Entscheidungsprozesse“ (Mikroebene, Akteursperspektive) sowie Kapitel 2.4 „Multilateralismus und multilaterale Diplomatie“ (Makroebene, Strukturperspektive) lassen sich jeweils den Unterkapiteln im Kapitel 4 „Der US-UN-Botschafter im individuellen, konzeptionellen, nationalen und internationalen UN-Kontext“ zu den unterschiedlichen Rollen der US-Botschafter bei den UN zuordnen. Diese konzeptionelle Zuordnung gilt auch für die im empirischen Kapitel 5 durchgeführten Fallstudien mit ihren jeweiligen vier Unterkapiteln (Kurzbiografie, konzeptionelles Denken, die Rolle im politischen System der USA sowie im System der UN). Allerdings gibt es auch ein dynamisches Verständnis: Der personenbezogene Ansatz im Kapitel 2.1 ist in erster Linie ein spezifischer Zugang zum Untersuchungsgegenstand, also der theoretische Einstieg, zieht sich dann aber weiter durch die kompletten Fallstudien. Es geht um die Analyse eines Akteurs unterhalb des Nationalstaates und die Kombination verschiedener Analyseebenen. Der dabei zu beobachtende Interaktionsprozess ist mindestens genauso wichtig wie das Ergebnis politischen Handelns (Hudson 2007: 31). Ebenso gilt dies für das Kapitel 2.2, das zudem die ontologischen Grundannahmen dieser Arbeit aufzeigt. Kapitel 2.3 und 2.4 und ihre Anwendung in den Fallstudien zeigen, dass es in der Realität immer wieder eine Interaktion zwischen nationaler und internationaler Ebene gibt und eine Trennung kaum möglich ist. Dabei gehen die jeweiligen Unterkapitel zum theoretischen Rahmen nur auf die für

³⁴ Eine Beispiel für eine solche Verbindung liefert Newmann: Er kombiniert das *Leadership*-Konzept mit dem *Bureaucratic Politics*-Ansatz anhand der US-Präsidentschaften Carters, Reagans und von Bush Sen. (Newmann 2004).

den Untersuchungsgegenstand relevanten Hauptaspekte ein, obwohl es selbstverständlich noch viel mehr zu erwähnen gäbe.

Auch wenn das Individuum in dieser Arbeit von besonderem Interesse ist und über die politische Psychologie und Psychobiografie als theoretischer Zugang erfasst wird, ist es auch wichtig, zu berücksichtigen, dass Individuen Träger von Ideen sind. Ob und wenn ja, wie diese in der Realität umgesetzt werden können, hängt davon ab, wie sich die Akteure mitsamt ihren konzeptionellen Vorstellungen verhalten. Aus diesem Grund sollen der Sozialkonstruktivismus und die Verbreitung von Ideen in den Internationalen Beziehungen zu einer theoretisch unterfütterten Analyse beitragen. Ideen werden durch politische Entscheidungen in die Tat umgesetzt oder nicht. Im demokratischen politischen System der USA und in den Vereinten Nationen werden diese Entscheidungen üblicherweise in Gruppen gefällt und müssen von Bürokratien umgesetzt werden. Aus diesem Grund wird auch die Perspektive des „*Bureaucratic Politics*“-Ansatzes für den nationalen Kontext herangezogen (siehe auch Hudson 2007: 65). Der Multilateralismus und die multilaterale Diplomatie sind wichtige theoretische Vorüberlegungen für den US-Botschafter bei den Vereinten Nationen, um seine Rolle im internationalen Kontext zu definieren. Es ist daher essenziell, diese unterschiedlichen Perspektiven für die folgenden Unterkapitel zum theoretischen Rahmen mitzudenken.

Im Folgenden werden nun alle vier theoretischen Zugänge vorgestellt und in Verbindung mit dem US-UN-Botschafter gebracht. Sie sind die Voraussetzung für die Entwicklung seiner Rollen und die systematische Analyse der Fallstudien.

2.1 Politische Psychologie und Psychobiografie

Individuen gestalten Politik. Dieser eigentlich profanen Feststellung wird in der Politikwissenschaft leider noch immer oft zu wenig Rechnung getragen, denn der personenbezogene Ansatz wird zugunsten systemtheoretischer Zugänge eher selten gewählt und meist nur stiefmütterlich behandelt.³⁵ Im Kontext der drei Analyseebenen der Internationalen Beziehungen, der systemischen, der nationalstaatlichen und der individuellen (Waltz 1959; 2001; Singer 1961; Jervis 1976; Breuning 2007), werden in der Regel die ersten beiden bevorzugt, um das Handeln von Staaten zu erklären:³⁶ Es geht in der Poli-

³⁵ Beispielsweise ging der Realismus (Morgenthau 1973) oder der strukturelle Realismus (Waltz 1979) beim Fokus auf Macht nicht davon aus, dass Individuen in den internationalen Beziehungen eine relevante Rolle spielen. Ebenso wenig die liberale Schule, die den Fokus eher auf Normen und Institutionen legte (Keohane 1984). Das gleiche gilt grundsätzlich auch für die Anfänge des Sozialkonstruktivismus (Wendt 1999; Katzenstein 1996; siehe dazu ausführlicher Kapitel 2.2). Zur Problematik für die politische Psychologie, wenn die Annahme nicht geteilt wird, dass Individuen eine große Rolle bei der Beeinflussung von politischen Fragen spielen, siehe McDermott 2004: 10.

³⁶ U.a. Breuning macht hier eine Ausnahme und geht bei der Analyse erst vom Individuum aus (Breuning 2007: 11 f.). Houghton unterscheidet zwischen dispositionellen und situativen Faktoren, al-

politikwissenschaft primär um Kollektive im politischen Raum oder um Institutionen innerhalb eines Regierungssystems, da sie eine gewisse Beständigkeit, Objektivität und damit einhergehende Generalisierbarkeit ermöglichen, mehr als es Individuen jemals könnten (Hartmann 2007: 17 f.; Spencer 1986).³⁷ Da Politik jedoch sehr wohl von Menschen durch bewusste Entscheidungen „gemacht wird“ und kein Zufallsereignis oder deterministisch zu verstehen ist, sollte der personenbezogene Ansatz eine besondere Aufmerksamkeit erfahren (Post 2003; 2009; Fröhlich 2011a), wenn nicht sogar im Mittelpunkt der Forschung stehen (Hudson 2007: 3 ff.; Breuning 2007: 1 ff.; 11; Houghton 2015: 27):³⁸ „Wenn die Akteure der Politik nicht im Mittelpunkt der politikwissenschaftlichen Forschung stehen sollen, wer sonst verdient diese Stellung?“ (Gu 2008: 187).³⁹ Dieser Zugang erlaubt zudem eine harmonische Betrachtung der Person und gleichzeitig ihres jeweiligen historischen Kontextes. Die politische Psychologie eignet sich, um den Politiker als politischen Entscheider näher zu betrachten und ihn zu verstehen. In dieser Arbeit betrifft dies die Rolle des amerikanischen UN-Botschafters als Individuum und

so inneren und äußeren Gründen, die das Handeln und die Motivation von Individuen beeinflussen (Houghton 2015: 8–14). Siehe dazu auch McDermott 2004: 8.

³⁷ Zweifel an der Bedeutung von Persönlichkeiten für schicksalhafte Entwicklungen in der Politik äußerte beispielsweise schon früh Spencer, indem er die Rolle der Gesellschaft gegenüber Führungspersönlichkeiten vorzog. Erstere müsse schließlich zunächst wichtige Persönlichkeiten überhaupt hervorbringen: „*Before he can re-make his society, his society must make him*“ (Spencer 1986: 14). Einige Theorien der Internationalen Beziehungen fokussieren sich auf das Individuum als Akteur, z.T. im Rahmen der *Rational-Choice*-Theorie und betrachten es als einen objektiven nutzenmaximierenden Akteur. Zum anderen existieren modifizierte (u.a. sozialkonstruktivistische) Zugänge, die den Akteur als handelndes Subjekt mit individuellen Zielen betrachten, verwurzelt in der Phänomenologie, Hermeneutik und der Psychologie (Carlsnaes 1992: 248 f.). In beiden Fällen wird das Individuum als die ursprüngliche Quelle einer sozialen Ordnung gesehen, was bereits Karl Popper mit seiner Formulierung „*all social phenomena, and especially the functioning of all social institutions, should always be understood as resulting from the decisions, actions, attitudes, etc. of human individuals [...] we should never be satisfied by an explanation in terms of so-called 'collectives'*“ (Popper 1966: 98) unterstrich. Die *Rational-Choice*-Perspektive in der Politikwissenschaft rückt durchaus das Individuum in den Mittelpunkt, meist im Zusammenhang mit Entscheidungsprozessen (siehe Kapitel 2.3). Bei dieser Perspektive des „*homo economicus*“ geht es jedoch meist um rationale Eigeninteressen und Präferenzen unter individuellen Abwägungen von Kosten-Nutzen-Rechnungen, um das Handeln von Individuen und die Prozesse zu erklären (Houghton 2015: 5 f.; McDermott 2004: 14–17). Es bleibt dabei jedoch unklar, wie eine Präferenz entsteht und was sie beeinflusst. Handlungen werden auf die reine Kalkulation reduziert und individuelle Erfahrungen aus der Biografie sowie Werte, Sympathien oder Antipathien spielen bei der Analyse keine Rolle. Demgegenüber steht der „*homo psychologicus*“ (Houghton 2015: 5). Dieser Akteur verfügt nur über eine eingeschränkte Rationalität und unvollständige Informationen. Ziele von handelnden Personen lassen sich dabei aber oftmals nicht rein rational erklären, sondern resultieren aus dem individuellen Hintergrund des Akteurs. Zudem wird ihr Handeln auch von Normen beeinflusst (siehe Kapitel 2.2; Riker 1995; Deutsch/Kinvall 2002: 19 ff.; Simon 1985; 1995).

³⁸ Als bekannte Beispiele führt Gu Politiker an, die den Verlauf der Geschichte maßgeblich beeinflusst haben. Dazu zählt er u.a. Deng Xiaoping, Lenin, Stalin, Adolf Hitler, Mao Zedong, Franklin D. Roosevelt, Winston Churchill, Ronald Reagan und Michail Gorbatschow (Gu 2008: 187; siehe auch Byman/Pollack 2001).

³⁹ Diese Relevanz erkannten auch schon früh Snyder, Bruck und Sapin in ihrer Außenpolitikanalyse „*Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*“ von 1954 und 2002 (Snyder et al. 1954; 2002). Viele Forscher nahmen u.a. diese Studie zum Anlass, um die genaue Zusammensetzung des Nationalstaates als ursprünglich zentralen Akteur der internationalen Beziehungen genauer zu untersuchen (Hudson 2007: 15). Siehe auch u.a. Beasley et al. 2001.

seine Biografie. Die Psychobiografie als Teil der politischen Psychologie soll hier der theoretische Zugang sein, um den Untersuchungsgegenstand näher zu erfassen.⁴⁰

Doch worin liegt der Mehrwert des personenbezogenen Ansatzes genau? „*Die Rollenzwänge in Ämtern und Institutionen verlangen bestimmte persönliche Qualitäten*“, so Hartmann (2007: 23). Andersherum können aber auch Personen bestimmte Ämter mit ihrem individuellen Hintergrund maßgeblich gestalten und prägen. Individuen können relevant sein als Erklärungsfaktoren für das Verhalten von Staaten (Breuning 2007: 29). Beides konstituiert sich gegenseitig.⁴¹ Bei der Frage, welchen Einfluss Individuen auf Strukturen haben, können die Psyche und die Biografie einen großen Erklärungsanteil liefern, und u.a. die Frage beantworten, warum bestimmte Personen überhaupt in spezifische Ämter gelangen, um etwas zu verändern, diese lange erfolgreich ausführen oder innerhalb kurzer Zeit daran scheitern. Relevante, zu betrachtende Aspekte können bestimmte historische Ereignisse sein, die eine Person darin beeinflussen, ein bestimmtes Amt anzutreten; oder die Frage nach der Bedeutung der Kindheit in Verbindung mit der Persönlichkeitsausbildung, der Familie, bestimmter Vorbilder und persönlicher Netzwerke. Die Untersuchung des Individuums und seiner Persönlichkeit⁴² geht explizit auf die Geschichte und prägende Lebensstationen der Personen ein, die sie bereits vor dem Amtsantritt (hier: als US-UN-Botschafter in New York) hatten.

„Ob und wo dieses Individuum beispielsweise für politische Veränderungen, für eine besondere Art der politischen Führung, oder für inhaltliche Entschei-

⁴⁰ Ein sehr großer Forschungsbereich der politischen Psychologie ist die *Leadership*-Forschung. Sie untersucht die Führungseigenschaften von Individuen anhand unterschiedlicher Methoden (u.a. Day 2014; McDermott 2004: Kapitel 8; Hermann 1980; 1993; 2001; Preston 2010; Helms 2000; Hermann et al. 2001; Hermann/Hagan 1998; Steinberg 2008; Cox 1969; Renshon/Renshon 2008) und wird hier definiert als „*interaction between one or more members of a group that often involves a structuring or restructuring of the situation and the perception and expectations of the members. Leaders are agents of change – persons whose acts affect other people more than other people’s acts affect them. Leadership occurs when one group member modifies the motivation or competencies of others in the group*“ (Preston 2010: 4856). Die *Leadership*-Forschung soll im Zusammenhang mit der Erforschung der Rolle des US-amerikanischen Botschafters bei den UN jedoch nur am Rande berücksichtigt werden, da dieser qua Amt nicht zur ersten Führungsreihe in der US-Regierung gehört (siehe als Überblick zu den zahlreichen Facetten und der Begriffs- und Theoriebildung politischer Führung sowie zur Vielzahl von Konzepten und Methoden zur Untersuchung politischer Führung auch Bass 2008). Auch wenn er die Rolle des US-Außenministers herausfordern und durchaus zu einem Wandel beitragen kann (siehe dazu Kapitel 4). Die *Leadership*-Forschung ist eher geeignet, um beispielsweise Staatsoberhäupter zu untersuchen, wie US-Präsidenten oder Leiter internationaler Organisationen, wie die UN-Generalsekretäre. Sie konzentriert sich vor allen Dingen – bedingt durch das präsidentielle Regierungssystem der USA – auf die Analyse der US-Präsidenten (*presidential studies*) zur Untersuchung des Zusammenhangs von Persönlichkeit und politischer Führung (Barber 2009; Greenstein 2009). Daher erscheint der Zugang der Psychobiografie für diese Untersuchung ergiebiger und deckt *Leadership* nur teilweise ab (Preston 2010). Denn der Führungsstil des US-Präsidenten (Greenstein 2009) – ob beispielsweise formalistisch, wettbewerbsorientiert oder kollegial (Johnson 1974; George/George 1998; Preston 2001; Preston 2010: 4862) – beeinflusst auch den Handlungsspielraum des US-amerikanischen Botschafters bei den UN (siehe auch Kapitel 4.3).

⁴¹ Siehe dazu auch die *Agent-Structure*-Debatte in den Sozialwissenschaften (Kapitel 2.2.1).

⁴² Unter Persönlichkeit wird die Gesamtstruktur einer Person verstanden (vgl. Schumann 2012).

dungen relevant wird, lässt sich nur im Zusammenspiel biografischer Informationen mit der Politik, und Institutionenanalyse erklären.“ (Hartmann 2007: 24)

Die Betrachtung des Zusammenwirkens von Persönlichkeit (Akteur) und politischen Institutionen (Struktur) ist ein Gegenstand des personenbezogenen Ansatzes in der Politikwissenschaft (McDermott 2004: 196; Hargrove/Owens 2003: 4; Wasmund 2000: 528 f.). Insbesondere wenn Institutionen durch äußere Ereignisse einen intensiven Wandel erleben, kann die Persönlichkeit eines Amtsträgers als treibende Kraft den Ausschlag für Innovations- oder Rekonstruktionsentscheidungen geben (Greenstein 1969).

Die politische Psychologie kann hierzu eine heuristische Orientierung bieten und die Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte einer Persönlichkeit lenken, die für politische Handlungen relevant sein können. Interessant ist hierbei – neben dem Blick auf die Identitätsbildung einer Persönlichkeit anhand des biografischen Werdegangs – auch die Einordnung des Erfahrungsschatzes der Person und ihres Umgangs damit. Grundsätzlich ist bei diesem Ansatz Folgendes anzumerken: Der Mehrwert ist der Perspektivwechsel in dieser Untersuchung von einem „Großpanorama der Epoche“ (Hartmann 2007: 293) hin zu einer Nahaufnahme eines Politikers, der mit seiner Persönlichkeit durchaus Geschichte schreiben kann.

2.1.1 Vorstellung des Ansatzes im Allgemeinen

Die politische Psychologie ist ein Bereich der Persönlichkeitspsychologie, die Personen mit einem politischen Amt in den Fokus nimmt.⁴³ Kurzum geht es um den Zusammenhang zwischen politischen Akteuren und psychologischen Erklärungsformen (Houghton 2015: 24; McDermott 2004; Marcus 2013; Cottom et al. 2010; Hermann 1986). Beim Analysegegenstand der politischen Psychologie ist dabei stets zwischen dem Handeln einer Gesellschaft bzw. einzelner Gruppen zu unterscheiden, so z.B. beim Wahlverhalten, sowie dem Handeln von Eliten, bei dem es primär um Persönlichkeit und Entscheidungsprozesse geht. Die Leitfrage bei Letzterem ist in der Regel, unter welchen Umständen Individuen in der Politik die Ereignisse maßgeblich beeinflussen können. Hudson nennt im Zusammenhang mit der Außenpolitikanalyse acht Bedingungen, unter denen die Untersuchung eines politischen Akteurs überhaupt gewinnbringend sein kann (Hudson 2007: 38 f.): erstens die Konstruktion des politischen Systems, zwei-

⁴³ Die politische Psychologie ist eine noch relativ junge anerkannte Teildisziplin der Politikwissenschaft. So gab es zwar bereits in den 1920er und 1930er Jahren erste Studien (u.a. Fearing 1927; Lasswell 1930), aber das erste Handbuch über politische Psychologie erschien erst 1973. Vier Jahre später wurde die *International Society for Political Psychology* gegründet und die Zeitschrift *Political Psychology* erschien erstmalig 1979. Sie ist primär international ausgerichtet. Für einen Überblick zur Entstehungsgeschichte der politischen Psychologie siehe u.a. Houghton 2015; Stone/Schaffner 1988.

tens das Interesse des Akteurs an Außenpolitik, drittens Krisensituationen, viertens unklare bzw. ambivalente Situationen, in denen seine Rolle gefragt ist, fünftens seine diplomatische Erfahrung, sechstens seine Expertise zu einem bestimmten Thema, siebtens sein Führungsstil und schließlich achtens die Dynamik in der Gruppe, in der er sich hauptsächlich aufhält.

Wichtige Charakteristika der politischen Psychologie sind Multidisziplinarität, der Fokus auf den Kontext und den Prozess, innerhalb dessen sich die zu untersuchende Person bewegt, sowie die relative Praxisorientierung (McDermott 2004: 6). Multidisziplinarität ergibt sich aus der Verbindung zwischen Psychologie und Politikwissenschaft, aber auch ihren Unterthemen (Greenstein 1973; Jervis 1989; McDermott 2004: 6 f.). Politische Kontextfaktoren wie die Geschichte, die Entwicklung der Menschheit sowie daraus zu ziehende Schlüsse sind genauso relevant wie die psychologischen Prozesse von Wachsen und Wandel einer Persönlichkeit. Diese Rahmenbedingungen wirken sich dabei stets auf politische Entscheidungsprozesse von Individuen aus. Bei dem dabei zu beobachtenden Prozess ist es aber leider oftmals problematisch, Generalisierungen vorzunehmen (McDermott 2004: 8). Die Orientierung auf angewandte Forschung ergibt sich aus dem leicht erfassbaren Untersuchungsgegenstand – dem (politischen) Individuum: Beispielsweise betrifft dies auch die Friedens- und Konfliktforschung, die Terrorismusforschung, Krisenmanagement-Verhalten und Verhandlungen (Hermann 1986).

McGuire unterscheidet zwischen drei Entwicklungsphasen, die die politische Psychologie bislang geprägt haben: erstens die Phase der Persönlichkeitsstudien in den 1940er und 1950er Jahren mithilfe der Psychoanalyse, zweitens die Phase der Analyse politischer Einstellungen und des Wahlverhaltens in den 1960er und 1970er Jahren und schließlich drittens die Phase der Analyse politischer Überzeugungen und Entscheidungsprozesse zu internationalen Themen (McGuire 1993; Houghton 2015: 28).

Als einer der Wegbereiter der politischen Psychologie und ihrer ersten Phase gilt Harold Lasswell, der bereits in den 1930er Jahren seine Studie „*Psychopathology and Politics*“ publizierte und damit einen substanziellen Beitrag zu den sogenannten „*Great Man*“-Studien lieferte (Byman/Pollack 2001; Hudson 2007: 37; McDermott 2004: 4).⁴⁴ Bei diesen qualitativen Studien geht es um die Analyse von politischen Staats- und Regierungschefs in der Geschichte, der Psychobiografie. In seiner Studie

⁴⁴ Byman/Pollack forderten sogar eine Renaissance der Aufarbeitung politischer Biografien, um die Strukturen und Mechanismen internationaler Politik adäquater erklären zu können (Byman/Pollack 2001).

bezieht sich Lasswell auf die damals noch relativ neue freudsche Psychoanalyse.⁴⁵ U.a. behauptet er, dass (männliche) Politiker Macht suchten, um damit Entbehrungen oder körperliche Mängel zu kompensieren. Auf dieser Grundlage entwickelt Lasswell unterschiedliche Persönlichkeitstypen, die allesamt jedoch lediglich auf Machtgewinn und Machterhalt aus seien. Zwar gebe es einen Blick auf das Wohl der Gemeinschaft, dieses sei jedoch nur der Deckmantel für politischen Ehrgeiz. Das Pathologische sei zudem der Hass auf politische Gegner als Kompensation für den von Freud beschriebenen Vaterhass in der Psychoanalyse (Lasswell 1930: 62 ff.; 75; 92; Lasswell 1948). Eine weiter wegweisende Studie von Alexander und Juliette George mit dem Titel „*Woodrow Wilson and Colonel House*“ (George/George 1956; 1964) baute darauf auf und suchte nach Erklärungsmustern für das Handeln des US-Präsidenten (1913–1921). Erklärungen für sein z.T. starrsinniges Handeln werden in dieser Studie bis in seine Kindheit zurückverfolgt, in welcher er von seinem Vater kaum Anerkennung erhielt. Dies habe Wilson über seine Wahl zum US-Präsident durch die amerikanische Bevölkerung zu kompensieren versucht. Weitere Studien bauen darauf auf und untersuchen u.a. US-Präsident Johnson (1963–1969) (Goodwin 1976) sowie US-Präsident Carter (1977–1981) (Glad 1980). Die zweite Phase der politischen Psychologie – für diese Arbeit jedoch weniger relevant – beschäftigte sich insbesondere in großangelegten quantitativen Studien mit der Erforschung von Wahlverhalten. Hierbei ging es auch darum, in Wahlmodellen das Abstimmungsverhalten der US-Amerikaner zu analysieren, Parteiidentifikationen herauszuarbeiten und Wahlergebnisse zu prognostizieren (Houghton 2015: 30 ff.). Die dritte Phase fokussierte sich auf das kognitive System individueller Akteure, auch im Rahmen von Entscheidungsprozessen. Herbert A. Simon prägte die Konzepte der begrenzten Rationalität („*bounded rationality*“) und des befriedigenden Handelns („*satisfying behavior*“). Danach handeln Menschen durchaus rational, jedoch nur im Rahmen ihrer zur Verfügung stehenden Informationen. Infolgedessen versuchen sie ihre Entscheidung zufriedenstellend zu treffen anstelle einer Nutzenmaximierung. Letztere wäre nur möglich, wenn dem Akteur zuvor alle Optionen bekannt wären, was nahezu unmöglich ist. In jüngster Zeit ist nach Houghton (2015: 33 f.) eine vierte Phase der politischen Psychologie hinzugekommen: „*Neuropolitics*“ und „*Genopolitics*“. Bei Ersterer geht es

⁴⁵ Freud unterscheidet in seiner Psychoanalyse zwischen dem „Es“, dem „Ich“ und dem „Über-Ich“. Das „Es“ ist für die Bedürfnisbefriedigung verantwortlich und strebt nach ständiger Anerkennung. Das „Über-Ich“ steht als moralische Instanz für Wert- und Normvorstellungen und fordert diese ein. Das „Ich“ reagiert auf beide und vermittelt zwischen beiden (Freud 1923/1975).

um den Einfluss des Gehirns auf politische Entscheidungsprozesse, bei letzterer um genetische Vererbung und ihre Wirkung auf Politik.⁴⁶

Für diese Untersuchung ist jedoch die letzte Phase von geringerem Interesse: Diese Arbeit möchte sich eher Konzepten wie Biografien und prägenden Erfahrungen, Charaktereigenschaften sowie, wenn es angebracht erscheint, politischer Führung (*Leadership*) widmen. Dabei werden Konzepte der Persönlichkeitspsychologie „Situation + Charakter = Verhalten“ analog auf die politische Psychologie übertragen und zur Gleichung „Umgebung des politischen Akteurs + Prädisposition des Akteurs = politisches Verhalten“ modifiziert (Greenstein 1992: 106 ff.). Grundsätzlich kommt in der politischen Psychologie noch der Aspekt der Macht als politische Komponente hinzu. Für die Persönlichkeit des politischen Individuums hat sie entscheidende Bedeutung, da in einer Machtposition – und dies trifft durchaus auf den US-Botschafter bei den UN zu – persönliche Erfahrungen, soziale Prägungen, Perzeption und Empathie in einen Entscheidungsprozess einfließen. Denn die Persönlichkeit eines Entscheidungsträgers bestimmt die Definition eines Problems in der internationalen Politik (hier: der Beziehungen der USA zu den UN) (Hartmann 2007: 35). Im politischen System der USA mit einer Gewaltenteilung, einer Institutionenkonkurrenz sowie einer Bürokratie kann diese Person jedoch nichts im Alleingang erreichen. Sie ist auf Unterstützer angewiesen, die ihre Sichtweise teilen, um für diese politische Mehrheiten zu gewinnen (Winter 2003: 111). Zwar entscheidet sich grundsätzlich über das politische System, welche Positionen und Ämter von Relevanz sind. Ob und wenn ja, wie diese Personen eingebunden werden und mit welchem Erfolg, hängt jedoch stark von der Persönlichkeit ab (Hermann 2002: 47). Für die USA mit einem präsidentiellen System trifft dies insbesondere auch auf die Präsidentschaftskandidaten zu, da sie weitgehend unabhängig von den Parteien agieren können. Die Persönlichkeit ist hierbei ein wichtiger Faktor, jemanden zu wählen. Von dem Kandidaten hängen wiederum jene Personen ab, die wichtige Ämter nach einem Wahlsieg bekleiden dürfen. Für die internationale Politik ist die Persönlichkeit von noch größerer Bedeutung, da viele Entscheidungsträger auf dem außenpolitischen Parkett weniger von innenpolitischen Restriktionen abhängig sind (Kellermann 1988).

Grundsätzlich gilt, dass Persönlichkeiten stets im historischen und institutionellen Kontext betrachtet werden müssen (Hartmann 2007: 37). Denn nur unter Berücksichtigung dieses Kontextes und seiner Wirkung auf die Persönlichkeit kann erkannt werden, ob die Persönlichkeit ein Ergebnis überhaupt als Chance erkennt und hier individuelle Akzente bei Entscheidungen und politischen Handlungen setzen kann. Beispie-

⁴⁶ Zu weiteren Forschungsperspektiven dazu siehe auch McDermott 2004: 17–20.

le hierfür sind die USA während der Weltwirtschaftskrise in den 1920/1930er Jahren oder die Sowjetunion und die Perestroika-Phase in den 1980er Jahren, als einzelne Personen historische Weichen für den Umbau oder Untergang eines politischen Systems stellen konnten. Greenstein merkt zu Recht an, dass kein Mensch Berge versetzen könne, aber an einer kritischen Stelle, in instabilen Zeiten und strukturellen Transformationsprozessen, könne er mit einer Handlung einen Erdbeben verursachen (Greenstein 1969: 42 f.; 44 f.). Dieses Handlungspotenzial im richtigen Augenblick zu erkennen, hängt maßgeblich von der Persönlichkeit des Individuums ab.

Wichtig ist dabei jedoch zu erkennen, dass der US-amerikanische Vertreter bei den UN kein politisches Führungsamt innehat, wie es beim US-Präsidenten der Fall ist. Er befindet sich eher in der zweiten Reihe der US-amerikanischen politischen Entscheidungsträger. Dennoch kann sein Amt je nach Persönlichkeit höchst unterschiedlich interpretiert werden. Dies soll der Gegenstand der Untersuchung in diesem Zusammenhang sein.

2.1.2 Relevanz für den Untersuchungsgegenstand im Besonderen

Die politische Psychologie bietet mit der Psychobiografie ein geeignetes Konzept, um die Rolle des US-amerikanischen Botschafters bei den UN als Individuum zu analysieren und seine Hintergrundgeschichte zu beleuchten; es geht darum, das Individuum als politischen Akteur zu verstehen (Schultz 2005: 3). Dabei sind (wissenschaftliche) Biografien aus der Geschichtswissenschaft über politische Persönlichkeiten eine unverzichtbare Quelle, um auf Grundlage verifizierter Quellen Hinweise auf die Prädisposition des Akteurs zu liefern (Mohr 1990; Hudson 2007: 54 ff.; McDermott 2004: 189 ff.).⁴⁷ Sowohl der Blick in die Vergangenheit als Schlüssel zur Persönlichkeit als auch die Persönlichkeiten selbst spielen bereits hier durchaus eine Rolle. Denn in bestimmten Situationen können sie den Lauf der Dinge beeinflussen (Schwarz 2001). Grundsätzlich ist jedoch die historische Biografie von der Psychobiografie zu unterscheiden (Schultz 2005: 9):⁴⁸ Während eine klassische (Auto-)Biografie meist deskriptiv jedes erdenkliche Ereignis im Leben einer Person wiedergibt, versucht sich die Psychobiografie nur auf bestimmte, für die Fragestellung relevante Ereignisse zu fokussieren und zu verstehen, welche Auswirkungen diese auf ein bestimmtes politisches Amt hatten und welche Gründe für bestimmte Entscheidungen vorlagen. Vor dem Hintergrund von Institutio-

⁴⁷ Wilhelm Dilthey gehört zu den Begründern der quellenorientierten Geschichtswissenschaft, zu der er auch die Arbeit mit Biografien zählt (Schermer 2005: 15; Dilthey 1973). Er gilt als vorpsychologischer Denker, der schon intensiv die Biografie mit der historischen Persönlichkeit und ihrem Kontext verknüpfte (Luckmann 1988: 73 f.).

⁴⁸ Siehe dazu auch Runyan 1982; McAdams/Ochberg 1988; Elms 1994.

nen, Gruppen und politischen Prozessen, mit denen das zu untersuchende Individuum interagiert, bietet die Politikwissenschaft unter Nutzung der politischen Psychologie maßgebliche Orientierungspunkte, die das Wirken der Persönlichkeit in der Politik bestimmen können. Die Persönlichkeit soll als Mitverursacher politischer Ereignisse bewusst miteinbezogen werden (Oppelland 1999). Die Psychobiografie, strukturiert aus der Perspektive der Politikwissenschaft, kann in diesem Zusammenhang anhand konkreter Fragestellungen systematischer, zielführender und ertragreicher sein.

McDermott führt vier grundsätzliche Beiträge der Psychobiografie an (McDermott 2004: 197–199): Erstens trägt sie dazu bei, die Bedeutung von Individuen, ihrem Handeln und ihren Einfluss zu beleuchten (so beispielsweise anhand von US-Präsidenten, siehe u.a. Barber 1972). Zweitens kann sie besser Meinung von Persönlichkeit unterscheiden. Während die Meinung eines Individuums nur eine Momentaufnahme seines Denkens darstellt, kann die Untersuchung einer ganzen Persönlichkeit mehr Licht ins Dunkle bringen und dabei Werte und Einstellungen einer Person herausarbeiten, die das Denken und Handeln prägen (McDermott 2002). Drittens kann die Psychobiografie eine Unterscheidung zwischen Einstellungen und Sozialisierung liefern, indem sie den politischen und sozialen Hintergrund sowie die Persönlichkeitsentwicklung in den Blick nimmt. Die politische Sozialisierung ist hier besonders von Interesse. Und viertens können Psychobiografien durchaus auch wichtige Emotionen eines Individuums festhalten, um das Verhalten einer Person zu erklären.

Eine der jüngsten Psychobiografien im US-amerikanischen Kontext publizierte der Psychologe Justin Frank über US-Präsident Bush Jr. im Jahr 2004 mit dem Titel *„Bush on the Couch: Inside the Mind of the President“*. Frank schreibt darin u.a.:

„I would worry about the safety of the people whose lives he touched. For the past three years, I have observed with increasing alarm the inconsistencies and denials of such an individual. But he is not one of my patients. He is our president.“ (Frank 2004: xi)

Frank beschreibt darin, dass das Nachvollziehen der Kindheit von Bush Jr. ein Schlüssel dafür sei, seine späteren Handlungen verstehen zu können. Seine Unterteilung der Welt in ein simples Gut und Böse, sein zeitweilig übermäßiger Alkoholkonsum sowie sein Maß an Selbstüberschätzung resultierten maßgeblich aus Schlüsselerlebnissen während seiner Kindheit, u.a. der Geringschätzung durch seine Eltern (Frank 2004). Auch Frank bedient sich damit der Psychobiografie und unterstützt die Annahme, dass die psychologische Verfasstheit von Personen einen Einfluss auf politische Ereignisse in den internationalen Beziehungen hat. Darüber hinaus ist die Psychobiografie in der

Lage, einem persönlichen, politischen Leben und seiner Geschichte sowie persönlichen Entscheidungen einen Sinn zu geben und die Hintergründe dafür aufzudecken. Zwar wird diese Perspektive auch immer wieder kritisiert (eher von Politikwissenschaftlern als von Psychologen), es bleibt aber ein wichtiger Weg, um das Verhalten von erwachsenen Personen besser verstehen zu können (Houghton 2015: 96). Und dies ist gerade für das Amt und die Personalien des US-UN-Botschafters in New York von besonderem Interesse, weil sie als Personengruppe bislang kaum systematisch untersucht wurden.

Wie bereits zuvor erwähnt wurde, ebnete Sigmund Freud den Weg für die wissenschaftliche Psychobiografie (McDermott 2004: 190). Er betonte – und dies war damals revolutionär –, dass wichtige Ereignisse in der Kindheit einen maßgeblichen Einfluss auf das spätere Denken und Handeln der erwachsenen Persönlichkeit haben (Houghton 2015: 96 f.). Freud verfasste auch selbst Psychobiografien. Seine bekannteste schrieb er über Leonardo da Vinci, „*Eine Kindheitserinnerung des Leonardo da Vinci*“ (Freud 1910/2012), in der er anhand einer Traumdeutung da Vincis darauf schließt, dass dieser homosexuell gewesen sein soll. Da Freud jedoch eine falsche Übersetzung des Originaltexts von da Vinci nutzte, wurden seine Ergebnisse zu Recht kritisiert und ihre Validität infrage gestellt (McDermott 2004: 190; Houghton 2015: 97). Freud verfasste jedoch auch Psychobiografien über politische Figuren, so beispielsweise über den US-Präsidenten Woodrow Wilson in den 1930er Jahren, die jedoch erst – wie bereits erwähnt – 1967 erschien. Er legte damit die Grundlage für diesen Ansatz der politischen Psychologie.⁴⁹

Harold Lasswell griff die Perspektive von Freud auf und lieferte mit seinem Buch „*Psychopathology and Politics*“ von 1930 nicht nur einen wichtigen Grundstein für die politische Psychologie, sondern auch für die Psychobiografie, indem er die beiden noch jungen Disziplinen zu verbinden versuchte. Darin sprach er von einer politischen Persönlichkeit, die nach Anerkennung strebe und sich diese über das Wahlvolk hole. Private psychologische Bedürfnisse hätten damit eine konkrete Auswirkung auf das öffentliche politische Leben einer Gesellschaft (Lasswell 1930).⁵⁰

⁴⁹ Fearing griff Freuds Erkenntnisse auf und hob vier Strategien hervor, die für eine Psychobiografie nützlich seien (Fearing 1927): erstens das Verstehen der Kindheitserfahrungen als konditionierende Faktoren, zweitens die Suche nach unterbewussten Motivationen für Handlungen im Erwachsenenalter, drittens die Suche nach den Konsequenzen für bisherige Handlungen und viertens die Untersuchung rationaler Handlungen.

⁵⁰ Eine weitere bekannte Psychobiografie dem Titel „*Childhood and Society*“ über Adolf Hitler verfasste Erik Erikson in einem Abschnitt (Erikson 1963). Hierin geht er auf die jungen Jahre Hitlers und sein geringes Selbstbewusstsein ein. Erik verfasste weitere Studien über Gandhi (Erikson 1969) und Martin Luther (Erikson 1993).

Die bekannteste Psychobiografie und zuvor erwähnte Studie von George und George 1956; 1964 setzt die wichtigen Vorarbeiten von Lasswell fort. Auch sie vermuteten beim US-Präsidenten ein unermüdliches Streben nach politischer Macht als Kompensation für sein geringes Selbstwertgefühl. Ein Schlüssel für sein späteres politisches Handeln sei sein problematisches Verhältnis zu seinem Vater, Joseph Wilson, gewesen. Dieser kritisierte ihn stets und setzte ihn während seiner gesamten Kindheit unter Erfolgsdruck, sodass Woodrow Wilson sehr unzufrieden mit sich selbst war und sich geringschätzte (George/George 1964: 3; 8). Daraus resultierte nach Auffassung der Autoren eine permanente Unsicherheit, Inflexibilität und auch Unfähigkeit zu Kompromissen. Diese zeigte sich während seiner Tätigkeit als Rektor an der *Princeton University* sowie bei seinem umfangreich dokumentierten Konflikt als US-Präsident mit dem US-Senat, insbesondere mit dem republikanischen Senator Henry Cabot Lodge Sen. über den Beitritt Amerikas zum Völkerbund. George und George argumentieren, dass der Senat dem Pariser Friedensabkommen und damit dem Beitritt der USA zum Völkerbund durchaus zugestimmt hätte, wenn Wilson nur etwas Kompromissbereitschaft gezeigt hätte. Allerdings betonten die Verfasser auch, dass dies lediglich eine Vermutung sei (George/George 1964: xxii).

Eine weitere bekannte Psychobiografie namens „*Lyndon Johnson and the American Dream*“ von 1976 von Doris Goodwin analysiert das Verhalten von US-Präsident Johnson (Goodwin 1976). Goodwin war die Ehefrau von Johnsons Redenschreiber, Richard Goodwin. In ihrer Untersuchung wählt sie einen psychoanalytischen Ansatz und misst der Beziehung zu Johnsons Mutter eine hohe Bedeutung bei, die sich auch auf seinen Umgang mit seinen Mitarbeitern und politischen Akteuren niederschlug. Während Lyndons Vater relativ erfolglos war in allem, was er tat, kompensierte seine Mutter ihre Enttäuschung dadurch, dass sie in ihren Sohn ihren eigenen Ehrgeiz hineinprojizierte und damit sein Selbstbewusstsein stärkte. Umgekehrt bedeutete dies aber auch, dass sie ihm ihre Liebe entzog, wenn er ihre hohen Erwartungen nicht erfüllte (Goodwin 1976: 22–25). Goodwin argumentiert, dass Lyndon Johnson diese Art der Beziehung auf die ihn umgebenden Menschen während seiner Präsidentschaft übertrug: Einerseits konnte er sehr warmherzig und großzügig gegenüber ihnen sein, andererseits wurde er bei Enttäuschungen oftmals bössartig und ungehalten – und entwickelte im Laufe seiner Amtszeit sogar paranoide Züge, die ihn letztlich isolierten (Dallek 1998).⁵¹

⁵¹ Auch über US-Präsident Nixon gibt es eine Psychobiografie von Volkan et al. (1997). Eine weitere Studie beschäftigt sich mit dem früheren US-Präsidentschaftskandidaten und US-Botschafter bei den UN Adlai Stevenson. Dieser liefert ein Beispiel für das Scheitern. Stevenson erschoss als Kind aus Versehen seinen Cousin. Dieses Ereignis führte u.a. dazu, dass er ständig nach Anerkennung und Be-

Eine darüberhinausgehend systematisch-vergleichende Analyse von verschiedenen Persönlichkeiten entwickelte hierzu James Barber in seiner bekannten Studie über die US-amerikanischen Präsidenten „*The Presidential Character*“ (Barber 1972; 2009). Darin entwickelt er Kategorien und schreibt den US-Präsidenten unterschiedliche Eigenschaften zu. Er entwarf diese Typologie mit dem Anspruch, das zukünftige Verhalten der Amtsinhaber prognostizieren zu können (Barber 1972; 1988; 2009; Houghton 2015: 103–105; Hudson 2007: 54–56). Die Eigenschaften dieser vier Kategorien waren zum einen das Ausmaß der aktiven Rollenwahrnehmung und zum anderen der Jobgenuss, also die emotionale Auszahlung der Amtsausübung. Barber nutzt dazu die Begriffe aktiv und passiv sowie positiv und negativ. Er beginnt mit dem aktiv-positiven Typ, der offen für neue Ideen ist, sich einer Sache und einem Ergebnis verpflichtet sieht, sich leicht mit seiner Umwelt arrangiert und aus dem Amt heraus eine Form der Selbstbestätigung gewinnt. Diesen Typus hält Barber für die Idealbesetzung des Präsidentenamtes, dazu zählt er unter den Präsidenten seit 1945 Roosevelt, Truman, Kennedy, Ford, Carter, George Bush Sen. und Clinton (ggf. Obama; siehe Houghton 2015: 104). Dann erwähnt er den aktiv-negativen Typus, der die Umwelt primär als ein Hindernis sieht und seiner Meinung nach Unwägbarkeiten ausräumen muss, um seine Ziele zu erreichen. Dabei kann dieser Typus für die Umwelt durchaus eine Gefahr darstellen. Um die eigenen Ziele zu erreichen, offenbart sein Handeln meist ein durchaus angespanntes, unflexibles, verbissenes und aggressives Verhalten, mit dem er anderen und sich selbst etwas beweisen möchte. Beispiele sind Johnson und Nixon, deren Präsidentschaft in Isolation endete: Ihr starres Verhalten im Falle des Vietnam-Krieges (Johnson) und der *Watergate*-Affäre (Nixon) wurde ihnen durchaus zum Verhängnis (Houghton 2015: 104). Dann führt Barber den passiv-positiven Typus an, ein von Beginn an durchsetzungsschwacher Typus. Er ist relativ kompromissbereit, startet wenige politische Initiativen, ist aber positiv gestimmt, wenn möglichst viele mit ihm zusammenarbeiten, um einige Ergebnisse zu produzieren. Diesem Typus wird ein grundsätzlich geringes Selbstwertgefühl zugeschrieben, das mit erlebten Enttäuschungen einhergeht. Barbers Beispiel ist hier Präsident Reagan, der eher ein Makromanager war und vieles seinen Beratern überließ (ähnlich wie Bush Jr.; Houghton 2015: 104 f.). Schließlich hat auch der passiv-negative Typ ein nur geringes Selbstbewusstsein, das er in seinem politischen Amt kompensieren will. Er hat geringe Erwartungen in die Durchsetzbarkeit seiner Ideen, versucht seinen Prinzipien treu zu bleiben und begnügt sich damit, für ihn ungünstige Entwicklungen zu

stätigung strebte, dass er das Richtige tat. Oftmals scheiterte er dabei jedoch auch. Die Studie fokussiert sich auf seine US-Präsidentschaftskandidaturen 1952, 1956 und 1960 (Cowden 1999). Weitere Studien sind z.B. über Saddam Hussein erschienen (Post 1991; White 1991).

verhindern und Konflikten grundsätzlich aus dem Weg zu gehen. Hier nennt Barber das Beispiel Eisenhower, der sich während seiner Amtszeit nicht für grundsätzlichen Wandel einsetzte und das Amt nur zögerlich antrat. Zusammenfassend kann man sagen, dass der aktiv-positive Präsident gestalten und verändern will, der aktiv-negative lediglich auf Machterhalt aus ist, der passiv-positive sich an seinem Amtes erfreut, wenn er auf Zuspruch stößt und der passiv-negative an seinen bescheidenen Prinzipien festhält und vergebens Anerkennung und Zuspruch für seine Arbeit sucht (Barber 1972: 9 ff.; 82 ff.; siehe auch Barber 1988).

Obwohl Barbers Untersuchung eine relativ hohe Resonanz erfuhr, kritisierten viele seine Arbeit als zu vereinfachend, die dem hohen Anspruch, das zukünftige Handeln der Präsidenten in ihrem Amt zu prognostizieren, nicht gerecht werden könne (George 1974). Houghton kritisiert zu Recht, dass der Erfolg oder Misserfolg eines Präsidenten nicht nur von seiner Persönlichkeit abhängt, sondern aus einer Komplexität verschiedener Einflussfaktoren.⁵² Dennoch stellte mit Barber erstmalig jemand ein Raster vor, das eine Vergleichbarkeit der Persönlichkeiten unterschiedlicher US-Präsidenten ermöglichte.

Neben James Barber arbeitete der Psychiater Jerrold Post bereits in den 1970er Jahren ebenfalls zu Psychobiografien (Hudson 2007: 55). Er war einer der Gründer des *CIA Office of Leadership Analysis*, wo er versuchte, die persönlichen Eigenschaften von internationalen Staats- und Regierungschefs aus der Ferne systematisch zu untersuchen. Dafür entwickelte er eine viergliedrige Methode, eine Art Anamnese für Politiker: Der erste Teil besteht aus einer Psychobiografie, in der er chronologisch das Leben des Politikers wichtigen Ereignissen – national und international – gegenüberstellt. Zudem ist die Familiengeschichte ein wichtiger Faktor, der Aufschluss über die Persönlichkeitsentwicklung der zu untersuchenden Person gibt. Die Ausbildung, Mentoren, Vorbilder und wichtige Erfahrungen während der Pubertät prägen außerdem die sich entwickelnde Persönlichkeit einer politischen Führungskraft: Frühe Erfolge und Niederlagen im Leben eines Politikers sind meistens entscheidende Faktoren, die seine künftigen wichtigen Entscheidungen stark beeinflussen (Post 2003). Im zweiten Teil untersucht Post die Persönlichkeit der politischen Führungskraft („*Leader*“). Hier achtet er genauer auf

⁵² Houghton führt drei wichtige direkt an Barbers Studie gerichtete Kritikpunkte an (Houghton 2015: 105 f.): erstens die Vereinfachung der Welt. Die Persönlichkeiten seien zu komplex, als dass sie in das Raster mit vier Typologien passen würden. Darüber hinaus sei bei Barber nicht klar, inwiefern diese Kategorien etwas zum Erfolg oder Misserfolg der jeweiligen Präsidentschaft aussagen könnten. Zweitens sei die konkrete Einordnung nicht immer nachvollziehbar, da sich das Verhalten der Präsidenten während ihrer Amtszeit auch ändere. Es sei daher zu subjektiv. Und drittens erwähnt Houghton die in den Sozialwissenschaften geführte Debatte und Frage, ob äußere Ereignisse nicht eine größere Rolle spielten als die Persönlichkeit eines Präsidenten (siehe auch Kapitel 2.2.1).

eine Balance zwischen dem Berufs- und dem Privatleben, die physische Verfassung, die intellektuellen Fähigkeiten sowie die Urteilsfähigkeit. Werte, emotionale Stabilität, soziale Beziehungen zum Umfeld der Führungskraft sowie sein Umgehen mit Werturteilen seines Umfelds, was seine Person betrifft, sind relevante, zu untersuchende Faktoren. Im dritten Teil fokussiert Post sich auf die Überzeugungen der Person, wie beispielsweise Weltordnungsfragen und die Rolle des eigenen Landes in den internationalen Beziehungen. Im letzten Bereich untersucht Post den Führungsstil der betreffenden Person, wie rhetorische Fähigkeiten und Verhandlungsstil. Mit dieser Analyse versuchte Post das Handeln von politischen Führungspersönlichkeiten für bestimmte Situationen einzustufen, zu erklären und zu prognostizieren (Post 2003): Was ist der politischen Führungspersönlichkeit am wichtigsten? Wie kann man sie am besten kontrollieren? Wie ist sie am besten zu überzeugen? Welchen Verhandlungsstil pflegt sie? Wie agiert sie in Krisensituationen? Diese und andere Fragen versuchte er zu beantworten und leistete damit bereits einen substanziellen Beitrag zur Weiterentwicklung der politischen Psychologie im Allgemeinen und der Psychobiografie im Besonderen. Diese Perspektive und Fragen sollen auch für diese Arbeit von besonderem Interesse sein; auf sie wird im Kapitel 3.3 näher eingegangen.

Die Kritik an Barbers Studie und anderen sowie das Nachlassen anspruchsvoller psychobiografischer Forschungen – wie es beispielsweise George und George über Woodrow Wilson oder Glad über Jimmy Carter vornahmen – führte in den letzten Jahren eher zu einem Rückgang an Psychobiografien als Element der politischen Psychologie (McDermott 2004: 237).⁵³ Es gab zudem durchaus die Tendenz, Studien über politische Persönlichkeiten selbst zu politisieren, dies betraf u.a. Studien zu Bush Jr. und Bill Clinton (Houghton 2015: 107 f.). Houghton führt vier grundsätzliche Probleme an, die die Psychobiografie mit sich bringt und die in dieser Arbeit auch berücksichtigt werden sollen (Houghton 2015: 108–110; siehe zur Kritik auch McDermott 2004: 203–205; Elms/Song: 2005). Zunächst erwähnt er – erstens – das Problem der Falsifikation: Der Ansatz der Psychobiografie sei recht vage und allgemein, sodass nahezu alles und gleichzeitig nichts mit ihm erklärt werden kann.⁵⁴ Einzelne Ereignisse aus der Kindheit einer Biografie würden verwendet, um ganze Handlungsmuster als Erwachsener zu er-

⁵³ Stattdessen ging die Forschung mehr und mehr auf spezifische Charaktereigenschaften der Führungspersönlichkeiten ein. Mithilfe der *Leadership-Trait-Analysis* (LTA) untersucht Hermann mithilfe von Inhaltsanalysen beispielsweise die Sprache der Personen (siehe u.a. Hermann 2003; Breuning 2007: 43–46). Dyson untersucht mittels der LTA die Führungseigenschaften des britischen Premierministers Tony Blair im Zusammenhang mit seiner außenpolitischen Entscheidung am Irak-Krieg 2003 teilzunehmen (Dyson 2006).

⁵⁴ Siehe dazu auch Poppers Buch *The Poverty of Historicism*, in dem er Theorien kritisiert, die nicht falsifiziert werden können (Popper 1957).

klären. Zweitens gelte umgekehrt, dass durch die Psychobiografie eigene, vom Forscher angeführte Annahmen durch die Selektion der Ereignisse aus der Empirie lediglich bestätigt und der Theorie zugeordnet würden. Das gilt selbstverständlich nicht nur für die Psychobiografie, aber ist hier ein wichtiger, zu berücksichtigender Aspekt. Drittens bestünde nach wie vor das Zugangsproblem zum Untersuchungsgegenstand, wenn es um wichtige Politiker geht. Während einer Amtszeit ist es nahezu unmöglich, eine Psychobiografie durchzuführen, da die Personen sehr offen über prägende Lebensereignisse sprechen müssten. Nach ihrer Amtszeit ist dies eher möglich, aber hier bestünde die Gefahr der Verklärung von biografischen Ereignissen, um möglichst positiv in die Geschichte einzugehen. Es bleibt das grundsätzliche Problem, dass der Forscher nicht in die zu untersuchende Person hineinschauen kann. Und viertens bestünde das Problem des Reduktionismus weiterhin. Das Individuum mit seiner Persönlichkeit (Akteur) wird von einer ihn beeinflussenden Umwelt und ihren Ereignissen (Struktur) geprägt und umgekehrt. Es ist nahezu unmöglich, Kausalitäten entweder dem Akteur oder der Struktur zuzuordnen.

Trotz aller berechtigter Kritik scheint die Psychobiografie einer von mehreren Ansätzen zu sein, mit dessen Hilfe die Biografie des US-Vertreters bei den UN vor seinem Amtsantritt in New York beleuchtet werden kann und sollte. James Anderson entgegnet den Kritikern der Psychobiografie:

„[...] even the harshest critics of psychological biography concede that the application of psychology to biography makes sense. Since comprehensive biographical studies inevitably include an analysis of the subject's personality, it is reasonable to carry out such analysis systematically and with psychological sophistication.“ (Anderson 1981: 455)

Wichtig ist grundsätzlich, ausreichend Belege für bestimmte Schlussfolgerungen zu liefern, und es müssen mehr Beweise als nur ein Indiz spezifische Aussagen belegen (McDermott 2004: 211). Darüber hinaus können Alternativerklärungen hilfreich sein. Psychoanalytische Theorien sind zudem mit Bedacht zu wählen, gibt es doch immer wieder viele, nicht vollends identifizierbare, intervenierende Variablen. Voreingenommenheit gegenüber bestimmten Individuen ist ebenfalls zu vermeiden.

Schultz nennt acht zu beachtende Kriterien, die eine gute Psychobiografie von einer „Pathografie“ unterscheiden. Sie sollen in dieser Arbeit berücksichtigt werden (Schultz 2005: 6–8): erstens die Stichhaltigkeit der Argumente und Schlussfolgerungen. Sie sollten überzeugen. Zweitens ist die Erzählung der Biografie anhand ausreichender Daten wichtig, die Nachvollziehbarkeit herstellen. Drittens ist der adäquate Umfang einer Psychobiografie wichtig, also mehrere Erklärungsansätze für ein spezifisches

Handeln einer Person zu liefern und nicht nur eine mögliche Ursache. Viertens ausreichendes Datenmaterial und unterschiedliche Quellen. Fünftens die nachvollziehbare Interpretation dieser Daten, die möglicherweise auch zunächst inkohärentes Handeln kohärent erscheinen lässt. Sechstens logische Argumentationsbrüche und Widersprüche in der Argumentation möglichst vermeiden. Siebtens inhaltliche Übereinstimmungen auf Grundlage aller verfügbaren Nachweise und Logiken menschlichen Handelns sowie achtens in der Lage zu sein, Versuchen der Falsifikation zu widerstehen.

Was bedeutet dieses Vorgehen für das Amt des US-UN-Botschafters? Er ist – im Gegensatz zum US-Präsidenten – ein weitaus weniger erforschter Akteur in der amerikanischen Politik und im UN-System, weil er kein Amt innehat, das an erster Stelle eines Staates oder einer internationalen Organisation steht (Marcus 2013: 196). Daher erscheint es notwendig, ihn auch mit dem Blickwinkel der Psychobiografie zu untersuchen. Und – nicht zuletzt aufgrund der zuvor erwähnten Kritik – werden ergänzend zu diesem Ansatz drei weitere Theorien den Blick auf den US-amerikanischen Botschafter bei den UN erweitern. Darüber hinaus werden im Gegensatz zu einer klassischen Psychobiografie mehrere Fallstudien nacheinander verglichen, um die Aussagekraft der jeweils vorgestellten Kurzbiografien zu erhöhen und die zu untersuchende Personengruppe bezogen auf das Amt des US-Botschafters bei den UN in einen größeren Kontext zu stellen (Isaacson 2005; Post 2003). Dies erlaubt den systematischen Vergleich zwischen unterschiedlichen Persönlichkeiten im gleichen Amt, eine tiefere Analyse und erweitert die Perspektive auf den Untersuchungsgegenstand (Isaacson 2005: 105; 106 f.; George/George 1956; 1964).

Persönlichkeiten, die in wichtige politische Ämter kommen, sind in der Regel weit über 40 Jahre alt. Die beiden jüngsten US-UN-Botschafter, Donald McHenry (1979–1981) und Samantha Power (2013–2017), waren bei Amtsantritt gerade einmal 43 Jahre alt. Das bedeutet, dass wichtige, für die Persönlichkeit prägende Ereignisse bereits mehrere Jahrzehnte zurückliegen. Gerade vor diesem Hintergrund ist auch die Berücksichtigung des politischen und gesellschaftlichen Kontextes während der Kindheit und Jugend wichtig, stellen sie doch meist die Weichen für künftiges politisches Denken und Handeln. Neben der Kindheit und Jugend ist aber auch die Familie insgesamt von Interesse: Beispielsweise ist zu fragen, ob Politik ein wichtiger Teil der Familientradition war und unter welchen familiären und sozialen Verhältnissen die Person aufgewachsen ist (Hartmann 2007: 41). Kurzum: Eltern, Freunde, schulische Erfahrungen sowie positive oder negative Jugenderlebnisse prägen die Persönlichkeit. Auch die letzten Positionen vor der Bekleidung wichtiger politischer Ämter können wegweisende

Weichen für den weiteren Lebensweg sein. Auch der (meist innenpolitische) Kontext, in dem die Entscheidung für ein politisches Amt fiel, ist von großer Bedeutung. Diese Entschlüsse werden meist von Förderern, engen Freunden oder Vorbildern im Leben der zu untersuchenden Person unterstützt und sind Teil der individuellen Erfahrungen und persönlichen Dispositionen, die letztlich auch die Persönlichkeit ausmachen. All dies können Faktoren sein, die die Rolle des US-Botschafters bei den UN prägen. Sie können und sollen hier nicht ignoriert werden. Die Psychobiografie kann hierzu Thesen über eine Person liefern und ihre Persönlichkeit damit verständlich machen. Je länger der untersuchte Zeitraum über das Individuum ausfällt, das mit verschiedenen Situationen konfrontiert ist, desto aussagekräftiger sind die Ergebnisse (McDermott 2004: 212).

Das folgende Kapitel zum Sozialkonstruktivismus und zu Ideen befasst sich nun mit den ontologischen Grundannahmen dieser Arbeit sowie mit der Frage, unter welchen Umständen die Ideen des konzeptionellen Denkens der Botschafter in die Realität umgesetzt werden.

2.2 Sozialkonstruktivismus und Ideen

Jeder US-Botschafter bei den Vereinten Nationen bringt ein individuell ausgeprägtes und entwickeltes konzeptionelles Denken in sein Amt mit. Da es sein Handeln beeinflusst, so die Annahme dieser Untersuchung, ist es ein relevanter Faktor, mit dessen Hilfe auch die Rolle des Botschafters eingeordnet werden kann. Ein geeigneter theoretischer Rahmen ist in diesem Zusammenhang die Perspektive des Sozialkonstruktivismus als eine der drei Großtheorien der Internationalen Beziehungen neben dem (Neo-)Realismus und dem (Neo-)Liberalismus (Kratochwil/Ruggie 1986; Kratochwil 1989; Ruggie 1993a; b; Wendt 1987; 1992a; Onuf 1989; Hopf 1998; Hall 2014). Der Hintergrund dabei ist, dass innerhalb der sozialkonstruktivistischen Forschung u.a. die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Erscheinungsformen von Ideen im Mittelpunkt steht und er deren Wirkkraft für die internationale Politik versucht aufzuzeigen (Jachtenfuchs 1995).⁵⁵ Dieser Rahmen bietet die Möglichkeit, bestimmte Gesetzmäßigkeiten und Mechanismen voranzustellen, um den Erklärungsgehalt für die Rolle des US-UN-Botschafters und sein konzeptionelles Denken zu erhöhen.

Der Sozialkonstruktivismus entstand Ende der 1980er Jahre als eine weitere Großtheorie der Internationalen Beziehungen und stellt die soziale Konstruktion der

⁵⁵ Houghton merkt jedoch zurecht an, dass es beim Sozialkonstruktivismus nicht nur um die Erforschung von Ideen und ihrer Reichweite geht: „[...] *an approach does not become 'constructivist' merely because it emphasizes the role of ideas*“ (Houghton 2007: 33). Sterling-Folker und Badie stimmen zu und argumentieren, dass der Sozialkonstruktivismus versucht die analytische Verbindung zwischen Interaktionen, Identitäten, Ideen, materiellen Ressourcen und sozialen Bedeutungen sowie der Beziehung zwischen Akteur und Struktur herzustellen (Sterling-Folker/Badie 2012: 105).

Realität in den Mittelpunkt, innerhalb derer Staaten interagieren. Dabei geriet das Zusammenspiel zwischen Akteuren und den sie umgebenden Strukturen in den internationalen Beziehungen in den Fokus, das nur mittels sozial vermittelter Ideen (Werten, Normen, Regeln) und Identitäten vonstattengeht (Jachtenfuchs 1995; Hoffmann 2010: 5410; Ulbert 2014: 257 f.).⁵⁶ Zunächst positionierten seine Anhänger den Sozialkonstruktivismus als einen Gegenentwurf zum (Neo-)Realismus als etablierte Großtheorie (Guzzini 2000: 149; Checkel 1998). Letzterer ging im Gegensatz zum Sozialkonstruktivismus nicht davon aus, dass regelgeleitete und damit sozialkonstruierte Strukturen in den internationalen Beziehungen existieren, sondern davon, dass es lediglich um machtbasiertere Interessensabwägungen und die Verteilung materieller Ressourcen zwischen den Staaten ginge.⁵⁷ (Neo-)liberale Kosten-/Nutzen-Rechnungen griffen nach Auffassung der Sozialkonstruktivisten zu kurz, um das Verhalten von Staaten in den internationalen Beziehungen zu erklären. Sowohl der (Neo-)Realismus als auch der (Neo-)Liberalismus waren zudem nicht in der Lage, Wandel zu erklären, worauf der Sozialkonstruktivismus vor dem Hintergrund des unerwarteten Endes des Ost-West-Konflikts besonders versuchte einzugehen (Onuf 1998; Ruggie 1998b; Finnemore/Sikkink 2001; Ba/Hoffmann 2003).

Die Theorie des Sozialkonstruktivismus blieb bis in die 1990er Jahre noch relativ abstrakt und z.T. diffus (Keohane 1988: 392); ihre Erweiterung um empirische Studien folgte verstärkt erst Ende der 1990er Jahre, insbesondere mit der Analyse von Normen und Identitäten, aus denen sich die soziale Konstruktion der Realität speist (Finnemore/Sikkink 1998; Hall 1999; Hopf 2002). Diese regeln die Zusammenarbeit zwischen den Staaten (und anderen Akteuren), produzieren eine soziale Ordnung bzw. Stabilität und sind auch selbst sozial konstruiert (Finnemore/Sikkink 1998: 894; Hall 2014: 145). Aus konstruktivistischer Perspektive wird das internationale Staatensystem von der globalen Verbreitung von Ideen bestimmt. Das konzeptionelle Denken des jeweiligen US-UN-Botschafters wird in diesem Zusammenhang als eine solche Idee ver-

⁵⁶ Ideen bestehen meistens sowohl aus Werten als auch aus Normen. Werte sind meist individueller Natur, Normen regulieren oder konstituieren das Verhalten von Akteuren der internationalen Beziehungen. Institutionalisierte Normen werden grundsätzlich als Regeln bezeichnet. Identitäten sind die sozialen Konstruktionen von Akteuren (Kowert 2010). Siehe dazu auch ausführlicher Kapitel 2.2.2.

⁵⁷ Diese eindimensionalen Erklärungsversuche kritisierte auch bereits die Englische Schule; siehe u.a. Bull 1977. Hopf fasst die Unterschiede zwischen (Neo-)Realismus und Sozialkonstruktivismus treffend wie folgt zusammen: „[...] *neorealism and constructivism share fundamental concerns with the role of structure in world politics, the effects of anarchy on state behavior, the definition of state interests, the nature of power, and the prospects for change. They disagree fundamentally [...] on each concern. Contra neorealism, constructivism assumes that actors and structures mutually constitute each other; anarchy must be interpreted to have meaning; state interests are part of the process of identity construction; power is both material and discursive; and change in world politics is both possible and difficult*“ (Hopf 1998: 181).

standen, die sich grundsätzlich auch als Norm innerhalb der US-Regierung auf nationaler Ebene und innerhalb des Systems der Vereinten Nationen auf internationaler Ebene verbreiten und durchsetzen kann. Gleichzeitig wird sein konzeptionelles Denken jedoch auch von internationalen Normen aus dem UN-System beeinflusst. Der Akteur (hier: der US-UN-Botschafter), von dem diese Diffusion auch ausgehen kann und der für eine Idee bzw. Norm eintritt, soll in diesem Zusammenhang als Normenunternehmer bezeichnet werden (Finnemore/Sikkink 1998: 896 ff.; Hall 2014: 153 f.; siehe dazu ausführlicher Kapitel 2.2.2). Auf Grundlage dieses theoretischen Rahmens steht dabei die Frage im Vordergrund, inwieweit der jeweilige Botschafter andere Akteure von seinem konzeptionellen Denken auf nationaler und internationaler Ebene überzeugen und danach handeln kann, oder ob seine Ideen nur Ideen bleiben, die keinen Widerhall innerhalb der US-Regierung und/oder im UN-System finden. Umgekehrt stellt sich die Frage, inwieweit sein konzeptionelles Denken selbst von der internationalen Ebene beeinflusst wird. Adler betont in diesem Kontext die für diese Arbeit relevante Perspektive, die der Sozialkonstruktivismus aufzeigt:

„Constructivism considers intersubjective knowledge and ideas to have constitutive effects on social reality and its evolution. When drawn upon by individuals, the rules, norms, and cause-effect understandings that make material objects meaningful become the source of people’s reasons, interests, and international acts; when institutionalized, they become the source of international practices.“ (Adler 2013)

Ideen, Normen und der Normenunternehmer sind spezifische und empirische Konzepte auf Grundlage des Sozialkonstruktivismus, die u.a. auch die Rolle von Individuen anstelle von abstrakten Staaten als Schlüsselakteure und Trägern von Ideen in den Fokus rücken (Finnemore/Sikkink 1998: 896 ff.; Hall 2014: 145 f.). Auf sie wird im Kapitel 2.2.2 besonders eingegangen.

Obwohl der Sozialkonstruktivismus teilweise etwas unspezifisch ist, hilft seine Perspektive dennoch, um die Rolle des konzeptionellen Denkens des US-Botschafters bei den UN analytisch zu fassen und einzuordnen. Er kann beispielsweise durchaus erklären, warum einige Botschafter bestimmte Ideen aufgreifen, diese ausarbeiten und andere erfolgreich davon überzeugen. Und er kann zur Beantwortung der Frage beitragen, warum andere Botschafter bei ihrer Ideen- und Normendiffusion weniger erfolgreich waren. Aufgrund ihres konzeptionellen Denkens entstehen auch oft unterschiedliche Rollen der Botschafter. Diese werden im Kapitel 4.2 näher behandelt und es werden genauere Klassifizierungen ihres konzeptionellen Denkens vorgenommen.

Im folgenden Kapitel wird der Sozialkonstruktivismus im Allgemeinen mitsamt seiner grundsätzlichen Gesetzmäßigkeiten und Mechanismen vorgestellt. Anschließend erfolgen die spezifische Empirie der Ideen- und daraus resultierenden Normendiffusion sowie das Potenzial des US-UN-Botschafters, als möglicher Normenunternehmer in Erscheinung zu treten.

2.2.1 Vorstellung des Ansatzes im Allgemeinen

Der Sozialkonstruktivismus entwickelte sich in den 1980er Jahren (Ulbert 2010: 431 f.) und ist die großtheoretische Grundannahme in dieser Arbeit im Allgemeinen und zum konzeptionellen Denken der Ständigen Vertreter bei den UN im Besonderen.⁵⁸ Die erfolgreiche Etablierung des Sozialkonstruktivismus als Großtheorie in den Internationalen Beziehungen wurde durch das Ende des Ost-West-Konflikts und die mangelnde Prognosefähigkeit der anderen zuvor genannten Großtheorien stark begünstigt (Adler 2013: 118). Autoren wie Onuf (1989) und Wendt (1992a; 1994; 1998; 1999) begründeten den Begriff des Sozialkonstruktivismus in der Politikwissenschaft und brachten die sozialkonstruktivistische Theorie maßgeblich voran.⁵⁹ Zu Beginn ging es

⁵⁸ Zur grundsätzlichen Einordnung des Sozialkonstruktivismus werden die Großtheorien in den Internationalen Beziehungen nach vier Grundkategorien klassifiziert (u.a. Schieder/Spindler 2010; 2014; Gu 2010: 23 f.): Erstens die „(neo-)realistische Schule“, nach der alle zugehörigen Theorien ausgehen von einem anarchischen Zustand in den internationalen Beziehungen in Ermangelung einer globalen zentralen Instanz über den Staaten und davon, dass dieser Zustand nicht bzw. nur schwer zu überwinden sei. Diese Schule geht zudem davon aus, dass die Staaten in erster Linie die Berücksichtigung nationaler Interessen als Handlungsmaxime betrachten, internationalen Kooperationen skeptisch gegenüberstehen und somit eher von einem Konflikt als von Kooperation im internationalen System ausgehen. Zweitens die „(neo-)liberal-institutionalistische“ Schule, die sehr wohl von einer Kooperationsfähigkeit der Staaten und dem Teilen universaler Werte ausgeht. Die Staaten betrachten Anarchie demnach nur als vorläufigen Zustand, den es zu überwinden gilt. Die rationale Aufklärung, internationale Kooperation, institutionelle und rechtliche Regulierungen sowie Homogenisierung der Herrschaftssysteme der Staaten seien die entscheidenden Antriebskräfte zur Überwindung des anarchischen Zustands. Drittens die „behavioristische Schule“, die weniger die systemische Ebene als analytischen Bezugsrahmen heranzieht und damit Fragen zum anarchischen Zustand ignoriert, sondern sich auf die Analyse des Verhaltens von Individuen, also in diesem Fall politische Entscheidungsträger, fokussiert. Diese Perspektive ist für die Arbeit interessant, wengleich diese Schule mit anderen Theorien, wie z.B. einer sozialkonstruktivistischen Betrachtungsweise, kombiniert wird (siehe auch Kapitel 2.3). Viertens die „alternativ-oppositionelle Schule“, die die bisherigen Hauptströmungen infrage stellt und sich als alternative Theorie versteht. Die ontologischen und epistemologischen Annahmen, nach denen der anarchische Zustand als gegeben angesehen wird, werden infrage gestellt: Anarchie wird als sozial konstituiert angesehen und statt Anarchie prägen Hierarchien die internationalen Beziehungen. Die epistemologischen Annahmen werden somit rekonstruiert. Dieser Denkrichtung gehört auch der Sozialkonstruktivismus an. Die immer wieder aufkommende Auseinandersetzung zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Theorien hat sich in den letzten Jahren etwas gelegt und es ist die Erkenntnis gereift, dass sich beide Perspektiven sehr gut ergänzen können (Adler 2013: 133 f.; Ulbert 2010: 452 f.).

⁵⁹ Selbstverständlich gab es sozialkonstruktivistische Ansätze schon Jahrzehnte vor 1990. Selbst Kant (1724–1804) kann als Vertreter sozialkonstruktivistischer Ansätze verortet werden (Hacking 1999: 41). Onuf bezeichnete damit jene Ansätze, die die intersubjektive Qualität der Welt, die gegenseitige Konstituierung von Akteur und Struktur, die Rolle von Ideen, Regeln und Normen sowie die endogene Herausbildung von Interessen und Identitäten hervorheben (Onuf 1989). Zum Sozialkonstruktivismus lieferte u.a. auch die Englische Schule einige Vorarbeiten über die Definition der Internationalen Beziehungen als sozial und historisch. Sie proklamierte die Existenz einer internationalen Ge-

primär um metatheoretische Debatten, wie die Perspektive des Sozialkonstruktivismus zu verstehen sei (u.a. die Auseinandersetzung zum Verhältnis zwischen Akteur und Struktur⁶⁰; siehe dazu Wendt 1987; Hollis/Smith 1990; Wendt 1991; 1992b; Jabri/Chan 1996; Doty 1997; Gould 1998; Suganami 1999; Wight 1999; 2006; Herborth 2004), und noch etwas allgemeiner gefasste Konzepte wie die gemeinsame Perzeption sicherheitspolitischer Aspekte einer regionalen Staatengemeinschaft, zusammengefasst unter dem

meinschaft, die durch Normen und Identitäten strukturiert ist (Bull 1977; Linklater/Suganami 2006; Buzan 2004). Insbesondere Onuf und Wendt gelten jedoch als die prominentesten Weiterentwickler des Sozialkonstruktivismus in der Politikwissenschaft. Andere in diesem Zusammenhang immer wieder fallende Namen um und nach 1990 sind Kratochwil 1989; Klotz 1995; Katzenstein 1996; Adler/Barnett 1998; Reus-Smit 1999. Zur ausführlicheren Theoriegeschichte siehe u.a. Adler 2013: 118–121.

⁶⁰ Die „*Agent-Structure*“-Debatte beschreibt ein Problem, das ab Mitte der 1980er Jahre als theoretischer Ausgangspunkt für eine konstruktivistische Perspektive in den Internationalen Beziehungen eingeordnet werden kann. Darin geht es um das Handeln von Akteuren, das immer in bestimmte Strukturen eingebettet ist. Um soziale Phänomene zu erklären, kann daher entweder auf die jeweiligen Akteure (individualistische Erklärung) oder die jeweiligen Strukturen (strukturalistische Erklärung) Bezug genommen werden (Friedman/Starr 1997: i; 2002). Da nach Wendts Auffassung (neo-)realistische Erklärungen auf einer individualistischen Ontologie beruhten, entwarf er eine Theorie, die über dem Staat als Handlungstheorie fungieren konnte (Ulbert 2010: 434 f). Die „*Agent-Structure*“-Debatte ist auch Bestandteil der drei großen Theoriendebatten in der Geschichte der Internationalen Beziehungen (Gu 2010: 29–49): die Idealismus-Realismus-Debatte (1920er bis 1950er Jahre), die Traditionalismus-Behaviorismus-Debatte (1960er Jahre) und die Neorealismus-Institutionalismus-Debatte (1970er bis heute). Bei der ersten Debatte ging es vor allem um unterschiedliche anthropologische Konzepte: Während der Idealismus davon ausging, dass der Mensch von Natur aus zur Ratio befähigt sei, und daraus normative Annahmen über die Beschaffenheit der internationalen Beziehungen abgeleitet wurden, die durch Kooperation geprägt seien, betrachteten die Realisten die internationalen Beziehungen als einen permanenten Kampf um Macht in einem System der Anarchie. Macht, Interesse und Staatsräson sind zentrale Denkkategorien, die ihre Schlussfolgerungen prägten. Bei der zweiten Debatte ging es weniger um ontologische, sondern eher um epistemologisch-methodische Auseinandersetzungen: Im Zentrum stand das Denken und Handeln von Individuen und es wurde versucht, Konfliktstrategien und -lösungen nach spieltheoretischen Prinzipien zu konstruieren (*Rational Choice*). Die Ergänzung der Disziplin der Internationalen Beziehungen um sozialpsychologische Methoden durch Kelman (1965), Simulationstheorien, Kommunikationstheorien und Entscheidungstheorien bereicherten die verhaltenswissenschaftliche Perspektive. Sie stellten für jene Politikwissenschaftler eine Alternative dar, die mit den traditionellen philosophisch-anthropologischen Methoden des Realismus nicht übereinstimmten (akteursorientierte Perspektive). Die Kritik des Traditionalismus zweifelte die Anwendbarkeit naturwissenschaftlicher Methoden in den Sozialwissenschaften an; interessanterweise waren die meisten Realisten in den 1960er Jahren selbst Behavioristen. Sie vertraten den historisch-soziologischen Ansatz, der das politische Handeln der Menschen als geschichts- und umweltbedingt zu erklären versuchte (strukturorientierte Perspektive). Bei einer rein wissenschaftlichen Betrachtung des Menschen sei der Erkenntnisgewinn zudem unvollständig. In den 1970er Jahren klang die z.T. auch eher methodenorientierte Debatte ab, nachdem sich die Erkenntnis durchsetzte, dass sich beide Perspektiven durchaus ergänzen. Diese Erkenntnis berücksichtigt auch diese Arbeit. Bei der dritten Debatte zwischen Neorealismus und Institutionalismus ging es um die Berücksichtigung „neuer“, insbesondere nichtstaatlicher Akteure im System der internationalen Beziehungen. Spätere Institutionalistinnen wie Keohane und Nye widmeten sich in ihrem Sammelband „*Transnational Relations and World Politics*“ nichtstaatlichen Akteuren und ihrem Einfluss in den internationalen Beziehungen (Keohane/Nye 1971; Keohane/Nye 1977). Der Reduzierung der Rolle von Staaten sowie ihrer Macht veranlasste Vertreter der (neo-)realistischen Schule wie z.B. Kenneth Waltz zur Publikation seiner Monographie „*A Theory of International Politics*“ (Waltz 1979). Die Kontroverse bezog sich u.a. auf die Reaktionen der Anarchie, die Möglichkeiten internationaler Kooperation, die Prioritäten von Staatszielsetzungen sowie die Reichweite internationaler Regimes. Die vorläufig letzte Debatte ähnelt im Grundsatz jener zwischen Idealisten und Realisten, wird jedoch weitaus differenzierter geführt (Gu 2010: 45 f.).

Begriff der „*Securitization*“ (Waever 1995; Buzan et al. 1998).⁶¹ Dann wurde der Begriff des Sozialkonstruktivismus immer wieder mit anderen Begriffen wie Kulturen, liberalen und realistischen Ansichten verknüpft (Finnemore 1996a; Finnemore/Sikkink 1998; Barnett/Finnemore 2004; Barkin 2010; Jackson/Nexon 2004). Erst seit Beginn der 2000er Jahre versuchen Forschungen den Sozialkonstruktivismus mit anderen Theorien und empirischen Studien zu verknüpfen, da sich der Sozialkonstruktivismus mehr und mehr seiner ursprünglichen Rechtfertigungsposition entziehen konnte und gemeinhin Akzeptanz erfährt (Barkin 2010; Buzan 2004; Barnett/Finnemore 2004; Lebow 2008; Adler/Pouliot 2011b). Diese und andere Studien leisten einen substantziellen Beitrag zur Erklärung internationaler Politik, indem sie die gegenseitige Konstituierung von Akteur und Struktur offenlegen, die konstitutive Bedeutung von sozialen Konstruktionen für die Identitäten bzw. Rollen von Akteuren, deren Interessensdefinitionen und Handlungen thematisieren und schließlich den Wandel von u.a. Normen und Identitäten durch kommunikatives Handeln modellieren können. Zu all diesen Punkten soll auch diese Arbeit einen Beitrag leisten.

Wichtig sind die ontologischen Prämissen des Sozialkonstruktivismus: Im Zentrum steht die Annahme, dass die Realität der internationalen Beziehungen immer eine soziale Erfahrungswirklichkeit, eine „soziale Realität“ (Adler 2013: 115) darstellt. Sie ist konstituiert und beruht auf sozialen Beziehungen, in diesem Fall zwischen den Staaten (Barnett 2005: 155–168; Ulbert 2010: 427 ff.; Adler 2013: 121). In dieser Welt haben materielle Ressourcen nur eine Bedeutung durch gemeinsames Wissen; es gibt sowohl intersubjektive Bedeutungen als auch subjektives Wissen, innerhalb dessen materielle Objekte eingebettet sind. Damit versucht der Sozialkonstruktivismus dem (Neo-)Realismus seine ontologische Grundlage zu entziehen, indem er davon ausgeht, dass auch der anarchische Zustand das Ergebnis spezifischer Perzeptionen der Akteure⁶²

⁶¹ Wichtig ist, dass nach Auffassung des Sozialkonstruktivismus Staaten sich nicht gegen Macht verbünden, um eine Gegenmacht zu bilden. Sie verbünden sich gegen Bedrohungen, die wiederum auf sozial konstruierten Perzeptionen basieren (Hopf 1998: 186 f.).

⁶² Im Unterschied zu beispielsweise Wendts Akteursbegriff, unter dem er Staaten als Handelnde in den internationalen Beziehungen subsumiert (Wendt 1999: 193–245), sollen in dieser Arbeit – sofern nicht anders hervorgehoben – unter „Akteur“ menschliche handelnde Individuen, jedoch mit den gleichen Logiken nach Wendt, verstanden werden (Hudson 2007: 10–14). Im Gegensatz zu Wendt wird der Staat auch nicht als einheitlicher Akteur, sondern als Träger eines dynamischen politischen Systems verstanden (Wight 2004; 2006). Wendt verteidigte seine Definition „*der Staat als Person*“ (Wendt 2004) gegenüber seinen Kritikern. Diese warfen ihm vor, dass er den Staat vergegenständlichte (Zuweisung von Wesensmerkmalen) und ihn zugleich vermenschlichte (Aufgaben und Intentionen) (Neumann 2004; Jackson 2004). Tatsache ist jedoch, dass Individuen den Staat in einem spezifischen strukturellen Kontext führen, weil für jede soziale Erklärung eine Struktur und Akteure (hier: Individuen) notwendig sind (Ulbert 2010: 449; Wight 2004; Friedman/Starr 1997: 137 f.). Die Konstruktion staatlicher Interessen und Identitäten kann nur durch eine andere Akteursdefinition hinreichend erklärt werden, da sich sonst Wendts konstruktivistische Staatsdefinition kaum von der „*Black Box*“-Perspektive auf den Staat unterscheidet, wie es beim (Neo-)Realismus der Fall ist (Weddes

darstellt.⁶³ Dabei bestimmen drei Grundannahmen die theoretische Ausrichtung des Sozialkonstruktivismus (Adler/Barnett 1998; Checkel 2001; Finnemore 1996a; 2003; Ruggie 1998a; Risse-Kappen 1995; Katzenstein 1996; Wendt 1999):

Erstens die Darstellung der Anarchie als Ergebnis endogener – und nicht wie beim (Neo-)Realismus exogener – Interaktionen im Rahmen der sozialen Realität. Soziale Fakten hängen vom menschlichen und kollektiven Bewusstsein ab (sowie ihren damit verbundenen Identitäten) und bestimmen, wer beispielsweise „wir“ und „die anderen“ sind (Sterling-Folker/Badie 2012: 110 f.). Sie sind nicht objektiv, aber auch nicht subjektiv. In diesem Zusammenhang sind es Individuen, die das Wissen, Ideen und Bedeutungen zuweisen und auf Grundlage intersubjektiven Wissens Regeln festlegen und sich über Sprache als bedeutungszuweisendes Element verständigen. Die Akteure tragen damit aktiv zur Konstituierung der Struktur bei und diese wiederum zur Konstituierung der Akteure (Adler 2013: 121).⁶⁴ Zweitens geht der Sozialkonstruktivismus von verschiedenen möglichen Konsequenzen aus, die sich aus der Anarchie ergeben, während der (Neo-)Realismus nur von einer einzigen Annahme ausgeht, dem Selbsthilfesystem

1996: 280; Ulbert 2014: 259 f.). Andere Autoren betrachten den Staat aus Perspektive einzelner Repräsentanten (Katzenstein 1996; Campbell 1992; Checkel 1999).

⁶³ In dieser Hinsicht ist der Sozialkonstruktivismus wie der Rationalismus keine „*substanzielle*“ (Ulbert 2010: 429), inhaltlich angereicherte Theorie der Internationalen Beziehungen. In seinem Aufsatz „*Anarchy is what states make of it: the social-construction of power politics*“ fasste Wendt erste Grundannahmen zusammen, stellte damit (neo-)realistische Theorien infrage und versuchte eine Brücke zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Ansätze zu bauen (Wendt 1992a). In seinem Hauptwerk „*Social Theory of International Politics*“ betont er den Unterschied zwischen Sozialkonstruktivisten und (Neo-)Realisten, indem er auf die differierenden Annahmen eingeht, woraus die Struktur besteht, die die Akteure umgibt (Wendt 1999: 73). Wendt et al. bezieht sich hierbei u.a. auf die Strukturtheorie von Giddens, die von einer Kodeterminierung von Akteur und Struktur ausgeht (Giddens 1979; 1984). Nach Giddens Theorie sind auf der einen Seite Strukturen konstitutiv für Akteure und reproduzieren diese; auf der anderen Seite können die Akteure diese Strukturen jedoch auch verändern. Die Strukturen legen danach lediglich die „*Spielregeln*“ (Ulbert 2010: 435) für soziale Interaktionen fest. Wendts letztlcher Vorzug für Strukturen wird in dieser Arbeit nicht geteilt. Der Mechanismus, über den Wendt die wechselseitige Einflussbeziehung zwischen Akteur und Struktur erklärt, ist das Zusammenspiel aus Regeln und Normen (Onuf 1989; Kratochwil 1989). Die somit regelgeleiteten Akteure erhalten erst durch ihre Handlungs- und Wahlmöglichkeiten, sich an Regeln bzw. Normen zu halten oder nicht, eine Akteursqualität. Adler geht noch einmal auf die drei philosophischen und soziologischen Grundverständnisse des Sozialkonstruktivismus ein (Adler 2013: 114–117): erstens die metaphysische Annahme, dass die Realität sozial konstruiert ist und erst dadurch für die Menschen erfahrbar und interpretierbar ist; zweitens der Sozialkonstruktivismus als Sozialtheorie über die Rolle von Wissen und Erkenntnissen sowie erkenntnisfähigen Akteuren über die Konstitution der sozialen Realität. Darunter ist auch die Fähigkeit zur Intersubjektivität, zur gegenseitigen Konstituierung von Struktur und Akteur sowie zur regelbasierten Natur einer Gesellschaft zu verstehen. Und drittens Sozialkonstruktivismus in den Internationalen Beziehungen (in theoretischer und empirischer Perspektive). Letztere baut auf die ersten beiden Grundannahmen auf.

⁶⁴ Adler fasst das Erkenntnisinteresse der Sozialkonstruktivisten treffend zusammen: „[...] *constructivists of all types are not interested in how things are but in how they became what they are*“ (Adler 2013: 121). Methodisch betrachtet hebt er hervor, dass Sozialkonstruktivisten eine hohe Varianz an unterschiedlichen Methoden für ihre Forschungen bevorzugen: von quantitativen über qualitative Methoden im Allgemeinen, bis hin zu Fallstudien, *Process-Tracing* von Ideen und ihrer Institutionalisierung in der Praxis im Besonderen. Diese methodischen Aspekte sind auch für diese Arbeit von hoher Relevanz (Adler 2013: 122). Siehe auch z.B. Sikkink 1993; Checkel 2001; Reus-Smit 1999; Klotz 1995.

der Staaten, das sich aus der Logik der Anarchie ergibt.⁶⁵ Und drittens erklärt sich der strukturelle Wandel der Anarchie mithilfe der Veränderung von staatlichen Identitäten und Interessen⁶⁶, die von gemeinsam geteilten Vorstellungen der Staaten produziert und reproduziert werden. Eine Verschiebung der Machtverteilung zwischen den Staaten – wovon der (Neo-)Realismus ausgeht – spielt danach für die Erklärung von Wandel kaum eine Rolle und ist primär ein Resultat eines Identitäten- und Interessenwandels. Ein tatsächlicher Wandel der anarchischen Struktur erfolgt in der Regel nur, wenn die Staaten Normen nicht aus reinem Eigeninteresse internalisiert haben. Der strukturelle Wandel ist vom Internalisierungsgrad einer Norm abhängig: Je höher der Internalisierungsgrad, desto unwahrscheinlicher ist ein struktureller Wandel und umgekehrt. Damit geht die wandelfördernde Variable der Selbstbeschränkung einher, die sich Staaten auferlegen können, um am glaubwürdigsten das Problem der Herausbildung kollektiver Identitäten zu lösen und zu einem Wandel des internationalen Systems beizutragen (Wendt 1999: 340 ff.). Die hier zuvor genannten ontologischen Grundannahmen lassen sich nun wie folgt einordnen:

Tabelle 4: Grundannahmen des Sozialkonstruktivismus

Ontologie	Epistemologie	Methodologie
Konstruktion der sozialen Welt	soziale Konstruktion von Wissen	Beschreibung mit unterschiedlichen Methoden, wie Konstruktionen erzeugt werden

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Ulbert 2010: 428 f. und 2014: 249.

Darauf aufbauend folgen sieben epistemologische Prämissen, die den Mehrwert des Sozialkonstruktivismus für diese Untersuchung in Verbindung mit dem konzeptionellen Denken der Ständigen Vertreter der USA bei den UN illustrieren sollen

⁶⁵ Auch Wendt betrachtet Anarchie als ein „leeres Gefäß“ (Gu 2010: 240), das keine intrinsische Struktur aufweist. Die Ausgestaltung der Anarchie hänge maßgeblich davon ab, was die Staaten daraus machen, und er entwirft daraus ableitend drei idealtypische Ausprägungen von Anarchie in den internationalen Beziehungen (Wendt 1992a): Im metaphorischen Sinne bezeichnet er sie als die Logik der Hobbes'schen Anarchie, die Logik der Locke'schen Anarchie und die Logik der Kant'schen Anarchie. Im Rahmen ihres Interaktionsprozesses nehmen die Staaten entweder die Rolle des Feindes (Hobbes), des Rivalen (Locke) oder des Freundes (Kant) an.

⁶⁶ Die Bildung von Identitäten und Interessen erfolgt durch das „soziale Lernen“. Zu Beginn haben beide Akteure zwar das intersubjektive Wissen über den jeweils anderen Akteur, dieses reicht jedoch noch nicht aus, die eigene Rolle zu identifizieren und damit eigene Interessen zu definieren. Hierzu sind weitere Interaktionen notwendig, denn bei der Identifizierung eigener Rollen und Interessen ist nach Wendts Ansicht permanent die Wahrnehmung des einen durch die anderen Akteure notwendig (Konstituierung der Rollen und Interessen). Die Eigenidentitätsdefinition ist demnach nur von Bedeutung, wenn sie eine entsprechende Bestätigung von anderen findet (Wendt 1999: 335). Sie wird auch als „identity theory“ (Wendt 1999: 327) bezeichnet und geht davon aus, dass Identitätsfindung von Akteuren eine Reflexion der Art und Weise darstellt, wie sie schätzen, dass die anderen sie einschätzen. Feindseligkeit wird demnach höchstwahrscheinlich von beiden Akteuren internalisiert, sobald einer der Akteure den Interaktionsprozess mit einem feindseligen Handeln offen beginnt oder erwidert (sozial konstituierte Realität).

(Adler 2013: 123 ff.): Erstens setzt der Sozialkonstruktivismus die Existenz intersubjektiven Wissens voraus und berücksichtigt Ideen, die wiederum konstituierende Effekte auf die soziale Realität und ihre Weiterentwicklung haben. Individuen sind Träger von Normen und interpretieren Ursachen und ihre Wirkungen. Diese Fähigkeit stiftet Sinn für materielle Gegenstände, die dann die Quelle für Interessen sind. Bei einer Institutionalisierung von Normen werden diese zu Regeln und oftmals Quelle für internationale Handlungsroutinen (Hall 2014: 145 f.). Der Sozialkonstruktivismus kann mit diesen Annahmen u.a. erklären, warum Individuen bestimmte Normen unterstützen, sich Identitäten aneignen und woher ihre Interessen kommen (Adler 1991; Finnemore 1996a). Ideen und materielle Objekte konstituieren beide gleichermaßen Interessen, die dann wiederum auch als neue Ideen zu bezeichnen sind (Adler 2013: 123). Konkret ist zwischen konstitutiven und regulativen Wirkungen auf das Verhalten von Akteuren in den internationalen Beziehungen zu unterscheiden, die durch ihr Handeln wiederum auf die bestehende Struktur Einfluss nehmen: So ist beispielsweise die Norm der Souveränität nur durch die gegenseitige Anerkennung der Staaten real und reguliert das zwischenstaatliche Verhalten (Prinzip der Nicht-Intervention, souveräne Gleichheit der Staaten gemäß der UN-Charta). Gleichzeitig konstituiert sie damit auch die Akteure, also die Staaten, selbst (Wendt 1999: 182).

Zweitens steht der Sozialkonstruktivismus für die Untersuchung und Erklärung von Wandel in den internationalen Beziehungen. Dabei stehen das Aufkommen neuer konstituierender Normen und Regeln sowie die Entwicklung und Transformation neuer sozialer Strukturen im Vordergrund (Ruggie 1998a). Die Ursprünge von Wandel sind im Akteur, in der Struktur, im Prozess sowie in den Handlungsweisen zu finden. Beispiele von Akteuren, die den Wandel vorantreibenden, sind sogenannte Normenunternehmer („*norm*“ oder „*policy entrepreneurs*“; Finnemore/Sikkink 1998: 896 ff.; Goddard 2009⁶⁷), Expertennetzwerke („*epistemic communities*“; Adler/Haas 1992) und transnationale Netzwerke, die sich für bestimmte Belange einsetzen („*transnational advocacy networks*“; Keck/Sikkink 1998). Der sogenannte Lebenszyklus von Normen („*Norm Life Cycle*“; Finnemore/Sikkink 1998: 895) beschreibt hier die Institutionalisierung

⁶⁷ Finnemore verwandte zuvor noch den Begriff „*moral entrepreneurs*“ (Finnemore 1996a: 24–28; 137–139), die am richtigen Ort zur richtigen Zeit in der Lage sind, ihre Wertvorstellungen in größere globale Strukturen einzubetten. Hier nimmt sie noch keinen expliziten Bezug zu innenpolitischen Prozessen und die Einbindung dieser Akteure in eben diese nationalen Prozesse (Finnemore 1996a: 125; 127). Für diese Untersuchung sind innenpolitische Prozesse jedoch mindestens genauso von Interesse wie internationale Entwicklungen. Ein anderer Akteursbegriff für die Bezeichnung von Ideenträgern und -verbreitern ist jener der „*Carriers*“ (Sahlin/Wedlin 2008: 227–230). Bei der Art und Weise, wie sie Ideen verbreiten, unterscheiden Sahlin und Wedlin zwischen einer breiten Streuung („*broadcasting*“), einer gezielten Anbindung an andere Akteure („*chain*“) sowie einer Vermittlung („*mediation*“) (Sahlin/Wedlin 2008: 228–230).

rung von ursprünglichen Ideen von Individuen, die institutionalisiert und damit intersubjektiv erfahrbar werden. Auch Normen selbst unterliegen einem Wandel (Sandholtz 2008: 101; siehe dazu ausführlicher Kapitel 2.2.2).

Drittens legt der Sozialkonstruktivismus auch einen Schwerpunkt auf die soziale Kommunikation. Sie ermöglicht es Akteuren, die materielle Realität zu bestimmen und ihre Bedeutungen innerhalb eines kommunikativen und sozialen Prozesses des Austausches untereinander zuzuschreiben (Albert et al. 2008). Während *Rational-Choice*-Ansätze eher reine Kosten-Nutzen-Abwägungen sehen und dabei die Konsequenz des Handelns im Rahmen von Verhandlungsprozessen zwischen Staaten oder individuellen Akteuren (*bargaining*) ableiten, sieht der Sozialkonstruktivismus eher einen kommunikativen Austauschprozess der inhaltlich überzeugenderen Argumente (*arguing*) (Habermas 1984; 1987; Risse 2000). Letzteres stärkt ein kollektives Verständnis von sozialen Normen und Regeln. Und schließlich ist festzuhalten, dass in der Realität beide Formen des kommunikativen Austausches (Kompromiss und Überzeugung) existieren (Kornprobst 2009; Deitelhoff/Müller 2005; Checkel 2007). Auch aus diesem Grund wird der Sozialkonstruktivismus in dieser Arbeit durch eine überwiegende *Rational-Choice*-Perspektive ergänzt (siehe Kapitel 2.3 zu *Bureaucratic Politics*).

Viertens berücksichtigt der Sozialkonstruktivismus das Verhältnis zwischen Handeln und Kommunikation mit besonderem Blick auf Rationalität. Letztere ist auch für den Sozialkonstruktivismus von großer Relevanz. Dabei geht es aber nicht nur um *instrumentelle* Rationalität, die verfügbare Informationen, Interessen und Strategien sowie Macht berücksichtigt (Reus-Smit 1999: 159 f.), sondern auch um *kommunikative* Rationalität. Diese nimmt bei Handlungen auch Rücksicht auf historische, soziale und normative Kontexte und betont mittels des *arguing* die Logik der zuvor angesprochenen inhaltlichen Überzeugung von Argumenten vor dem Hintergrund der Angemessenheit für die eigene Identität (*Logic of Appropriateness* im Gegensatz zur instrumentell-rationalistischen *Logic of Consequences* beim *bargaining*; March/Olsen 1989; 1998; Finnemore 1996a). Akteure entscheiden sich nicht zwangsläufig für die effizienteste Möglichkeit, sondern „*follow rules that associate particular identities to particular situations*“ (March/Olsen 1998: 951). Der Sozialkonstruktivismus berücksichtigt durchaus rationale Handlungen von Akteuren, die über individuelles und institutionalisiertes Wissen verfügen (z.B. Normen). Er tut dies jedoch eher vor dem Hintergrund einer sozial konstruierten Welt (Bates et al. 1998; Fearon/Laitin 2000; Schimmelfennig 2003).

Fünftens basieren soziale Kommunikation und praktische Realität auf Sprache, die für eine Verbreitung oder gar Institutionalisierung von Ideen sorgt – wiederum ent-

scheidend für die Konstruktion der sozialen Realität. Sprache ist der Beginn von intersubjektiven Bedeutungen und prägt das Handeln von Akteuren und ihre Interaktion mit sozialen Strukturen. Sogenannte Sprechakte beschreiben nicht nur die Realität, sie kreieren sie auch (Kratochwil 1989: 8) und können über einen kommunikativen Diskurs die Quelle von Wandel sein; sie sorgen für eine Neukonstituierung der Realität (Derrida 1978; Diez 1999: 607; Hansen 2006; Zehfuss 2002).

Sechstens ist der Begriff der Macht auch für den Sozialkonstruktivismus von Interesse – auch wenn seine Bedeutung in der Vergangenheit durchaus relativiert wurde (Adler 2013: 125). Dabei ist mit Macht eher eine soziale Beziehung gemeint als eine reine Ressource. Sie ist auf diese Weise in sozialkonstruktivistische Verständnisse von Akteurshandlungen integriert. Vor einiger Zeit ist Macht wieder stärker in den Mittelpunkt sozialkonstruktivistischer Forschungen gerückt (Onuf 1998; Checkel 2001; Hall 1999; Guzzini 2000). Aber auch das UN-System wird vor diesem Hintergrund genauer analysiert: So veröffentlichte beispielsweise Hurd (2007) eine Studie über die Rolle des Sicherheitsrats und seiner internationalen Autorität.

Siebtens und damit letztens geht es dem Sozialkonstruktivismus auch um die Untersuchung von konkreten Praktiken. In den letzten Jahren haben mehr und mehr empirische Studien verstärkt dazu beigetragen (Schatzki et al. 2001), dass der Sozialkonstruktivismus zur Erklärung von Akteuren, ihrem Handeln sowie politischen Ereignissen in den internationalen Beziehungen beitragen konnte. Im Fokus steht dabei nicht nur die Untersuchung der Ideen, Diskurse und Interaktionen, sondern auch die Analyse konkreter, von den Handlungen betroffener Akteure (Adler/Pouliot 2011a). Diese Untersuchung möchte sich auch hier einreihen und einen Beitrag dazu leisten. In diesem Zusammenhang hat der Sozialkonstruktivismus im Rahmen seiner Methodologie mithilfe der Begriffe Normen, Identität, Souveränität und Institutionen (und auch *Global Governance*) wichtige empirische Arbeiten geleistet, die im Besonderen für diese Untersuchung relevant sind. Auf die ersten vier wird im Kapitel 2.2.2 eingegangen.

Zusammenfassend betrachtet hat sich der Sozialkonstruktivismus in den letzten 15 Jahren als wichtiger und komplementär zum Rationalismus in den Internationalen Beziehungen ertragreicher Theorieansatz etabliert. In dieser Zeit haben sich nach Adler (2013: 112–114) fünf wichtige Entwicklungen des Sozialkonstruktivismus⁴ ergeben, auf die kurz eingegangen werden soll: Erstens stehen sich Sozialkonstruktivismus und Rationalismus seit einiger Zeit nicht mehr konträr gegenüber, sondern werden als komplementär verstanden (Katzenstein et al. 1998: 680–682; Checkel 2013; Jupille et al. 2003; Adler/Pouliot 2011a, 2011b; Schimmelfennig 2001; 2005; Checkel/Zurn 2005; Korn-

probst 2007; Culpepper 2008; Kelley 2008). Dies gilt auch für diese Untersuchung, in der bewusst sozialkonstruktivistische mit rationalistische Annahmen kombiniert werden (siehe auch Kapitel 2.3 über *Bureaucratic Politics*). Zweitens wird nur noch selten bewusst hervorgehoben, wenn sozialkonstruktivistische Forschung betrieben wird. Er ist zu einer Art „*Mainstream*“ geworden, der auch Anhänger der rationalistischen Schule längst erreicht hat (Keohane 2008). Drittens blickt sozialkonstruktivistische Forschung heutzutage weitaus weniger auf die ontologische und epistemologische Ebene der Theorie, sondern führt verstärkt Analysen über linguistische Aspekte durch (z.B. Diskursanalysen), um die Konstruktion der sozialen Welt besser zu verstehen (Risse 2000; Pouliot 2010; Williams 2005). Viertens hat in der letzten Zeit – wie bereits angesprochen – das Interesse und die Durchführung an empirischer Forschung stetig zugenommen und der Anteil an metatheoretischer Arbeit ist zurückgegangen. Damit hat sozialkonstruktivistische Forschung bewiesen, dass sie durchaus in der Lage ist, empirisch zu arbeiten. Dies wurde von der rationalistischen Schule stets infrage gestellt. Und schließlich bleibt fünftens das Interesse der sozialkonstruktivistischen Forschung an Normen (Tannenwald 2007) bzw. Regeln (Alkopher 2007; Reus-Smit 2011) und ihren Implikationen zwar weiterhin bestehen, neuere Forschungen gehen jedoch vermehrt in Richtung der Identität und ihrer strategischen Konsequenzen (Checkel/Katzenstein 2009; Risse 2010), Macht (Barnett/Duvall 2005) und Militärstrategie (Adler 2009; 2010).

Der vorgestellte Sozialkonstruktivismus und seine Perspektiven dienen in dieser Arbeit als wichtiges Hintergrundverständnis, um das konzeptionelle Denken des jeweiligen US-Botschafters einordnen zu können und zu verstehen, inwieweit er zur Konstruktion der sozialen Realität beiträgt. Der Sozialkonstruktivismus beschreibt, in welchem Verhältnis der Akteur zu seiner Struktur (national- und international) und umgekehrt steht.⁶⁸ Im Folgenden wird nun auf empirische Begriffe der sozialkonstruktivistischen Forschung eingegangen, die von besonderer Relevanz für den US-UN-Botschafter als Untersuchungsgegenstand sind.

2.2.2 Relevanz für den Untersuchungsgegenstand im Besonderen

Begriffe wie Normen, Identität, Souveränität und Institutionen (hier: internationale Organisationen, wie die UN) sind für diese Untersuchung von besonderer Rele-

⁶⁸ Ob der Sozialkonstruktivismus als eigenständige Theorie betrachtet werden kann, ist jedoch auch heute noch immer wieder umstritten: Harnisch kritisiert beispielsweise bei sozialkonstruktivistischen Ansätzen, dass sie im Grunde genommen keine substanzielle und einheitliche Theorie darstellen. Eine weitere Operationalisierung und Konsolidierung sozialkonstruktivistischer Forschung sei seiner Ansicht nach hilfreich und notwendig, um die unterschiedlichen Ansätze für die Forschung weiter zu schärfen (Harnisch 2010: 111).

vanz.⁶⁹ Sie alle sind fester Bestandteil in der empirischen Forschung des Sozialkonstruktivismus, Teil des methodologischen Zugangs und sollen mit Blick auf die Rolle des Untersuchungsgegenstandes und seines konzeptionellen Denkens, z.B. über Souveränität und Multilateralismus⁷⁰, in dieser Arbeit in den Mittelpunkt gerückt und im empirischen Teil wieder aufgegriffen werden.

Normen sind ein zentraler Begriff in der empirischen Forschung des Sozialkonstruktivismus (Hoffmann 2010) und eignen sich für die analytische Einordnung des konzeptionellen Denkens des US-UN-Botschafters.⁷¹ Sie werden oftmals als Gründe für Handlungen eingestuft und nicht als deren Ursachen (Hall 2014: 145). Normen werden nach Finnemore und Sikkink gemeinhin als ein Standard (über Ideen oder Erwartungen) eines „*appropriate behavior for actors with a given identity*“ (Finnemore/Sikkink 1998: 891; siehe auch Katzenstein 1996; Finnemore 1996a: 22; Klotz 1995) definiert⁷² und sind im Laufe der Zeit ein beliebtes Instrument geworden, um soziale Konstruktionen der internationalen Beziehungen zu operationalisieren.⁷³ Im Gegensatz zu Werten (meist auf der individuellen Ebene) sind Normen auf der kollektiven Ebene einzuordnen, intersubjektiv und handlungsleitend (Finnemore/Sikkink 1998). Wie bereits zuvor angesprochen, können sie entweder regulativ (zur Schaffung von Ordnung und Be-

⁶⁹ Adler nennt in diesem Zusammenhang noch den Begriff des *Global Governance* (Adler 2013: 128) als besondere Form von internationaler und transnationaler Autorität, auf die insbesondere der Sozialkonstruktivismus eingeht, um die dazugehörigen Dynamiken zu erklären (Hall/Biersteker 2002). Da es sich hierbei vor allem um die Berücksichtigung neuerer, primär nichtstaatlicher Akteure handelt, wie beispielsweise NGOs, Wissensgemeinschaften („*epistemic communities*“; Adler 1992; Haas 1992) sowie transnationale Netzwerke (Keck/Sikkink 1998), soll dieser Begriff in dieser Untersuchung nicht explizit berücksichtigt werden. Zwar hat der US-UN-Botschafter auch mit diesen Akteuren zu tun, die mit Sicherheit auch Teil seines konzeptionellen Denkens sind, sie stehen jedoch nicht im Fokus dieser Arbeit. Harnisch spricht noch von außenpolitischen Kulturen, die ebenfalls eine wichtige Kategorie der sozialkonstruktivistischen Forschung sind. Darunter versteht er „*die Gesamtheit aller kognitiven und handlungsleitenden Ideen einer Gesellschaft im Hinblick auf ihr Außenverhalten*“ (Harnisch 2010: 105). Sie ist für diese Arbeit jedoch nur eine Ableitung des konzeptionellen Denkens des jeweiligen US-UN-Botschafters und steht daher nicht im Mittelpunkt.

⁷⁰ Ruggie stellt eine enge Verbindung zwischen Sozialkonstruktivismus und Multilateralismus her (siehe dazu Ruggie 1992 und 1993 sowie Kapitel 2.4).

⁷¹ Siehe dazu auch Rosert 2012.

⁷² Eine andere Definition liefert z.B. Raymond, indem er sagt, dass „*[i]nternational norms are collective since many people hold the same beliefs about proper behavior; but they also are social insofar as they possess an intersubjective quality making them more than the mere aggregation of those beliefs*“ (Raymond 1997: 215). Björkdahl definiert Normen als „*intersubjective understandings that constitute actors' interests and identities, and create expectations as well as prescribe what appropriate behavior ought to be*“ (Björkdahl 2002: 21).

⁷³ Sozialkonstruktivistische Forschungen über Normen können im Wesentlichen in drei Kategorien eingeteilt werden: erstens, jene, die normatives Verhalten von Akteuren untersuchen (Klotz 1995; Finnemore 1996a; 2003; Katzenstein 1996; Legro 1996; Price 1997; Tannenwald 1999), zweitens, jene, die Normendiffusion untersuchen (Risse-Kappen 1994; Keck/Sikkink 1998; Risse et al. 1999; Risse 2014; Checkel 2001; Johnston 2001) und drittens, jene, die das grundsätzliche Aufkommen von Normen untersuchen (Nadelmann 1990; Klotz 1995; Finnemore 1996a; Finnemore/Sikkink 1998) und auch, warum manche Ideen zu Normen werden und andere nicht (Cortell/Davis 1996; 2000; Payne 2001). Neuere Forschungen rücken nunmehr u.a. die Infragestellung von Normen bzw. deren Gründe in den Mittelpunkt (Hoffmann 2010: 5415 ff.; Rosert 2012).

schränkung) oder gar konstitutiv (zur Schaffung neuer Akteure, Interessen oder Handlungskategorien) für soziale Rollen und Identitäten sein (Jepperson et al. 1996: 54; Finnemore/Sikkink 1998: 891). Zu unterscheiden ist auch noch zwischen internationalen, systemrelevanten Normen und nationalen Normen, die untersucht werden (in der Realität aber oftmals miteinander interagieren). Insbesondere zu Ersteren gab es in der Vergangenheit umfangreiche Untersuchungen, beispielsweise zum Thema Menschenrechte als Normen (Klotz 1995; Risse et al. 1999; Risse 2014; Rosert 2012), Entwicklung (Finnemore 1996a) sowie Sicherheit (Legro 1996; Katzenstein 1996; Price 1997; Tannenwald 1999) – darunter der sich historisch entwickelnde multilaterale Umgang zwischen den Staaten (siehe Kapitel 2.4). Es gibt jedoch oftmals eine enge Verbindung zwischen internationalen und nationalen Normen: Denn nationale Normen sind häufig der Ursprung für die internationale Verbreitung einer Norm. Finnemore und Sikkink beschreiben sie wie folgt: „*In other words, there is a two-level norm game occurring in which the domestic and the international norm tables are increasingly linked*“ (Finnemore/Sikkink 1998: 893).⁷⁴ Nationale Einflüsse sind zu Beginn der Normenverbreitung noch am stärksten und nehmen dann ab, wenn es zu einer Institutionalisierung im internationalen System kommt. Normen konstituieren soziale Identitäten und geben beispielsweise nationalen Interessen ihre Bedeutung. Zum Verständnis der internationalen Beziehungen ist dabei stets entscheidend, wie Individuen mit Normen umgehen und wie sie diese für weltpolitische Themen anwenden (Adler 2013: 126). Grundsätzlich gilt, dass Akteure nicht nur aufgrund sicherheitspolitischer Erwägungen und materieller Ressourcen Entscheidungen treffen, sondern auch normative Übereinkünfte in ihren Entscheidungsprozessen berücksichtigen (Katzenstein 1996; Tannenwald 2007; Finnemore 2003; Klotz 1995; Barnett 2009). Bereits in den 1990er Jahren wurde festgestellt, dass internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen auch aktiv zur Normendiffusion beitragen, indem sie andere Akteure über Normen unterrichten und nationale Interessen so konstituieren, dass Staaten und ihre Regierungen sie übernehmen (Finnemore 1996a). Dabei ist es immer wieder wichtig zu betonen, dass einmal etablierte Normen nie als ewig gegeben betrachtet werden, sondern von unterschiedlichen Akteuren immer wieder national sowie international herausgefordert oder gar grundsätzlich infrage gestellt werden können (Hoffmann 2005; Wiener 2008; Acharya 2004; Cortell/Davis

⁷⁴ Siehe auch zur Logik eines „*Two-level Games*“ zwischen nationaler und internationaler Ebene: Putnam 1988.

2005).⁷⁵ Dies betrifft auch bestimmte juristische Rechte als politische Normen und ihren Einfluss auf die Weltpolitik (Reus-Smit 2011).

Zum Aufkommen neuer, insbesondere internationaler Normen haben Finnemore und Sikkink den „*Norm Life Cycle*“ entwickelt, nach dem in drei Schritten Normenunternehmer als Akteure daran arbeiten, Staaten von der Angemessenheit einer neuen Norm zu überzeugen („*Norm Emergence*“) und damit von der nationalen auf die internationale Ebene übergehen („*Norm Cascade*“), sodass es am Ende zu einer Internalisierung dieser Norm durch Akteure kommen kann („*Internalization*“) (Finnemore/Sikkink 1998; Nadelmann 1990; Finnemore 1993; Keck/Sikkink 1998). Diese Normenunternehmer sind durchaus in der Lage, als Katalysatoren für eine sogenannte Normenkaskade zu fungieren, wenn ihre Arbeit erfolgreich war. Hierzu müssen sie zuvor noch den „*Tipping Point*“ einer Norm überwinden, der zwischen der „*Norm Emergence*“ und der „*Norm Cascade*“ liegt (Finnemore/Sikkink 1998: 895), damit sich diese überhaupt dauerhaft etablieren und man so von einer Normeninternalisierung der Akteure tatsächlich sprechen kann.⁷⁶ Dies trifft z.B. auf die weltweite Ächtung der Apartheid in Südafrika, das Ende des Ost-West-Konflikts und der damit verbundenen Blockkonfrontation, das Verbot bestimmter Waffensysteme oder das Ende des internationalen Sklavenhandels zu (Klotz 1995; Risse-Kappen 1994; Nadelmann 1990). Eine erfolgreiche Normenetablierung muss aber keineswegs immer der Fall sein, sondern bedarf für ihren Erfolg die kontinuierliche Unterstützung von mindestens rund einem Drittel aller Mitgliedstaaten einer Organisation, die sich an ihrer Akzeptanz und Durchsetzung beteiligen (Finnemore/Sikkink 1998: 901). In diesem Zusammenhang können hierbei auch einflussreiche Staaten, wie die USA, eine wichtige Rolle bei der Entstehung neuer internationaler Normen spielen (Gilpin 1981; Axelrod 1986; Forsythe 2006). Bei der Etablierung von Normen auf der nationalen, aber auch internationalen Ebene sind für diese Untersuchung nationale individuelle Akteure von großem Interesse (Acharya 2004; Cortell/Davis 2000: 72–84; Checkel 2001; Herrmann/Shannon 2001: 650). Gerade Mitglieder einer Regierung können – auch abhängig von ihrer eigenen Biografie und Persönlichkeit und innerhalb des jeweiligen politischen Systems (national oder international) –

⁷⁵ Im Zuge der Normenforschung und ihrer Akteure, den Normenunternehmern, waren zunächst Anhänger von NGOs als Normenentrepreneure im besonderen Forschungsinteresse der 1990er Jahre (Rosert 2012: 602 f.). In dieser Arbeit soll sich jedoch von der generellen Ansicht, dass Normenunternehmer grundsätzlich im Auftrag von Drittparteien nach „*altruistischen, emphatischen und idealen Motiven handeln*“ (Rosert 2012: 604; Finnemore/Sikkink 1998: 912), gelöst werden und stattdessen sollen in Form der US-UN-Botschafter primär nationalstaatlich handelnde Individuen näher betrachtet werden.

⁷⁶ Finnemore und Sikkink nennen u.a. Henry Dunant, den Begründer des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes, als einen erfolgreichen Normenunternehmer (Finnemore/Sikkink 1998: 897).

diese Normen etablierung vorantreiben bzw. tragen Normen in die jeweils andere Ebene mithinein. Als dominante Mechanismen sehen Finnemore und Sikkink neben dem „Framing“ von Problemen (Rosert 2012: 604 f.) vor allem das erfolgreiche Überzeugen („Persuasion“) mit dem inhaltlich begründeten Sachargument als notwendige Voraussetzung („Logic of Appropriateness“): „It is the mission of norm entrepreneurs: [...] Persuasion is the process by which agent action becomes social structure, ideas become norms, and the subjective becomes the intersubjective“ (Finnemore/Sikkink 1998: 914).

Ein weiterer zentraler Begriff in der empirischen Forschung des Sozialkonstruktivismus ist Identität (Hopf 1998: 192–198; Weller 2000; Enterline 2010; Kowert 2010). Dabei kann zwischen personalen, sozialen und kollektiven Identitäten unterschieden werden. Im Zusammenhang mit dem konzeptionellen Denken steht die kollektive Identität der USA als Nation im besonderen Fokus. Die Identität ist eine Idee von sich selbst in Abgrenzung zu anderen und ist im Zusammenhang mit dem Sozialkonstruktivismus ein Bestandteil sozialer Interaktion, woraus sich wiederum Identitäten gegenseitig konstituieren (Onuf 1989; Johnston 2001: 488). Sie liegt im Zentrum eines nationalen Interesses und prägt außenpolitisches Handeln (hier: der USA; Bukovansky 1997; Atkinson 2006; Campbell 1998). Beispielsweise ist sie entscheidend bei der Erklärung des Handelns von Staaten (oder Individuen, wie für diese Untersuchung von Interesse; siehe auch Badie 2001: 255), internationalen Organisationen und Wandel. Sie kann darüber hinaus Erklärungen für internationale Konflikte, aber auch internationale Kooperation liefern. Relevant für den Untersuchungsgegenstand im Besonderen ist die Erkenntnis, dass nationale Identität Außenpolitik durchaus beeinflusst (Hopf 2002), Identität unterliegt jedoch stets dem wechselseitigen Austausch zwischen und der gegenseitigen Konstituierung von nationalen und internationalen Einflüssen (Guillaume 2010). Eng verbunden mit dem Begriff der Identität sei in diesem Zusammenhang noch auf den Begriff der sozialen Rolle verwiesen: An die Rolle werden in der Regel neben den eigenen auch fremde Erwartungen an einen Akteur für spezifische Handlungskontexte gerichtet. Rollen betonen die gesellschaftlich funktionale und handlungsleitende Dimension von Ideen (Harnisch 2010: 104 f.).

Der Begriff der Souveränität und seiner Genese ist ebenfalls im Hinblick auf das konzeptionelle Denken des US-amerikanischen Botschafters bei den UN ein relevanter Begriff. Sein Verständnis hat direkte Auswirkungen auf das nationale Verständnis der USA von ihrer Rolle in der Welt und ihre Beziehung zu den UN. Der Sozialkonstruktivismus hat zur Begriffsbedeutung und -historie bereits zahlreiche Studien hervorgebracht (Kratochwil 2010; Reus-Smit 2001). Auch Souveränitätsverständnisse (darun-

ter auch die Elemente Territorium, Autorität und nationale Identität) unterliegen einem stetigen Wandel und veränderten Praktiken (Reus-Smit 2001; Hall 1999). Hierzu lieferte beispielsweise Ruggie wichtige Arbeiten zum Wandel des Staatensystems nach dem Westfälischen Frieden hin zu einem aktiven Multilateralismus nach dem Ende des Ost-West-Konflikts (Ruggie 1983; 1993c; siehe auch Kapitel 2.4). Insbesondere seit dem Ende des Ost-West-Konflikts unterliegt der Souveränitätsbegriff einem Wandel (Bellamy 2009): Nach den humanitären Interventionen in den 1990er Jahren (und der sich daraus entwickelnden Norm der humanitären Intervention, beispielsweise in Somalia oder im Kosovo; Finnemore 1996b) entwickelte sich in den 2000er Jahren eine weitergehende Änderung der Konzeption von Souveränität: Die Souveränität eines Staates ist demnach kein naturgegebenes Recht, sondern eine politische Verantwortung der Regierung gegenüber ihrer Bevölkerung, sie zu schützen. Daraus entstand der Begriff der „*Responsibility to Protect*“, der durchaus das Potenzial hat, den Weg zu einer internationalen Gesellschaft zu ebnet (ICISS 2001; Bellamy 2009; Fröhlich 2011b) und zu dessen Entwicklung sich die USA und ihre Ständigen Vertreter bei den UN auch positionieren müssen.⁷⁷

Schließlich sind Institutionen im sozialkonstruktivistischen Sinne oftmals Teil des konzeptionellen Denkens der meisten US-UN-Botschafter. Ihnen werden je nach Botschafter unterschiedliche Rollen zugeordnet. Unter Institutionen sind im weitesten Sinne intersubjektive, konstituierende und regulative Regeln zu verstehen, die in Form internationaler Organisationen real existieren und dazu beitragen, dass sich neue kollektive Identitäten, gemeinsame Interessen und Praktiken der internationalen Staatengemeinschaft entwickeln (Adler 2013: 128). Darüber hinaus koordinieren diese internationalen Organisationen die internationale Zusammenarbeit, strukturieren das Verhalten staatlicher (und nichtstaatlicher) Akteure und lenken es in bestimmte Richtungen (Reus-Smit 1999). Diese Institutionen sind in der Lage, Akteure – meist die Mitgliedstaaten (und ihre Diplomaten vor Ort) – zu sozialisieren, von ihnen zu lernen und diese nachzuahmen. Gleichzeitig können sie internationale Normen etablieren, dafür werben und an Staaten weitergeben sowie darüber entscheiden, welche Handlungen von Staaten als legitim oder illegitim eingeordnet werden. Sie gestalten dadurch eindeutig die Identität von Staaten und individuellen Akteuren, wie des US-Botschafters bei den UN. Ob sich (einflussreiche) Staaten wie die USA an diese internationalen Normen immer halten, ist eine andere Frage. Internationale Organisationen können als Träger von international

⁷⁷ Da es sich hierbei jedoch um Entwicklungen seit den 2000er Jahren handelt und die letzte Fallstudie mit Madeleine Albright (1993–1997) endet, kann dies hier leider nur am Rande betrachtet werden.

vereinbarten Normen jedoch durchaus einen Referenzpunkt und Maßstab für die Beurteilung von Akteurshandlungen in den internationalen Beziehungen darstellen (Adler/Barnett 1998; Johnston 2008; Keck/Sikkink 1998). Teilweise sind sie, wie die UN, sogar als Normenunternehmer tätig (Finnemore/Sikkink 1998: 896 ff.; Finnemore 1996a). Barnett und Finnemore gehen noch einen Schritt weiter und bezeichnen internationale Organisationen als eigenständige Bürokratien, die eine unabhängige Autorität entwickeln und gegenüber ihren Mitgliedern ausüben, Probleme definieren sowie eine eigenständige Expertise entwickeln. Damit regulieren sie nicht nur das Handeln der Staaten (und ihrer individuellen Akteure), sondern konstituieren und konstruieren die soziale Welt (Barnett/Finnemore 2004; Oestreich 2012).⁷⁸ In diesem Zusammenhang ist es dann interessant, wenn der amerikanische Botschafter bei den UN nicht nur der Vertreter der USA bei den UN ist, sondern auch als Vertreter der UN in den USA in Erscheinung treten kann.

Das konzeptionelle Denken des US-amerikanischen Botschafters bei den UN kann als Idee durchaus eine Rolle spielen, insbesondere dann, wenn es zu Entscheidungsprozessen auf nationaler oder internationaler Ebene kommt, in denen er maßgeblich involviert ist (Ekengren 2011). Seine Überzeugungsarbeit als Normenunternehmer war dann erfolgreich, wenn er erstens mit seinen Ideen die Thematisierung, also die „*Framing-*“ bzw. „*Agenda-Setting-Phase*“, und zweitens die Umsetzung durch Überzeugung, also die „*Policy-Making-Phase*“, erfolgreich bestanden hat (Ekengren 2011: 118).⁷⁹ Der folgende *Bureaucratic Politics*-Ansatz bietet eine gute Perspektive, um die zuvor vorgestellte und theoretisch eingebettete Rolle des konzeptionellen Denkens und die Rolle von Individuen in Entscheidungsprozessen zu analysieren.⁸⁰

⁷⁸ Während einige Autoren wie Finger den Vereinten Nationen eine rein instrumentelle Perspektive zuschreiben und sie als „*standing conference machinery*“ bezeichnen (Finger 1980: xviii), sind die UN durchaus eine „Sozialisierungsinstitution“, die internationale Normen prägt, vorantreibt und Staaten bzw. ihre Repräsentanten beeinflusst (Barnett/Finnemore 2004). So ist auch der US-Botschafter ständig in diesen Prozess der Verhandlungen und multilateralen Diplomatie im Kosmos der Weltorganisation involviert und kann diesen ebenso mitgestalten. Barnett und Finnemore schreiben in diesem Zusammenhang internationalen Organisationen die Fähigkeiten zur Autonomie und zur (moralischen) Autorität zu (Barnett/Finnemore 2004).

⁷⁹ Goldstein und Keohane unterscheiden zwei Wege, die Ideen beschreiten können: Erstens als Wegrichtung („*Roadmaps*“) und zweitens als Orientierungspunkte („*Focal Points*“) (Goldstein/Keohane 1993). Bei ersterer Variante werden Ideen als wichtige Wegmarken eingestuft, die sich an den normativen Prinzipien des Akteurs orientieren. Demnach helfen diese eine bestimmte Situation einzuordnen und danach zu handeln. Bei zweiterer Variante dienen Ideen primär der strategischen Interaktion, der Unterscheidung zwischen Unterstützer und Gegner bestimmter konzeptioneller Vorstellungen. Entscheidende Träger von Ideen und die Empfänger sind dabei stets Individuen als Akteure.

⁸⁰ Siehe dazu auch eine außenpolitische Fallstudie zur Verbindung von Ideen und *Bureaucratic Politics* zum *United States Peace Corps* und dem *Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs* im *Department of State* (Drezner 2000).

2.3 *Bureaucratic Politics* und Entscheidungsprozesse

Um die Rolle des US-amerikanischen Vertreters bei den Vereinten Nationen im nationalen Kontext einordnen zu können (siehe Kapitel 4.3), ist zunächst die Voranstellung des geeigneten theoretischen Rahmens für diesen Bereich notwendig. Dabei geht es um die Voranstellung bestimmter Gesetzmäßigkeiten und Mechanismen, um eine systematische Untersuchung der Rolle des US-Botschafters bei den Vereinten Nationen zu ermöglichen. Für den nationalen Kontext, in dem er sich befindet, wird zur Einordnung seiner Rolle der *Bureaucratic Politics*-Ansatz gewählt als ein Modell zur Untersuchung von Entscheidungsprozessen (Allison/Halperin 1972; Mintz/DeRouen 2010: 3).⁸¹ Es beleuchtet insbesondere Entscheidungsprozesse auf nationaler Ebene zwischen unterschiedlichen Akteuren (Individuen als Schlüsselfiguren oder Schlüsselorganisationen als Ganzes), an deren Ende eine getroffene Entscheidung als Ergebnis eines Kompromisses steht (Allison/Zelikow 1999: 294–296; Kozak 1988; Clifford 1990; Mintz/DeRouen 2010).⁸² Dazu Allison:

„The decisions and actions of governments are essentially intranational political outcomes: outcomes in the sense that what happened is not chosen as a solution but rather results from compromise, coalition, competition, and confusion among government officials who see different faces of an issue; political in the sense that the activity from which the outcomes emerge is best described as bargaining.“ (Allison 1969: 708)

Obwohl der *Bureaucratic Politics*-Ansatz sowohl für innen- als auch außenpolitische Entscheidungsprozesse Erklärungen liefert, soll es in diesem Rahmen ausschließlich um Entscheidungsprozesse gehen, die für die US-Außenpolitik relevant sind

⁸¹ Mintz und DeRouen beschäftigen sich mit dem rationalen Akteursmodell und fünf Alternativen, um Entscheidungsprozesse in den USA zu untersuchen (Mintz/DeRouen 2010). Das *Bureaucratic Politics*-Modell ist eines davon und für diese Arbeit die adäquate Alternative zum rationalen Akteursmodell auf der nationalen Ebene. Grundsätzlich wird zwischen der rationalen und der kognitiven Schule unterschieden (Halperin/Clapp 2006: 20–24; Mintz/DeRouen 2010). Bei Ersterer werden Staaten im realistischen Sinne als einheitliche Akteure in den internationalen Beziehungen betrachtet und agieren entsprechend außenpolitisch, um ihre Gewinne zu maximieren und gleichzeitig die Verluste bei Entscheidungen möglichst gering zu halten (Waltz 1979; Mearsheimer 1994/1995). Der Entscheidungsprozess verläuft zentralistisch: Eine einzelne Person (oder kleine Gruppe von Entscheidungsträgern) sucht den optimalen Weg für das beste Ergebnis. Die Bürokratie setzt die Entscheidung der Exekutive um. Kognitive Modelle dagegen – und dazu kann auch das hier verwendete *Bureaucratic Politics*-Modell gezählt werden – gehen davon aus, dass derart rationale Akteure und ihre Entscheidungsprozesse in der Realität so nicht existieren (Steinbruner 1974; Jervis 1976). Nicht alle für eine rationale Entscheidung notwendigen Informationen sind immer verfügbar. Es existieren Unsicherheiten, Fehlinterpretationen, falsche Perzeptionen oder Erinnerungslücken (Mintz/DeRouen 2010: 7) und der Entscheidungsprozess ist grundsätzlich dezentral. Die Folgen können ideologisches, eingeschränktes oder unverbindliches Denken sein (Halperin/Clapp 2006: 22 f.).

⁸² Es ist jedoch nicht immer leicht, Primärquellen zu den genauen (informellen) Entscheidungsprozessen zu finden. Aus diesem Grund sind für diese Arbeit neben (Auto-)Biografien auch fundierte Sekundärquellen notwendig. Dazu Rosenthal: *„Bureaucratic Politics is one of the last remaining taboos in government. Everybody knows it occurs, but insiders are reluctant to speak about it frankly.“* (T Hart/Rosenthal 1998: 233).

(Allison/Halperin 1972: 42). Dabei steht vor allem der Entscheidungsprozess mit den unterschiedlichen Positionen der relevanten Akteure im Vordergrund, in dem sich auch der Ständige Vertreter der USA bei den UN unter bestimmten Konstellationen einbringen kann.

2.3.1 Vorstellung des Ansatzes im Allgemeinen

Bureaucratic Politics ist ein zur Erklärung der US-Außenpolitik unverzichtbarer Bestandteil im Rahmen der Außenpolitikanalyse (Jones 2012: 118). Damit ist der Ansatz auch für die Untersuchung der Rolle des US-amerikanischen UN-Botschafters von Interesse, der sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext agiert. Im nationalen Kontext beleuchtet *Bureaucratic Politics* die unterschiedlichen nationalen Akteure mit ihren meist höchst divergierenden Positionen und Interessen. Dieser Ausgangspunkt – gerade wenn ein politisches Thema verschiedene Akteure betrifft – muss zwangsläufig regelmäßig zu einem Aushandlungsprozess zwischen allen Beteiligten über die verschiedenen Präferenzen im politischen System der USA führen („*bargaining*“; „*pulling and hauling*“) (Clifford 1990: 161; Mintz/DeRouen 2010: 71; Allison/Halperin 1972: 43). Dieser Ansatz eignet sich auch insbesondere für die USA, da das politische System und seine Verfassung gezielt überlappende Zuständigkeiten fördern („*Checks and Balances*“) und damit eine Fragmentierung im Sinne der Machtbegrenzung der drei Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) unterstützt (Allison/Zelikow 1999: 259). Dies hat jedoch auch zur Folge, dass Bürokratien für sich genommen in einem solchen System gestärkt werden und sie eine Tendenz zur Expansion haben, um im außenpolitischen Entscheidungsprozess – in dem es auch stets um die Gunst des Präsidenten geht – „wettbewerbsfähig“ zu bleiben (Jones 2012: 118). Durch einen grundsätzlichen Selbsterhaltungstrieb der Bürokratien wird es Entscheidungsträgern schwer gemacht, Veränderungen im politischen System zu forcieren, sobald bereits bestehende und routinierte Abläufe und Institutionen infrage gestellt bzw. reformiert werden sollen. Für den Präsidenten und seine Kabinettsmitglieder ist es damit nahezu unmöglich, im außenpolitischen Entscheidungsprozess rein rationale Entscheidungen im Alleingang zu treffen (Allison 1971: 257). Für den US-Präsidenten ist es zudem unmöglich, ein Mikromanagement zu betreiben, um eigene Entscheidungen stets durchzusetzen (Clifford 1990: 163). Bereits Halperin stellte fest, dass wenn US-Präsidenten Entscheidungen treffen, diese in der Regel eher vage sind und auch keinem kohärenten Plan folgen (Halperin 1974). Die zentrale Annahme hier ist, dass aufgrund der genannten Einschränkungen kontinuierliche politische Interaktion zwischen Akteuren und ihren Institutionen unumgänglich ist. Eine außenpolitische Entscheidung ist das Resultat

und ein Kompromiss eines komplexen Aushandlungsprozesses zwischen den unterschiedlichen Akteuren im politischen System der USA, die dabei stets ihre eigenen Interessen verfolgen (Mintz/DeRouen 2010: 71–73).

Eine der wegweisenden Studien zum *Bureaucratic Politics*-Modell stammt von Graham T. Allison und seinem *Governmental Politics*-Modell, das später als *Bureaucratic Politics*-Modell titulierte wurde (Allison 1969; 1971; Allison/Zelikow 1999).⁸³ In seiner Studie „*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*“ (Allison 1971) analysiert er das außenpolitische Verhalten der USA und der Sowjetunion während der Kuba-Krise 1962. Allison geht in seinem Modell von fünf Grundannahmen aus: Erstens begünstigt die verfassungsbedingte Gewaltenteilung in den USA die Verfolgung von Partikularinteressen einzelner Organisationen gegenüber dem Präsidenten. Zweitens besitzt der Präsident qua Amt (und unter Umständen auch abhängig vom Individuum) die Macht andere zu überzeugen. Drittens ist der notwendige und strukturierte Verhandlungsprozess zwischen den Akteuren zu beachten. Viertens sollte der Fokus auf der Entscheidung des Präsidenten als Ergebnis des Verhandlungsprozesses liegen. Und schließlich ist fünftens die Interaktion auf der internationalen Ebene in Verbindung mit Entscheidungsprozessen innerhalb einer Nation zu beachten (Allison/Zelikow 1999: 259–263). Mit seinem Modell zeigt Allison alternative Erklärungsmöglichkeiten zu bisherigen Theorien auf – insbesondere zum Realismus, der davon ausgeht, dass Staaten rationale und quasi-monolithische Akteure in den internationalen Beziehungen seien und Regierungen grundsätzlich geschlossen außenpolitische Entscheidungen für das staatliche Handeln fällen (Allison/Zelikow 1999: 255 ff.; Mintz/DeRouen 2010: 7 f.; Clifford 1990: 161). Dem widerspricht Allison, bricht die „*Black Box*“ Staat auf und misst einzelnen Regierungsangehörigen sowie den staatlichen Bürokratien insgesamt einen großen Anteil im außenpolitischen Entscheidungsprozess bei, die im Sinne ihrer individuellen Interessen und Interessen für ihre Organisation um die „richtige“ Entscheidung in einem Wettbewerb der Ideen ringen. Dabei geht es stets um Entscheidungen zum Wohl des nationalen Interesses (Allison/Zelikow 1999: 255 ff.; Clifford 1990: 161).⁸⁴ Hierzu ist es wichtig, die Akteure, ihre Position innerhalb der Regierung, ihre

⁸³ Zur Kritik an Allisons Studie siehe u.a. Holsti 1972; Krasner 1972 und Art 1973: Sie kritisieren und relativieren u.a. die Erklärungskraft des *Bureaucratic Politics*-Modells und stufen es als zu komplex ein. Bezüglich des Zustandekommens von Entscheidungen werde lediglich auf das Wie eingegangen, weniger auf das Warum für das Treffen bestimmter Entscheidungen.

⁸⁴ Allison/Zelikow erwähnen auch den US-amerikanischen Botschafter bei den UN als Beteiligten im Entscheidungsprozess, der schließlich auch eine Organisation, die USUN, sowie Stimmen aus den UN gegenüber den USA vertritt: „[...] most players participate in policymaking by virtue of their role, for example as [...] the ambassador to the United Nations, it is quite natural that each feels special responsibility to call attention to the ramifications of an issue for his or her domain, e.g. [...] world

Interessen und Ziele, ihren Einfluss, die je nach Thema variierenden Spielregeln, die internationalen Beziehungen, aber auch Probleme, wie unterschiedliche Perzeptionen und besondere Krisensituationen, bei der Analyse zu berücksichtigen (Allison/Zelikow 1999: 294–313). Neben Allison war es auch Morton Halperin, der die neue Perspektive auf außenpolitische Entscheidungen in seiner Studie „*Bureaucratic Politics & Foreign Policy*“ (Halperin 1974) konsolidierte und mit Allison eng zusammenarbeitete (Allison/Halperin 1972). Clifford konstatiert über die Akteure im Entscheidungsprozess:

„*There is no single ‘maker’ of foreign policy. Politics flows instead from an amalgam of large organizations and political actors who differ substantially on any particular issue and who compete to advance their own personal and organizational interest as they try to influence decisions. The president, while powerful, is not omnipotent; he is one chief among many.*“ (Clifford 1990: 162)

Jones unterteilt die bisherigen Forschungen zum Thema *Bureaucratic Politics* in drei Generationen (Jones 2012: 119 ff.): Die erste Generation lieferte die Grundlagen und geht zurück auf den Bereich der *Public Administration*-Forschung seit Mitte der 1930er Jahre (u.a. Herring 1936; Appleby 1949; Holden 1966) sowie die ersten Studien zur Außenpolitik und ihrer Entscheidungsprozesse seit den 1960er Jahren (u.a. Rosenau 1966). Der größte Einfluss der *Bureaucratic Politics*-Forschung für die amerikanische Außenpolitik wird jedoch der Forschung im Bereich der Innenpolitik und ihrer Gestaltung beigemessen (u.a. Hilsman 1959; Neustadt 1960). Einige dieser Vertreter, u.a. Halperin und Allison, gehörten der *Harvard Faculty Study Group* an, die zu den Themen *Bureaucracy*, *Politics* und *Policy* arbeiteten und sich mehr und mehr dem außenpolitischen Handeln von Staaten widmeten. Sie waren entschieden der Auffassung, dass die Entscheidungen von Staaten keine rein rationalen Kosten-Nutzen-Abwägungen strategischer Optionen waren, sondern das Ergebnis von politischen, zuvor ausgehandelten Kompromissen. Infolgedessen konnten sie äußerst erfolgreich das *Bureaucratic Politics*-Paradigma verbreiten (Clifford 1990: 162). Hilsman sprach in diesem Zusammenhang noch vom „*Political Process*“-Modell (Hilsman et al. 1993: 85), es setzte sich jedoch *Bureaucratic Politics* als übergeordneter Begriff dieser Ausrichtung durch.

Der ersten Generation des *Bureaucratic Politics*-Modells lagen fünf Annahmen zugrunde, die noch heute gelten, jedoch mit der Zeit modifiziert und erweitert wurden (Jones 2012: 119; Art 1973: 468–469): Erstens ist die Idee politischer Macht, also die Fähigkeit, jemand anderen zu beeinflussen, etwas zu tun oder zu unterlassen, entlang

opinion. [...] by charter and in practice, most players ‘represent’ a department or agency along with interests and constituencies their organization serves“ (Allison/Zelikow 1999: 256).

aller Institutionen innerhalb der nationalen Regierung (inklusive ihrer Verwaltung) verbreitet. Zweitens existieren innerhalb dieser unterschiedlichen Institutionen strukturell unterschiedliche Interessen, die sich auf den außenpolitischen Entscheidungsprozess auswirken. Drittens kann politische Führung in erster Linie durch Überzeugung gegenüber anderen ausgeübt werden. Dies ist wiederum sowohl stark von den individuellen Fähigkeiten der beteiligten Personen als auch von der jeweiligen Position (oder dem Amt) des Individuums abhängig, die genutzt wird, um etwas durchzusetzen. Dies betrifft auch den US-Präsidenten, der trotz seiner höchsten Position innerhalb der US-Exekutive meist als Vermittler zwischen den unterschiedlichen Akteuren innerhalb der Regierung auftreten muss und keine Entscheidung im luftleeren Raum fällt (Neustadt 1960; 1988). Viertens ist Außenpolitik ein politischer Prozess, in dem es um die Herbeiführung eines Kompromisses geht und um die Generierung von Unterstützung für politische Vorschläge durch diejenigen Personen, die das Ergebnis mitgestalten können. Wichtige Elemente für diesen Entscheidungsprozess sind das Verhandeln, das Feilschen („*bargaining*“) und die Einigung am Ende (Mintz/DeRouen 2010: 71). Schließlich, fünftens, spielen die Rahmenbedingungen stets eine wichtige Rolle bei einem außenpolitischen Thema. Diese haben je nach Inhalt eigene Gesetzmäßigkeiten, die bei den Verhandlungen stets zu beachten sind. Grundsätzlich gilt: Als relevante Akteure haben die Vertreter des *Political Process Models* der ersten Generation neben Regierungsinstitutionen auch die Legislative, wie beispielsweise den US-Kongress, aber auch Interessengruppen, die Medien sowie die Öffentlichkeit in den außenpolitischen Verhandlungsprozess miteinbezogen. Dies gilt auch für ihre jeweiligen außenpolitischen Präferenzen und Weltbilder und die grundsätzlich gewollte Herbeiführung von Entscheidungsergebnissen, gebunden an die Entscheidungsträger. Insgesamt können Hilsman, Neustadt, Huntington, Schilling und Lindblom als wichtige Wegbereiter des *Bureaucratic Politics*-Modell betrachtet werden (Jones 2012: 119).

Die zweite Generation erweiterte die theoretischen Annahmen und lieferte zahlreiche Fallstudien zum *Bureaucratic Politics*-Modell, darunter auch jene zuvor genannte von Allison. Diese analysierte und erklärte die außenpolitischen Entscheidungsprozesse der USA und der Sowjetunion während der Kuba-Krise (Allison 1969; 1971). Obwohl Allison in seiner Studie mit drei unterschiedlichen Modellen arbeitete (Modell I: „*Rational Actor*“-Modell, Modell II: „*Organizational Process*“-Modell), legte er den Schwerpunkt auf sein drittes Modell, das „*Government Politics*“-Modell (Allison 1969; 1971; Allison/Zelikow 1999), das in der Wissenschaft von allen drei vorgestellten Modellen die größte Aufmerksamkeit erfuhr. Hier untersuchte er die beteiligten Akteure,

die in verschiedenen Ämtern mit unterschiedlichen Positionen um außenpolitische Entscheidungen rangen.⁸⁵ Diese außenpolitische Entscheidung ist das Ergebnis von Politik:

„*Politics is the mechanism of choice. Each player pulls and hauls with the power at his [or her] discretion for outcomes that will advance his [or her] conception of national, organizational, group, and personal interests.*“ (Allison 1971: 171)

Jones fasst daraus neun Annahmen der zweiten Generation zusammen (Jones 2012: 120 f.): Erstens der Fokus auf Individuen, die innerhalb der Regierung agieren und Entscheidungen fällen. Zweitens spielen Akteure außerhalb der Regierung eine geringere Rolle als innerhalb. Drittens kann die außenpolitische Präferenz eines Individuums aufgrund seiner Position innerhalb der Regierung grundsätzlich vorausgesagt werden. Viertens sind die Interessen und Ziele einzelner Akteure von den Aspekten der nationalen Sicherheit, der jeweiligen Organisation, innenpolitischen Erwägungen sowie persönlichen Beweggründe abhängig. Fünftens zwingen Fristen und kurzfristige Ereignisse (wie z.B. Krisen) Entscheidungsträger dazu, Positionen zu beziehen. Sechstens sehen Individuen unterschiedliche Aspekte der gleichen Politik aufgrund ihrer unterschiedlichen Positionen. Siebtens hängt der Einfluss eines Individuums für eine bestimmte Politik ab von a) Verhandlungsvorteilen, b) der Bereitschaft diese einzusetzen, c) der Fähigkeit diese Vorteile zu nutzen und d) andere Akteure und ihre Perspektiven zu berücksichtigen, um sie von der eigenen Auffassung zu überzeugen. Achters ist die Berücksichtigung von sogenannten „*Action-channels*“ notwendig (Allison 1969; 1971; Allison/Halperin 1972: 45–47; Allison/Zelikow 1999: 300; Clapp/Halperin 2006). Damit sind Rahmenbedingungen gemeint, bei denen bestimmte Akteure eine strukturell bedingte bessere Ausgangsposition für Verhandlungen und Maßnahmen haben, da sie mit den spezifischen Regeln vertrauter sind als andere Akteure (Verfahren, Expertise). *Action-channels* entscheiden, welche Akteure am Entscheidungsprozess mit welchen Vor- und Nachteilen mitwirken. Und schließlich neuntens sind Regierungsentscheidungen das Ergebnis von z.T. nicht vorhersehbaren Kompromissen und können daher das kollektive Ergebnis von nichtbeabsichtigten Entscheidungen sein. Jeder einzelne Akteur hätte in der Regel für sich genommen eine andere Entscheidung präferiert und gefällt. Aufbauend auf diesen Annahmen erschienen zu diesem Modell zahlreiche weitere Studien⁸⁶, die diese Art der Außenpolitikanalyse endgültig etablierten.

⁸⁵ In diesem Zusammenhang ist das von Miles, der *Assistant Secretary* unter den US-Präsidenten Eisenhower, Kennedy und Johnson war, stammende und oft verwendete Zitat passend: „*Where you stand depends on where you sit*“ (Miles 1978: 399; siehe auch Allison 1969: 711).

⁸⁶ Siehe u.a. Halperin 1972; Allison/Halperin 1972; Drestler 1972; Rourke 1972; Thompson 1973; Clifford 1990: 163 f. Allison und Halperin kombinierten Allisons Modelle II und III zum *Bureaucratic*

Diese Konjunkturphase rief jedoch auch einige Kritiker hervor.⁸⁷ Jones fasst auf Grundlage früherer Kritiken acht Hauptkritikpunkte am *Bureaucratic Politics*-Modell zusammen (Jones 2012: 122): Erstens beinhaltet das Modell eine hohe Komplexität bzw. „Kleinteiligkeit“ und das damit verbundene Problem, dass zu viele Variablen im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden. Damit ist die analytische Qualität des Modells relativ begrenzt. Zudem ist die Quellenlage schwierig, da meist nur persönliche Interviews oder Autobiografien über Entscheidungsprozesse vorliegen (Clifford 1990: 164). Zweitens ist das Modell zu ungenau, zumal seine Kleinteiligkeit es erschwert, verschiedene analytische Begriffe immer klar voneinander abzugrenzen. Drittens ist das *Bureaucratic Politics*-Modell kein genuin sozialwissenschaftliches Modell, und es gibt zu wenige Wenn-dann-Verknüpfungen zwischen abhängigen und unabhängigen Variablen. Viertens berücksichtigt das Modell nicht den US-Kongress, Interessengruppen oder andere relevante Akteure außerhalb der Exekutive. Fünftens ist nicht genau klar, ob die Politik eines Akteurs von der Regierungsposition im Allgemeinen bestimmt wird.⁸⁸ Sechstens vernachlässigt das Modell spezifische Faktoren wie die Relevanz des persönlichen Hintergrunds, der Persönlichkeit, des Arbeitsstils, der Denkweisen, der Erfahrungen sowie der Weltbilder der beteiligten Entscheidungsträger. Siebtens untergräbt das Modell die politische Rechenschaftspflicht und demokratische Verantwortung, da Bürokratien ein großer Einfluss zugesprochen wird und demokratisch gewählte politische Entscheidungsträger nicht die alleinige Verantwortung für Entscheidungen übernehmen. Und schließlich achtens relativiert das Modell die Position und den Einfluss des US-Präsidenten in der Außenpolitik in unverhältnismäßiger Weise. Dies betrifft auch die Berücksichtigung von Hierarchien innerhalb der US-Regierung im Allgemeinen (Smith 2008: 93).

Als Antwort auf die grundsätzliche Kritik entwickelten andere das Modell weiter in Form eines systematischen Rahmens für Entscheidungsprozesse, in dem Individuen, Kleingruppen und kognitive Prozesse stärker berücksichtigt wurden (u.a. Kellermann 1983; Hollis/Smith 1986). Andere wiederum wandten das Modell dann an, wenn der Präsident im Entscheidungsprozess keine große Rolle spielte (oder bewusst den

Politics-Paradigma und erweiterten die Annahmen um konkrete Handlungsstrategien, um die Mechanismen des *Bureaucratic Politics* effektiv für sich selbst nutzen zu können (Allison/Halperin 1972). Halperin veröffentlichte mit *Bureaucratic Politics & Foreign Policy* eine der ersten umfassenden *Bureaucratic Politics*-Studien zur US-Außenpolitik (Halperin 1974), in der er die relevanten Akteure für die US-Außenpolitik – den Präsidenten, *political appointees*, Angehörige der Bürokratie und Organisationen – analysierte.

⁸⁷ Siehe u.a. Krasner 1972; Holsti 1972; Art 1973.

⁸⁸ Dazu sehr deutlich Krasner: „*Decision makers often do not stand where they sit. Sometimes they are not sitting anywhere. This is clearly illustrated by the positions taken by members of the ExComm during the Cuban missile crisis which Allison elucidates at some length*“ (Krasner 1972: 165).

Wettbewerb unter anderen Akteuren förderte), sondern eher die Bürokratie oder seine Minister und Berater (u.a. Rosati 1981; Sullivan 1991; Jones 2001). Grundsätzlich etablierte sich das Modell insbesondere für Krisensituationen, in denen die US-Regierung, vor allem der Präsident, rasch entscheiden und handeln muss (u.a. Smith 1985). In einer zweiten Auflage überarbeitete Allison zusammen mit Zelikow daher die Studie „*Essence of Decision*“ zur Kuba-Krise und ergänzten sie u.a. auch um die Rolle des US-Kongresses (Allison/Zelikow 1999). Neben Allison publizierten u.a. Halperin und Clapp eine umfangreiche und überarbeitete Bestandsaufnahme zum *Bureaucratic Politics*-Modell und berücksichtigten ebenfalls in einer Neuauflage die Rolle der Legislative bei außenpolitischen Entscheidungsfindungen der US-Regierung (Halperin/Clapp 2006).

Die dritte und gegenwärtige Generation des *Bureaucratic Politics*-Modells baute auf den zuvor genannten Vorarbeiten auf, und versuchte Ende der 1990er Jahre den Begriff *Bureaucratic Politics* durch den neuen Begriff *Governmental Politics* zu ersetzen, um die Relevanz weiterer Akteure außerhalb der eigentlichen Bürokratie (sowie der Exekutive) in den Blickpunkt zu rücken (Jones 2012: 124). Hierzu gibt es jedoch auch Gegenbewegungen, die bewusst den Fokus auf die Exekutive und ihre Strukturen legen (‘T Hart/Rosenthal 1998). Die Übertragung des *Bureaucratic Politics*-Modells auf weitere Fallstudien zum Irak-Krieg 2003 (Smith 2008), die Entscheidung der USA, im Jahr 2006 mehr Truppen in den Irak (Marsh 2012) und 2009 nach Afghanistan zu entsenden (Marsh 2014) beweisen seine Aussagekraft über die Hintergründe für bestimmte Entscheidungen. Darüber hinaus geht es dieser Generation an Forschern darum, das *Bureaucratic Politics*-Modell um sozialpsychologische (Ripley 1995; Kaarbo/Gruenfeld 1998) und auch um konstruktivistische Perspektiven zu erweitern (Wedes 1998). Bei Letzterer wird der Fokus auf die Sprache des Aushandlungsprozesses und ihre Konstruktion der Realität durch die beteiligten Akteure mitsamt ihren Interessen gelegt. Erweitert wurde diese Perspektive auch um Aspekte der politischen Psychologie, bei denen es um die Interaktion zwischen politischen Führern und ihren Beratergruppen geht (Preston/‘T Hart 1999). Ferner werden die unterschiedlichen Akteure und ihre Interessen in differenzierten Analysemodellen stärker berücksichtigt (u.a. Jones 2001). Andere Studien arbeiten eher prozessorientiert und analysieren die unteren Ebenen der politischen Hierarchien und ihre Entscheidungsfindungen, weniger jene der politischen Entscheidungsträger (Brower/Abolafia 1997; Christensen/Redd 2004). Dann werden noch Versuche unternommen, außenpolitische Ideen und *Bureaucratic Politics* zu verbinden (Rhodes 1994; Mitchell 1999; Drezner 2000). Weitere neuere Forschungsrich-

tungen, die fruchtbar erscheinen, gehen in die Richtung einer spezifischen Analyse der außenpolitischen Ideen, Interessen sowie Präferenzen individueller Akteure sowie ihrer spezifischen Rollen und Führungsstile in Verbindung mit ihren Beratern (Jones 2012: 127; Grodsky 2009). Hierzu möchte auch die vorliegende Untersuchung in modifizierter Form einen Beitrag leisten.

Was kann das Modell also grundsätzlich leisten? Der nationale Entscheidungsprozess in den meisten Staaten lebt von der Routine, so auch in den USA. Veränderungen im System, sei es durch institutionelle Reformen oder die Besetzung von Ämtern mit anderen Führungspersonen, und ihre Auswirkungen können mit diesem Modell relativ gut erklärt und analysiert werden. Sobald der US-Präsident auch den Wettbewerb um Ideen nicht unterbindet oder bewusst zulässt, können auch andere Akteure in Erscheinung treten und der Erklärungsgehalt steigt. Im Zusammenhang mit den bereits angesprochenen Modifikationen ist das *Bureaucratic Politics*-Modell in erster Linie in der Lage, zeitliche Abläufe und Mechanismen einzelner Entscheidungsprozesse und ihrer Ereignisse zu rekonstruieren, um die spezifischen Gründe für Entscheidungsergebnisse zu erklären – und auch zu ergründen, warum beispielsweise am Ende eines Prozesses andere Resultate standen als die ursprünglich angestrebten. Hierbei ist der Erklärungsgehalt des *Bureaucratic Politics*-Modells bei kurzfristigen Ereignissen weitaus höher als bei grundsätzlichen und langfristigen Entwicklungen; Erstere sind für diese Arbeit jedoch wesentlich entscheidender (Clifford 1990: 164–166). Der Vorteil dieser Perspektive liegt auf der Hand: „*In its emphasis on individual values and tugging and hauling by key players, bureaucratic politics makes personality and cognitive processes crucial to understanding who wins and why*“ (Clifford 1990: 168).

2.3.2 Relevanz für den Untersuchungsgegenstand im Besonderen

Die zuvor genannten Grundannahmen und Schwerpunkte aus allen drei Generationen sollen im Folgenden für diese Arbeit modifiziert und zusammengeführt werden. Wichtig ist hierbei zunächst die Definition der relevanten Akteure und des Fokus der Untersuchung. Beim hier angewandten *Bureaucratic Politics*-Modell soll es in erster Linie um politische Entscheidungsträger gehen, die Mitglied des Kabinetts des US-Präsidenten sind.⁸⁹ Dazu zählen sowohl jene, die auf gesetzlicher Grundlage offizielles Mitglied sind, als auch jene, die lediglich auf Kabinettlevel assoziierte Mitglieder sind. Insgesamt gesehen sind die Angehörigen des Kabinetts in der Regel politisch ernannte

⁸⁹ Die Wettbewerbssituation im Entscheidungsprozess drückt sich bereits im Kabinett des US-Präsidenten aus. Der US-Vizepräsident Charles G. Dawes (1925–1929) unter US-Präsident Calvin Coolidge (1923–1929) soll dazu einmal gesagt haben: „*The members of the Cabinet are a president's natural enemies*“ (Neustadt 1988: 151).

Individuen mit zivilem Hintergrund (z.B. Minister, Berater), aber auch oberste Militärberater wie der Vorsitzende der *Joint Chiefs of Staff* sollen hierbei berücksichtigt werden, da sie Teil des Entscheidungsprozesses sein können (Halperin/Clapp 2006: 4). Der US-amerikanische Botschafter bei den UN steht dabei immer im Zentrum – auch wenn er grundsätzlich nur ein auf Kabinettlevel assoziiertes Mitglied ist und manchmal kein Mitglied des Kabinetts. Bürokratien, also ganze Ministerien wie beispielsweise das US-Außenministerium, werden nur dann als Organisationseinheiten erwähnt, wenn sie als Institutionen insgesamt eine Rolle im nationalen Entscheidungsprozess für die US-Außenpolitik spielen. Grundsätzlich stehen primär politisch-militärische Entscheidungsprozesse im Vordergrund, die für die amerikanische UN-Politik relevant sind. Bei den Entscheidungsprozessen sind dabei die unterschiedlichen Akteure mit ihren verschiedenen Interessen sowie ihr Ringen um eine finale Entscheidung von besonderem Interesse. Die Analyse der Implementierung einer Entscheidung ist hingegen sekundär (Halperin/Clapp 2006). Die folgenden Grundannahmen werden zwischen einer Akteursdimension und einer Strukturdimension unterscheiden und finden in den jeweiligen Fallstudien im dritten Unterkapitel zur Rolle des US-UN-Botschafters im politischen System der USA Anwendung (Kapitel 4.3):

Akteursdimension: Erstens sind Individuen (insbesondere die Kabinettsmitglieder inklusive des US-Präsidenten) die zentralen Akteure und Beteiligten im nationalen Entscheidungsprozess zur US-Außenpolitik, insbesondere zur UN-Politik der USA. Dabei bleibt der Präsident zwar der formale Hauptakteur, in dieser Arbeit rückt jedoch, wie bereits erwähnt, der US-UN-Botschafter in den Fokus. Andere relevante Hauptakteure, mit denen er interagiert, werden zur Erklärung der Rolle des US-UN-Botschafters herangezogen. Politische Macht und die Überzeugung sind dabei zentrale Währungen für Verhandlungen („*bargaining*“), selten geht es hingegen um das inhaltliche Überzeugen anderer Akteure („*arguing*“).⁹⁰ Zweitens spielen innenpolitische Akteure au-

⁹⁰ Innerhalb dieser Akteure der Exekutive ist es in diesem Zusammenhang bei Individuen wichtig, zwischen politisch Ernannten (*political appointees*) (hier: Diplomaten) und Bürokraten (hier: Berufsdiplomaten) zu unterscheiden. Die USA haben einen im Vergleich zu anderen Ländern relativ hohen Anteil an politisch ernannten Personen (Ellison 2006: 1274; Page 2012: 100–104). Dazu merkt Hecllo an: „*Political executives have no common culture for dealing with the problem of governing, and it is seldom that they are around long enough or trust one another enough to acquire one. Political leadership is transient, in that it depends on a particular individual and his or her changing supplies of outside power. [Bureaucratic power, on the other hand, is] nonproblematic and enduring. It is automatically attached to those people who continuously operate the machinery of government*“ (Hecllo 1977: 7). Rosenthal stellt fest: „[...] *bureaucracy become invaded by political appointees, put there because of their money, family ties, or personal loyalty to political bosses, irrespective of their professional competence and integrity*“ (‘T Hart/Rosenthal 1998: 234; siehe auch zur Rolle der *political appointees*: Hilsman et al. 1993: Kapitel 11). Aufgrund dieser unterschiedlichen Voraussetzungen haben beide Gruppen auch unterschiedliche Interessen: Politisch Ernannte sind Entsandte des Präsidenten und sollen die Bürokratie eng an das Weiße Haus binden (bzw. alternative Strukturen schaffen, z.B.

berhalb der Exekutive ebenfalls eine Rolle, u.a. der US-Kongress.⁹¹ Denn dieser hat insbesondere nach dem Vietnam-Krieg und seit dem Ende des Ost-West-Konflikts bei außenpolitischen Entscheidungsprozessen an Bedeutung hinzugewonnen (Halperin/Clapp 2006: 38; Kapitel 4). Die Medien und die Öffentlichkeit in den USA können hier nur am Rande beleuchtet werden. Interessengruppen werden nicht berücksichtigt, um das Modell fokussiert und nicht zu komplex werden zu lassen ('T Hart/Rosenthal 1998: 235 f.).⁹² Das Forschungsinteresse dieser Arbeit und innerhalb dieses *Bureaucratic Politics*-Modells gilt der Rolle des US-UN-Botschafters innerhalb der US-Exekutive. Drittens können die Präferenzen der Akteure anhand ihrer Position innerhalb der US-Regierung grundsätzlich vorhergesagt werden. Diese Präferenzen werden in der Regel jedoch auch durch idiosynkratische Merkmale beeinflusst. Sie spielen eine wichtige, zu berücksichtigende Rolle, wie beispielsweise die Biografie (persönlicher Hintergrund, Persönlichkeit, Arbeitsstil) und das konzeptionelle Denken (Denkweisen, Erfahrungen, Perzeptionen sowie Weltbild).⁹³ Beide Aspekte wurden zuvor in den Kapiteln 2.1 und 2.2 systematisch vorgestellt und finden in den Fallstudien Berücksichtigung. Viertens sind die individuellen politischen Ziele der beteiligten Akteure beeinflusst von Interessen der nationalen Sicherheit, der organisationalen Einheit, die sie vertreten, von innenpolitischen Erwägungen sowie persönlichen Beweggründen. Fünftens besitzen unterschiedliche Individuen zum gleichen politischen Aspekt unterschiedliche Perspektiven aufgrund ihrer unterschiedlichen Positionen innerhalb der US-Regierung. Und sechstens hängt der Einfluss eines Individuums auf einen Entscheidungsprozess zu einem bestimmten Thema stark ab von a) grundsätzlichen Verhandlungsvorteilen („*bargaining advantages*“), b) der Bereitschaft diese als Vorteil zu nutzen, c) der Fähigkeit diese als Vorteil zu nutzen und d) davon, dass das Individuum andere Akteure

die Stärkung der USUN). Sie haben das Interesse involviert zu sein, routinierte Prozeduren infrage zu stellen und dem Präsidenten rasch Ergebnisse zu liefern. Berufsdiplomaten hingegen setzen stärker auf Expertise und haben primär die Interessen ihres jeweiligen Ministeriums (hier: des Außenministeriums) im Blick – nicht zuletzt auch aus Karrieregründen (Halperin/Clapp 2006: 84–96; 152). Siehe dazu – neben den Fallstudien – auch Kapitel 4.

⁹¹ Grundsätzlich sollte Außenpolitik überparteilich gestaltet sein, die sich auch in der Zusammensetzung der beteiligten Akteure ausdrücken kann. Dies bezieht sich auch auf den Kongress und politische Ernennungen. Dieser Prämisse schließen sich auch die meisten US-Präsidenten an und versuchen möglichst viele relevante innenpolitische Akteure in Entscheidungen einzubinden. Während des Ost-West-Konflikts galt diese Prämisse stärker als nach dessen Ende und anstehende Wahlen können diesen Konsens herausfordern (Halperin/Clapp 2006: 63 ff.; 80; Kapitel 16).

⁹² Ansonsten müsste es als *Governmental Politics*-Modell statt *Bureaucratic Politics*-Modell bezeichnet werden ('T Hart/Rosenthal 1998: 235 f.).

⁹³ Halperin/Clapp sprechen bei der Wahrnehmung der Welt, ihrer Bedrohungen und der Rolle der USA von verschiedenen „*images*“ vor und nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, die z.T. auch in Konkurrenz stehen können zwischen verschiedenen Individuen und Gruppen, die am außenpolitischen Entscheidungsprozess beteiligt sind (Exekutive, Legislative, NGOs etc.) (Halperin/Clapp 2006: 9–24).

und ihre Perspektiven berücksichtigt, um sie von der eigenen Auffassung zu überzeugen. Der Grad des Einflusses ist auf nationaler Ebene stark abhängig vom Vertrauen des Präsidenten, von der persönlichen Bereitschaft Verantwortung zu übernehmen und notfalls auch zurückzutreten, von der Fähigkeit des eigenen Mitarbeiterstabs, der mit der Bürokratie umzugehen weiß, sowie von der Begabung Unterstützung für das eigene Vorhaben auch außerhalb der Bürokratie zu gewinnen (Halperin/Clapp 2006: 226 ff.).

Strukturdimension: Erstens zwingen Fristen und Krisensituationen die beteiligten Akteure dazu, Position zu politischen Aspekten der konkreten Situation zu beziehen. Sie erhöhen damit jedoch auch das Konfliktpotenzial während des Aushandlungsprozesses. Zweitens sind *Action-channels* relevante Gegebenheiten für einen Akteur, die bei bestimmten Themen Verhandlungsvorteile überhaupt erst ermöglichen. Beispielsweise betrifft dies den amerikanischen UN-Botschafter in einem Themenfeld, das in seine Zuständigkeit fällt bzw. in dem der als Entscheidungsträger eine besondere Expertise vorweisen kann und/oder bei dem seine Rolle erfolgsversprechend ist. Dies können beispielsweise komplexe internationale und multilaterale Themen sein, die eher im System der UN behandelt werden (können). Bei Themen, in denen es dagegen um nationale Verteidigungspolitik geht und eine rasche Entscheidung erforderlich ist, hat der US-UN-Botschafter traditionell und strukturell ein eher geringeres Mitspracherecht und damit weniger Möglichkeiten Entscheidungen mit zu beeinflussen (sowie eine eher passive Rolle). Grundsätzlich gilt aber auch, dass die jeweiligen Ministerien permanent nach einem Ausbau ihres Einflusses und ihrer Ressourcen streben, um ihre Ziele zu erreichen (Halperin/Clapp 2006: 25–27; 38–40).⁹⁴ Hinzu kommt ihr grundsätzliches Streben nach mehr Autonomie (Ellison 2006: 1264). Und drittens sind Regierungsentscheidungen und -handlungen oftmals nicht beabsichtigte Resultate, sondern das Ergebnis von gemeinsam getroffenen Kompromissen, die eine Einigung innerhalb einer Gruppe widerspiegeln. Diese Verhandlungsprozesse reflektieren daher nur selten, was ein ein-

⁹⁴ Hierbei ist die Wahrnehmung der Angehörigen des *State Departments* interessant, die Halperin/Clapp hervorheben: „*Carrer Foreign Service officers view their enterprise as an elite organization*“ (Halperin/Clapp 2006: 35). Wichtige Positionen sollten daher von Berufsdiplomaten besetzt werden, um die eigenen Ressourcen besser kontrollieren zu können (z.B. das Budget). Aus diesem Grund existiert eine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber politisch Ernannten. Diese Wahrnehmung führt immer wieder zu potenziellen Konflikten zwischen politisch ernannten Botschaftern im Allgemeinen (aber auch dem US-Präsidenten), die Unterstützung aus dem Weißen Haus erhalten, und Berufsdiplomaten im US-Außenministerium im Besonderen (aber auch zwischen diesen Gruppen innerhalb des Ministeriums). Die latente Konkurrenz zwischen dem *Department of State* und der USUN kann auch unter diesen Komplex subsumiert werden. Die USUN vertritt eigene Interessen und Ziele und hat – abhängig von der jeweiligen Präsidentschaft und dem US-UN-Botschafter in New York – eine Tendenz, zu einem zweiten Außenministerium zu werden (Beichman 1968). Sowohl diese als auch andere Organisationen und Individuen haben als Akteure stets ein Interesse daran, möglichst nah am Präsidenten zu sein und diesem direkt zu berichten, um Entscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen (Halperin/Clapp 2006: 51 ff.).

zelter Akteur selbst und unabhängig von den anderen beteiligten Individuen entschieden hätte. Außenpolitik ist dabei ein Verhandlungsprozess, dessen Ergebnis der politische Kompromiss ist. Dabei muss zuvor die Unterstützung für Vorschläge mobilisiert werden, damit diese Vorschläge Teil des Kompromisses werden können. Auch dem US-amerikanischen Vertreter bei den UN kann diese Fähigkeit zugeschrieben werden.

Neben dem *Bureaucratic Politics*-Modell im nationalen Kontext ist für den US-UN-Botschafter auch der internationale Kontext von hoher Relevanz, in dem er sich in New York bewegt. Mithilfe des Multilateralismus-Konzeptes und der multilateralen Diplomatie, die im folgenden Kapitel erläutert werden, lässt sich sein Agieren im System der Vereinten Nationen adäquat einordnen.

2.4 Multilateralismus und multilaterale Diplomatie

Als einen für diese Untersuchung geeigneten theoretischen Rahmen für den internationalen UN-Kontext, in dem sich auch der US-UN-Botschafter befindet, wird das Konzept des Multilateralismus und der multilateralen Diplomatie herangezogen. Dieser Rahmen soll auch hier bestimmte Gesetzmäßigkeiten und Mechanismen voranstellen, um den Erklärungsgehalt für die Rolle des US-UN-Botschafters im UN-System zu erhöhen. Beim Konzept des Multilateralismus und der multilateralen Diplomatie geht es in erster Linie um die Analyse, wie Staaten (und nichtstaatliche Akteure) im internationalen System zusammenarbeiten (Keohane 1990; Ruggie 1992; Petersen/Bouchard 2014: 16–18; Pigman 2010; Leguey-Feilleux 2009).⁹⁵ Der Multilateralismus beleuchtet Ordnungsfragen der internationalen Beziehungen, die Akteure sowie die Prozesse der Zusammenarbeit. Caporaso kritisierte, dass der Multilateralismus als Konzept lange Zeit von der Theorie der Internationalen Beziehungen vernachlässigt wurde (Caporaso 1992: 600). Das Ende des Ost-West-Konflikts nahm Ruggie zum Anlass, um die Bedeutung des Multilateralismus hervorzuheben. Denn dieser sorgte unmittelbar nach den politischen Umwälzungen 1989/1990 in gewisser Weise für eine Stabilität im internationalen Staatensystem:

„Many factors were responsible for that shift [the end of the Cold War]. But there seems little doubt that multilateral norms and institutions have helped stabilize their international consequences. Indeed, such norms and institutions appear to be playing a significant role in the management of a broad array of regional and global changes in the world system today.“ (Ruggie 1992: 561)

Die multilaterale Diplomatie ist eine spezifische Ausprägung dieses Konzeptes und rückt die Rolle von Individuen als diplomatische Schlüsselakteure internationaler

⁹⁵ Siehe auch spezifisch zu den USA und den UN: Lyon 2016: Kapitel 2.

Verhandlungsprozesse in den Fokus (Jönsson/Hall 2005: 25).⁹⁶ Auf sie wird im Kapitel 2.4.2 besonders eingegangen.

Obwohl das Multilateralismus-Konzept teilweise etwas unspezifisch ist, hilft es dennoch, den internationalen Kontext analytisch zu fassen, in dem auch der US-amerikanische UN-Botschafter agiert. Es kann beispielsweise durchaus erklären, warum sich die USA als *primus inter pares* in den internationalen Beziehungen vor allem seit 1945 überhaupt und grundsätzlich auf eine multilaterale Zusammenarbeit eingelassen haben. Mit dieser besonderen Position der USA hat auch der US-Botschafter bei den UN im Rahmen der multilateralen Diplomatie umzugehen, die seine möglichen Rollen definiert (siehe dazu auch Kapitel 4.4). Dabei steht vor allem der internationale Verhandlungsprozess im Vordergrund, in den sich auch der Ständige Vertreter der USA bei den UN einbringen kann. Seine Rolle kann dabei direkte Auswirkungen auf den zuvor behandelten nationalen Kontext haben. Im Folgenden wird der Ansatz im Allgemeinen mitsamt seiner Gesetzmäßigkeiten und Mechanismen vorgestellt – hierzu gehört auch die Rolle der USA in diesem Multilateralismus-Konzept. Das spezifische US-amerikanische Multilateralismus-Verständnis wird hier jedoch nur am Rande, vorrangig in Verbindung mit Rollenmodellen in den Kapiteln 1 und 4 behandelt.

2.4.1 Vorstellung des Ansatzes im Allgemeinen

Im Zuge der Regimetheorie-Diskussionen in den 1980er und 1990er Jahren⁹⁷, bei denen es um die Frage ging, warum Staaten im internationalen System kooperieren und sich ein Regelwerk auferlegen, gewann sowohl der Begriff als auch später das Konzept des Multilateralismus an Kontur als eine besondere Ausprägung internationaler Zusammenarbeit (Kissack 2010: 10; Petersen/Bouchard 2014: 16). Während sich anfängliche Begründungen primär an materiellen Faktoren orientierten (Krasner 1983;

⁹⁶ Jönsson/Hall definieren Diplomatie im Allgemeinen als „*an institution that helps provide order in the international society of states and in a narrow sense as the process by which individual sovereign states or other entities with standing conduct relations by peaceful means*“ (Jönsson/Hall: 2005: 25). Muldoon ergänzt noch die Akteure in seiner Definition: „*Diplomacy is the method by which nation-states, through authorized agents, maintain mutual relations, communicate with each other, and carry out political, economic, and legal transactions*“ (Muldoon 2005: 4). Hierbei ist die praktische Umsetzung von Außenpolitik durch professionelle Diplomaten zu verstehen (Wiseman 2005: 410 f.). Grundsätze der diplomatischen Zusammenarbeit zwischen Staaten sind im Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen von 1961 erstmals offiziell und völkerrechtlich verbindlich festgehalten worden (Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen 1961). Sein Schwerpunkt liegt jedoch auf der primären Regelung der bilateralen Diplomatie zwischen souveränen Staaten. Zur allgemeinen Geschichte US-amerikanischer Diplomatie von der Gründung der USA bis zur Gegenwart siehe McCormick 2012.

⁹⁷ Zu Regimetheorien siehe u.a. Keohane 1982; Krasner 1983: Danach sind internationale Regimes Institutionen, die auf Zusammenarbeit zwischen Nationalstaaten beruhen, jedoch keine Organisationen sind. Sie bringen nach der (neo-)liberalen institutionalistischen Lesart durch geteilte Kosten Vorteile für die Staaten und basieren auf gemeinsamen Prinzipien (Grundannahmen), Normen (Verhaltensstandards), Regeln (Verhaltensvorschriften) und Verfahren (vereinbarte Prozeduren).

Keohane 1984), argumentierte beispielsweise Ruggie, dass es sich bei diesen Verhaltensweisen um ein soziales Verhalten zwischen Staaten handele (Ruggie 1983).

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts setzten sich vor allem zwei Denkrichtungen und daraus folgende Multilateralismus-Definitionen durch, die noch heute weitgehend Bestand haben: zum einen die rationalistisch-institutionalistische, vertreten durch Keohane (1990), und zum anderen die konstruktivistisch-institutionalistische, vertreten durch Ruggie (1992; 1993).⁹⁸ Keohane versteht Multilateralismus aus der Perspektive der *Rational Choice* und des Institutionalismus primär instrumentell. Sein Fokus liegt auf den Prozessen und dem Verhalten der beteiligten Akteure in den internationalen Beziehungen. Daher definiert er Multilateralismus relativ spartanisch als „*the practice of coordinating national policies in groups of three or more states, through ad hoc arrangements or by means of institutions*“ (Keohane 1990: 731). Seine recht allgemeine Definition legt den Schwerpunkt auf den Nutzen von – z.T. institutionalisierter und damit regelbasierter – nationalstaatlicher Zusammenarbeit und die notwendige Mindestanzahl der beteiligten Akteure. Er stellt das Verhalten von Staaten bereits in einen direkten Zusammenhang mit internationalen Organisationen⁹⁹ und ihrer Entstehung, die Staaten aufgrund von allgemein verbindlichen Regeln und internationalen Bürokratien beschränken und zugleich Multilateralismus für diese Akteure verbindlich machen. Diese Organisationen stehen im Gegensatz zu Ad-hoc-Treffen oder kurzfristigen Vereinbarungen zwischen Staaten, die Keohane explizit nicht unter das Konzept des Multilateralismus fasst. Zudem geht Multilateralismus über unilaterales oder bilaterales Handeln hinaus.¹⁰⁰ Langfristig würde diese Form der immer engeren multilateralen Interaktion ein probates Mittel zur Erreichung bestimmter Ziele sein (Keohane 1990:

⁹⁸ Internationale Institutionen, die eine spezifische Art des Multilateralismus-Konzeptes darstellen, können mit drei unterschiedlichen Perspektiven in den Internationalen Beziehungen betrachtet werden: Der (Neo-)Realismus spricht internationalen Institutionen keine besondere Bedeutung zu; sie würden durch die Konkurrenz unterschiedlicher Mächte marginalisiert werden (Mearsheimer 1994/1995). Der Institutionalismus sieht die funktionale Rolle von Institutionen und ihre Reduzierung von Transaktionskosten für Staaten, die Bereitstellung von Informationen und Expertise, Überwachung und die Einhaltung von Regeln für alle involvierten Staaten (Keohane/Martin 1995). Für den Sozialkonstruktivismus können internationale Institutionen eine größere Auswirkung haben: Sie regulieren nicht nur staatliches Handeln, sondern tragen auch dazu bei, kollektive Identitäten zu schaffen, die traditionelle Sicherheitsdilemmata und Nullsummenspiele der internationalen Beziehungen entschärfen und Lösungen für alle beteiligten Akteure anbieten können (Finnemore 1993; Acharya 2006).

⁹⁹ Siehe dazu auch Archer 2015.

¹⁰⁰ Unter Unilateralismus wird hier das Handeln eines Staates (bzw. dessen Regierung) verstanden, der im Alleingang handelt, ohne jegliche Koordination mit anderen Staaten (bzw. deren Regierungen) tätig wird, sowie mit der Weigerung vereinbarte gemeinsame Regeln zu akzeptieren. Grundlage seines Handelns sind Souveränität, Macht und nationale Interessen (Dembinski 2002; Morningstar/Blacker 2004). Unter Bilateralismus wird eine Interaktion zwischen zwei Staaten (ggf. auch nichtstaatlichen Akteuren) verstanden (Woyke 1985: 90).

734).¹⁰¹ Ruggie erweitert diese rationalistisch-institutionalistische Perspektive um eine konstruktivistische in seinem wegweisenden Sammelband „*Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*“ (Ruggie 1993a), in dem er sich auf Keohane bezieht und unterstellt,

„[...] what is distinctive about multilateralism is not merely that it coordinates national policies in groups of three or more states, which is something other organizational forms also do, but additionally that it does so on the basis of certain principles of ordering relations among those states.“ (Ruggie 1993a: 7)

Damit erweitert er den Begriff und dessen Konzept um eine soziologische bzw. ideologische Komponente (Neack 2012: 306; Kissack 2010: 11). Weiter definiert er Multilateralismus als:

„[...] an institutional form which coordinated relations between three or more states on the basis of ‘generalized’ principles of conduct – that is, principles which specify appropriate conduct for a class of actions, without regard to the particularistic interests of the parties or the strategic exigencies that may exist in any specific occurrence.“ (Ruggie 1992: 571)

Der Multilateralismus dient dazu, Eigentumsrechte zwischen den Staaten zu regeln, Koordinationsprobleme zu minimieren und schließlich die Zusammenarbeit zwischen den Staaten insgesamt zu fördern (Ruggie 1992: 567 f.). Ruggie misst Multilateralismus eine qualitative Dimension bei und betont mit drei essenziellen und zeitlosen Merkmalen, dass er erstens aus unverwechselbaren Verhaltensgrundsätzen bestehe („*generalized principles of conduct*“), zweitens unteilbar und eine soziale Konstruktion sei („*indivisibility*“), sowie aus einer breiten Reziprozität zwischen den Akteuren bestehe, die sich abhängig von der jeweiligen Institutionalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen in unterschiedlicher Weise manifestiere („*diffuse reciprocity*“). Sie beschreibt den Umstand, dass Staaten sich langfristig multilateral verhalten und nicht nur auf einen kurzfristigen Eigennutzen fixiert sind (Ruggie 1992: 571; Ruggie 1993b: 11 f.). Zu den allgemeinen Prinzipien können Universalität (z.B. das UN-System) und Nichtdiskriminierung (z.B. die UN-Generalversammlung) sowie niedrigschwellige Angebote einer Mitgliedschaft gezählt werden (Kahler 1992: 681; Neack 2012: 306). Zudem ist die (zeitweise) Zurückstellung von Partikularinteressen eine der wesentlichen Voraussetzungen, diese übergeordneten Prinzipien anzuerkennen (Ruggie 1992: 571). Zur Unteilbarkeit zählen der Weltfrieden und die internationale Sicherheit, denen insbe-

¹⁰¹ Für eine erweiterte Erläuterung seines Multilateralismus-Konzeptes aus institutionalistischer Perspektive siehe Keohane 2006. Darin definiert er Multilateralismus als „*institutionalized collective action by an inclusively determined set of independent states*“ (Keohane 2006: 56). Zur Frage, warum Staaten insbesondere Internationale Organisationen aus rationalistisch-institutionalistischer Perspektive nutzen, siehe darüber hinaus Abbott/Snidal 1998.

sondere das Prinzip der kollektiven Sicherheit dient (Caporaso 1992: 602).¹⁰² Die Reziprozität bezieht sich auf den gegenseitigen Nutzen, den Staaten erwarten und erfahren, wenn sie sich auf das Konzept des Multilateralismus über Zeit einlassen. Damit lässt sich auch erklären, warum mächtige Staaten wie die USA sich gewöhnlich auf Institutionen einlassen, die ihren Interessen langfristig dienen (Ruggie 1992: 571). Die Reziprozität verstärkt sich in internationalen Organisationen und zeichnet sich dann als besonders langlebig aus (Ruggie 1992: 594). Internationale Organisationen sind laut Ruggie jedoch erst neuere Erscheinungen, während der Multilateralismus zwischen Staaten bereits vor der Gründung erster internationaler Organisationen im 19. Jahrhundert existierte (Ruggie 1992: 567 f.). Demzufolge ist Multilateralismus nicht nur eine Institution oder eine Koordinierungsform zwischen Staaten, sondern reflektiert für Ruggie eine ontologische Perspektive über eine soziale Interaktionsform basierend auf fundamentalen Prinzipien, die die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren und ihre Beziehungen dauerhaft organisiert und ordnet. Es handelt sich dabei also um übergeordnete, konstituierende und zumindest in der Theorie für alle Staaten geltende Regeln (Ruggie 1992: 572), deren Ausgestaltung jedoch unterschiedlich sein kann. Caporaso unterstützt Ruggies Argumentation und bezeichnet Multilateralismus gar als „*deep organizing principle of international life*“ (Caporaso 1992: 601). Er führt aus:

„‘Multilateralism’ as opposed to ‘multilateral’ is a belief that activities ought to be organized on a universal (or at least a many-sided) basis for a ‘relevant’ group, such as a group of democracies. It may be a belief both in the existential sense of a claim about how the world works and in the normative sense that things should be done in a particular way. As such, multilateralism is an ideology ‘designed’ to promote multilateral activities and existential beliefs.“ (Caporaso 1992: 603)

Multilateralismus ist demnach sowohl Instrument als auch Ziel (Caporaso 1993: 56). Caporaso unterscheidet wie Ruggie zwischen „multilateralen Institutionen“ in einem bestimmten Politikfeld und der „Institution des Multilateralismus“ (Caporaso

¹⁰² Beispielsweise stammte die Idee der kollektiven Sicherheit u.a. von US-Präsident Wilson (1913–1921). Er vertrat die Auffassung, dass nur eine Gemeinschaft der Demokratien den Weltfrieden und die internationale Sicherheit langfristig garantieren könne. Die Ersetzung des mächtbasierenden Systems durch das „europäische Konzert“, bestehend aus Österreich, Preußen, Russland, dem Vereinigten Königreich und Frankreich (auch eine frühe Form des Multilateralismus), durch den primär rechtsbasierenden Völkerbund 1919 war seiner Meinung nach die notwendige Konsequenz (Lazarou et al. 2014: 44; Krause 2004; Gordenker/Weiss 1993). Die Schaffung des Systems der Vereinten Nationen 1945 war dann eine Weiterentwicklung mit einer intensiveren multilateralen Form, einem globalen völkerrechtlichen Rahmen durch die UN-Charta inklusive des allgemeinen Gewaltverbots und lediglich möglichen *kollektiven* Zwangsmaßnahmen (mit Ausnahme des Selbstverteidigungsrechts gemäß Art. 51). Die Gründung weiterer (Unter-)Organisationen und Abkommen trugen zu einer Stabilisierung des Systems der kollektiven Sicherheit bei (Lazarou et al. 2014: 44).

1992: 602). Die Institution¹⁰³ des Multilateralismus als Konzept sagt darüber etwas aus, wie Staaten sich grundsätzlich verhalten und ihre Beziehungen untereinander gestalten, während multilaterale Institutionen Ausdruck dieser ausgeübten Praxis darstellen. Die Institution des Multilateralismus konnte daher in der Geschichte auch durch nicht-multilaterale, z.T. sogar unilaterale Prozesse zustande kommen, also durch das Handeln eines Staates bzw. dessen Regierung im Alleingang ohne jegliche Koordination mit anderen Staaten und ihren Regierungen. Dies traf beispielsweise auf die *Pax Britannia* als Handels- und Kolonialregime im 19. Jahrhundert sowie auf die Hegemonie der *Pax Americana* im 20. Jahrhundert zu (Kissack 2010: 14).¹⁰⁴

Während bei den zuvor genannten Multilateralismus-Konzepten Staaten als zentrale Akteure im Fokus standen, begannen Forscher Mitte der 1990er Jahre auch nichtstaatliche Akteure in das Konzept zu integrieren (Cox 1997; Keck/Sikkink 1998; Cooper 2002; Kaldor 2003; Jones/Coleman 2005; van Langenhove 2010) bzw. grundsätzlich relevante Akteure zu betrachten, die frühere Multilateralismus-Konzepte herausfordern und damit den modernen Multilateralismus kennzeichnen (Newman et al. 2006; Petersen/Bouchard 2014: 17). Nichtstaatliche Akteure, wie beispielsweise NGOs, TNCs und Sekretariate internationaler Organisationen üben durchaus auch auf Staaten Druck aus, verstärkt multilaterale Vereinbarungen zu treffen oder diese zu verhindern, agieren unabhängig von Staaten oder fordern seit den 1990er Jahren ein aktives Mitspracherecht ein (Thakur 2002: 270; Petersen/Bouchard 2014: 18).

Fest steht: Seit Keohanes und Ruggies wissenschaftlicher Systematisierung des Multilateralismus hat dieses Konzept in seiner Ausführung eine hohe Konjunktur in der Disziplin der Internationalen Beziehungen erlebt. Seit 1970 hat sich die Anzahl internationaler Verträge mehr als verdreifacht und die Anzahl an internationalen Institutionen um mehr als zwei Drittel erhöht (Ikenberry 2003a: 536).¹⁰⁵ Multilateralismus ist keine

¹⁰³ Der Begriff der Institution wird insbesondere nach Ruggie hier als Oberbegriff für drei unterschiedliche Formen von Staatenbeziehungen gebraucht: erstens hierarchische Ordnungen, zweitens Regimes und drittens Organisationen. Der Begriff des Multilateralismus kann als Adjektiv diese modifizieren und durch die zuvor genannten übergeordneten Prinzipien ergänzen (Ruggie 1992: 574; Kissack 2010: 14). Eine übergeordnete institutionalisierte Interaktionsform in den internationalen Beziehungen kann demnach der Multilateralismus sein. Darüber hinaus zählt Ruggie noch den Bilateralismus und den Imperialismus dazu. Beim Bilateralismus geht es um die Interaktion zwischen zwei Staaten, beim Imperialismus um eine Institution, die ebenfalls die Beziehungen zwischen Akteuren koordiniert, jedoch einigen betroffenen Staaten ihre Souveränität abspricht (Ruggie 1992: 571).

¹⁰⁴ Zur Geschichte des Multilateralismus und seinen Phasen siehe u.a. Ruggie 1992: 574–593; Telò 2012: 7–44; Hill/Peterson 2014: 63–68. Wichtig ist es hervorzuheben, dass Multilateralismus nicht erst 1945 erfunden wurde, sondern eine Erscheinung des aufkommenden modernen (europäischen) Staatensystems spätestens seit dem Westfälischen Frieden 1648 ist (Ruggie 1992: 584).

¹⁰⁵ Darunter zählen nicht nur Internationale Organisationen, sondern auch diverse Gruppen von Staaten als „Clubs“ (Albaret 2013), wie z.B. Gruppen von Weltmächten (z.B. die G7/8, G20, P5), *Groups of Friends* des UN-Generalsekretärs und *Contact Groups* zur Friedensvermittlung, Verhandlungsgrup-

Wahl, sondern eine Notwendigkeit und Tatsache (Forman 2002: 439). So wurde 1999 beispielsweise die G20 mit den wichtigsten Staaten gegründet, um sich in Finanz- und Wirtschaftsfragen zu koordinieren, und zahlreiche neue Regionalorganisationen entstanden (wie beispielsweise die SCO) (Petersen/Bouchard 2014: 18). Um den Multilateralismus in das 21. Jahrhundert zu überführen, schlugen Petersen/Bouchard folgende Definition von Multilateralismus vor, die neben Ruggies Definition auch in dieser Arbeit berücksichtigt werden soll. Die Regeln der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit können jedoch nicht auf nichtstaatliche Akteure übertragen und für sie fixiert werden: „*Three or more actors engaging in voluntary and (essentially) institutionalized international cooperation governed by norms and principles, with rules that apply (by and large) equally to all states*“ (Petersen/Bouchard 2014: 18).¹⁰⁶

Trotz dieser genannten Erfolge stellt sich die Frage, ob sich der Multilateralismus in der Krise befindet angesichts zahlreicher internationaler Konflikte (Newman et al. 2006; Kratochwil 2006; Telò 2012: 18 ff.). Dies betrifft neben den Ereignissen während des Ost-West-Konflikts (Wedgwood 2002) beispielsweise den Irak-Krieg 2003 mit seinen heutigen Konsequenzen für die Region (Newman et al. 2006: 2 ff.; Newman 2006), aber auch die jüngeren Folgen des Arabischen Frühlings seit 2011 (u.a. in Libyen und Syrien) sowie den Ukraine-Konflikt seit 2014. Zu den Ursachen können hierfür u.a. der zeitweise Unilateralismus einiger Großmächte wie der USA und Russland, Legitimationsprobleme in multilateralen Institutionen sowie ihre Entscheidungsprozesse und damit verbundene Effektivitätsfragen gezählt werden (Winkelmann 2005). Hierbei lässt sich jedoch konstatieren, dass sich zwar das fundamentale Prinzip des Multilateralismus nicht grundsätzlich in der Krise befindet, jedoch teilweise seine multilateralen Institutionen, wie die UN als Organisation im Allgemeinen oder der UN-Sicherheitsrat mit seiner Entscheidungs(un)fähigkeit im Besonderen (Newman/Thakur 2006: 531). Der Multilateralismus selbst würde einen Wandel der Interaktionen zwischen unterschiedlichen, neuen Akteuren befördern und damit auch Bestehendes herausfordern (Acharya 2006: 105–109). Multilateralismus und multilaterale Institutionen mögen trotz aller Krisen nicht die schnellsten und effizientesten Einrichtungen in den internationalen Beziehungen sein, sie garantieren jedoch eine z.T. legitime und weitgehend friedliche Transformation des internationalen Staatensystems (Acharya 2006: 113). Reus-Smit

pen im Allgemeinen mit einem wesentlich geringeren Institutionalierungsgrad und damit höherer Flexibilität.

¹⁰⁶ Petersen und Bouchard weisen darauf hin, dass der heutige Multilateralismus wesentlich stärker regelbasiert, verbindlich und anspruchsvoll sei. Der „alte Multilateralismus“ mit seinen Ausnahmeregelungen und Privilegien für Großmächte existiere allerdings weiterhin, z.B. in den UN und in den *Bretton Woods*-Institutionen (Petersen/Bouchard 2014: 19).

verfolgt wie Ruggie einen sozialkonstruktivistischen Zugang zum Konzept und bezeichnet Multilateralismus immer noch als eine der zwei wichtigsten Institutionen, die neben dem Völkerrecht die internationale Staatengemeinschaft definieren (Reus-Smit 1997: 555). Darüber hinaus kritisiert er auch Ruggies US-Zentrierung und argumentiert, dass Ansätze von Multilateralismus auch rund 100 bis 150 Jahre vor dem Ende des Zweiten Weltkrieges existierten (Reus-Smit 1997: 563). Dennoch wird Ruggies ontologische Multilateralismus-Perspektive als die gewinnbringendste für diese Arbeit betrachtet.

Die konstruktivistisch-institutionalistische Perspektive des Multilateralismusverständnisses kann durchaus zur Erklärung beitragen, warum und wie die USA nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges eine multilaterale Weltordnung forcierten und u.a. deshalb die Gründung des Systems der Vereinten Nationen am stärksten vorantrieben. Denn damit ging auch die Vision einer internationalen Gesellschaft als kollektive Identität einher, die sich an der multi-ethnischen US-amerikanischen Gesellschaft orientieren und nach 1945 als fernes Ziel zusammen mit einem wiederaufgebauten Europa errichtet werden sollte (Neack 2012: 307; 309; Ruggie 1994: 565).¹⁰⁷ Hemmer/Katzenstein betonen, dass „[m]ultilateralism is a particularly demanding form of international cooperation. It requires a strong sense of collective identity in addition to shared interests“ (Hemmer/Katzenstein 2002: 575 f.). US-Präsident Roosevelt (1933–1945) war der festen Überzeugung, dass der Prozess der Koordination und des Interessenausgleichs über zwischenstaatliche Kompromisse auch die *innere* Verfasstheit von Staaten ändern und diese zu einem friedliebenderen und kooperativeren Verhalten bewegen würde (Weber 1992: 639).

Die konstruktivistisch-institutionalistische Perspektive muss aber auch mit der rationalistisch-institutionalistischen zusammen gedacht werden: Danach erweiterte das Konzept des Multilateralismus nach 1945 die außenpolitischen Optionen der USA. Martin stellt fest: Je langfristiger der Zeitraum ist, in dem außenpolitische Ordnung gedacht wird, desto attraktiver ist die Entscheidung für den Multilateralismus gegenüber dem Unilateralismus oder Bilateralismus (Martin 1992: 786). Dies betraf insbesondere internationale Ordnungsfragen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, bei denen es ja gerade den USA darum ging, eine langfristig stabile internationale Nachkriegsordnung

¹⁰⁷ Der Hintergrund hierfür mag gewesen sein, dass viele außenpolitische Planer der USA im Vergleich zu den europäischen Nationen und Kolonialmächten noch relativ unerfahren waren und daher maßgeblich auf innenpolitische Analogien zurückgriffen. Während die Europäer eher traditionell zurückhaltend mit der internationalen Verbreitung ihrer liberalen Werte waren, bildeten diese aus US-amerikanischer Perspektive einen integralen Bestandteil der internationalen Ordnung (Burley 1993: 145).

zu errichten.¹⁰⁸ Ikenberry führt hier den Begriff des „*institutional bargain*“ (Ikenberry 2003b: 53; Ikenberry 2002) ein, nach dem ein führender Staat alle anderen Staaten dominiert (hier: die USA), aber gleichzeitig glaubwürdig versucht diese Dominanz nicht auszuüben bzw. auf ein Minimum zu reduzieren, indem er internationale Organisationen gründet und das Konzept des Multilateralismus stärkt. Nur so konnte eine längere als vor 1945 andauernde Stabilität im internationalen System umgesetzt werden, die von den meisten Staaten akzeptiert wurde.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu erwähnen, dass es die spezifische und bewusste Entscheidung der hegemonialen Macht USA war, das Konzept des Multilateralismus als Referenzrahmen für die Welt nach 1945 zu wählen (Neack 2012: 309). Ruggie hebt hervor, dass theoretisch andere mächtige Staaten – wie das nationalsozialistische Deutschland, die Sowjetunion oder auch das Vereinigte Königreich – im Falle eines Sieges ohne die USA andere Weltordnungsvorstellungen durchgesetzt hätten (Ruggie 1994: 562): „[...] *it was less the fact of American hegemony that accounts for the explosion of multilateral arrangements than it was the fact of American hegemony* [Hervorhebung durch den Verfasser]“ (Ruggie 1992: 568). Die USA werden sich auch weiterhin und grundsätzlich am Konzept des Multilateralismus orientieren, auch wenn es hierbei selbstverständlich immer wieder zur Nutzung bilateraler Beziehungen und temporär zu einer Oszillation hin zum Unilateralismus kommt (Reitano/Elfenbein 2005). Ruggie nennt für das Festhalten der USA am Multilateralismus vier Gründe: erstens das Beharrungsvermögen internationaler Organisationen, zweitens die grundsätzlich anhaltende Unterstützung der Staaten von US-amerikanisch dominierten Organisationen, drittens das US-Interesse (militärische) Lastenteilung mit Verbündeten zu verfolgen sowie viertens die Diversität der amerikanischen Gesellschaft selbst, die ihre Identität auf die internationale Ebene zu übertragen versucht (Ruggie 1994: 568 f.; Martin 1992: 783 ff.).

Inwieweit aber ist die Rolle der USA als *primus inter pares* mit multilateralen Institutionen wie der Organisation der Vereinten Nationen vereinbar? Denn Ruggie spricht in seiner Multilateralismus-Definition von der Wichtigkeit „*generalized principles of conduct*“ (Ruggie 1992: 571). Die Privilegierung bestimmter Staaten ist damit eigentlich ein Widerspruch zu diesen sozial konstruierten und anerkannten Prinzipien,

¹⁰⁸ Es ist somit kein Zufall, dass sich die ersten Ansätze einer Forschungsliteratur zum Multilateralismus entweder auf die Ereignisse kurz nach dem Zweiten Weltkrieg oder auf kurz nach dem Ende des Ost-West-Konflikts beziehen, als die Neuordnung der internationalen Beziehungen und die Suche nach langfristig stabilen Interaktionsformen zwischen Staaten im besonderen Maße auf der Tagesordnung standen (Keohane 1990; Ruggie 1992; 1993).

beispielsweise der souveränen Gleichheit.¹⁰⁹ Dieser Zustand spielt damit den Anhängern der (neo-)realistischen Schule der Internationalen Beziehungen in die Hände, die internationale Organisationen primär als Instrument der Großmächte betrachten und der Ansicht sind, dass sich die reale Machtverteilung auch in den Organisationen widerspiegeln müsse. Denn falls die Großmächte keine Rolle in internationalen Organisationen spielten (unabhängig davon, ob freiwillig oder nicht), seien die Institutionen zum Scheitern verurteilt. Dies widerfuhr beispielsweise dem Völkerbund, in dem die USA aufgrund innenpolitischen Widerstands niemals Mitglied waren (Carr 2001; Morgenthau 1967). Daraus entwickelte sich auch die „Theorie der hegemonialen Stabilität“ (Ruggie 1992: 564; Hasenclever et al. 1997: 86–104; Keohane 2005: 32–46; Guzzini 2006), nach der insbesondere die Machtbeziehungen zwischen den Staaten entscheiden und damit ein Hegemon, ob überhaupt eine Kooperation verfolgt wird. Inwiefern dabei Multilateralismus als Konzept anerkannt wird, sei maßgeblich abhängig von der jeweiligen Hegemonialmacht. Ruggie geht auf die Hegemonie ein und betont ja gerade wie zuvor erwähnt, dass die *amerikanische* Hegemonie die Nachkriegsordnung nach 1945 maßgeblich gestaltet habe und die USA sich in deren Zentrum gesehen hätten (Ruggie 1992: 593). Demnach kann Macht durchaus eine Rolle im Multilateralismus-Konzept spielen.

Ikenberry geht als Vertreter des (Neo-)Realismus auch auf die Rolle von Hegemonialmächten nach multilateralen Krisen ein. Entscheidende Zeitpunkte in der Geschichte, an denen versucht wurde, eine internationale Ordnung wiederherzustellen, waren in erster Linie 1648 (Westfälischer Frieden), 1713 (Friede von Utrecht), 1815 (Wiener Kongress), 1919 (Pariser Friedenskonferenz und Gründung des Völkerbundes) und 1945 (Konferenz von San Francisco und die Gründung der UN), als das (europäi-

¹⁰⁹ Die Sonderrolle der USA in den UN wurde bereits in Kapitel 1 angesprochen und die Privilegien manifestieren sich insbesondere im Vetorecht im UN-Sicherheitsrat, das den Großmachtstatus der USA nach 1945 auch institutionell zementieren sollte. Letztlich war die Verleihung des Vetorechts an die heute ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat die Garantie, dass durch ihre zentrale Einbindung die Vereinten Nationen überhaupt gegründet werden und damit die UN ihrem Ziel der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nachkommen konnten (Kennedy 2006: 27 f.). Dies betrifft neben den USA auch die vier ständigen Sicherheitsratsmitglieder, die PR China (bis 1971 war die RO China an deren Stelle Mitglied in den UN), Frankreich, Russland (bzw. die Sowjetunion bis 1990) sowie das Vereinigte Königreich. Denn eigentlich führt dieses Privileg zu einem eklatanten Widerspruch zur UN-Charta, die die souveräne Gleichheit aller Mitgliedstaaten postuliert (die jedoch in der UN-Generalversammlung umgesetzt wurde), und unterminiert damit in gewisser Weise das Multilateralismus-Konzept (UN Charta 1945/1965, Art. 2, Abs. 1 und 7). Diese Statik sorgt jedoch auch heute noch und trotz aller Kritik und Reforminitiativen des Sicherheitsrats für eine relative Stabilität im internationalen System (Kissack 2010). Was für die USA und ihren US-UN-Botschafter in New York gilt, hat auch für Frankreich und das Vereinigte Königreich eine hohe Relevanz: Sie betrachten den Sicherheitsrat als Schlüsselinstitution, um eigene nationale außenpolitische Interessen zu artikulieren, und die Position der jeweiligen dortigen Botschafter gilt als die wichtigste und prestigeträchtigste innerhalb des diplomatischen Corps Frankreichs und des Vereinigten Königreiches (Hill 2006).

sche) Staatensystem nach Siegern und Verlierern neugeordnet wurde (Ikenberry 2001). Dabei identifiziert er drei grundsätzliche Vorgehensweisen hegemonialer Mächte: Dominanz, Zurückhaltung und Transformation. Danach gibt es unmittelbar nach einer Neuordnung das Interesse des Hegemonen, seine Überlegenheit so lange wie möglich aufrecht zu erhalten und Hegemonie durch eine internationale Neuordnung zu institutionalisieren. Die Zurückhaltung des Hegemonen setzt dann ein, wenn sich eine Allianz aus anderen Staaten als Gegengewicht zur Hegemonialmacht anbaut und diese mit der Zurückhaltung vermieden werden soll. Schließlich soll die Transformation des internationalen Systems durch die Einführung regelbasierter Institutionen die real existierende Machtasymmetrie dämpfen. Die Etablierung einer langfristigen Stabilität und eines Friedens durch eine konstitutionelle Ordnung ist damit wesentlich erfolgreicher und langfristiger, als es Hegemonialmächte vor 1945 je versucht haben. Diese konstitutionelle Ordnung nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges hat auch dazu geführt, dass der Zusammenbruch der Sowjetunion nicht unweigerlich auch zu einem Kollaps des internationalen Systems nach 1990 geführt hat (Ikenberry 2001).

Neben der (neo-)realistischen Schule positioniert sich auch die Englische Schule¹¹⁰ zum Großmachtstatus und sieht darin vor allem die Verantwortung der mächtigen Staaten, in den internationalen Beziehungen zur Stabilität des internationalen Systems beizutragen (Kissack 2010: 102). Kratochwil verbindet aus einer konstruktivistischen Perspektive Souveränität und Großmächte zur „*multilateralism's grammar*“ (Kratochwil 2006: 143). Die Anerkennung von Souveränität als intersubjektive soziale Norm und Wert ist nach seiner Auffassung bereits eine frühe Form von Multilateralismus bzw. die Basis, auf der das Konzept aufbauen kann (Kratochwil 2006: 141; Acharya 2006).¹¹¹ Die Idee der gegenseitigen Anerkennung und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten nach dem Westfälischen Frieden 1648 sei das erste Beispiel von Multilateralismus in der Moderne gewesen (Ruggie 1993b: 15) und der Wiener Kongress 1815 sorgte für eine zunehmende Institutionalisierung von Multilateralismus

¹¹⁰ Die Englische Schule der Theorie der Internationalen Beziehungen kann – vereinfacht gesagt – als eine Art liberaler Realismus bezeichnet werden. Sie sieht eine „Gesellschaft von Staaten“ bzw. „eine internationale Gemeinschaft“ und rückt die Rolle von Ideen in den Fokus (anstelle von materiellen Ressourcen), die die internationale Ordnung prägen. Sie weist damit Ähnlichkeiten zu den Annahmen des Sozialkonstruktivismus auf. Siehe auch z.B. Bull 1977; Bull/Watson 1984; Watson 1992; Buzan 2014.

¹¹¹ Wichtige Bestandteile von Souveränität als Norm sind die territoriale Integrität, die souveräne Gleichheit der Staaten und das Prinzip der Nichteinmischung (Acharya 2006: 97). Die akademische und praxisnahe Debatte um die Norm der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect* [R2P]) interpretiert Souveränität als Recht um in Souveränität als Verantwortung der Regierung die eigene Bevölkerung zu schützen. Kommt die nationale Regierung dieser Verantwortung nicht nach (aus welchen Gründen auch immer), muss andernfalls die internationale Staatengemeinschaft hier aktiv werden (politisch, rechtlich, militärisch) (Fröhlich 2011b). In diesem Zusammenhang ist Souveränität weiterhin relevant (ICISS 2001: 7).

unter der Einbeziehung von Großmächten, u.a. Österreichs, Preußens, Russlands, des Vereinigten Königreiches und des wiederhergestellten Frankreichs. Multilateralismus befindet sich seitdem im Spannungsfeld zwischen rechtlicher Gleichberechtigung unter den staatlichen Akteuren und Großmächten, die ihren privilegierten politischen Status erhalten möchten und gleichzeitig die Stabilität durch das Multilateralismus-Konzept zu erhalten versuchen (Kratochwil 2006: 148).¹¹²

Auch hier zeigt sich – ähnlich wie Ruggie argumentiert –, dass Großmächte durchaus ein Bestandteil des Multilateralismus-Konzeptes sind und auch sein müssen, um es zu erhalten. Dazu Ikenberry: „*Power does not disappear from this multilateral order, but it operates in a bargaining system in which rules and institutions – and power – play an interactive role*“ (Ikenberry 2006: 253). Multilateralismus kann mit einer von Staaten erschaffenen regelbasierten internationalen Ordnung in Einklang gebracht werden. Staaten nutzen ihre Macht jedoch auch, um dieses System zu transformieren und zu institutionalisieren, wie es die USA mit den UN getan haben. Mit diesem Wissen agiert auch stets der US-UN-Botschafter in New York. Kissack resümiert: „[...] *the institution of Great Powers in the international system implies an intersubjective understanding between social actors that is, at its heart, the essence of multilateralism*“ (Kissack 2010: 104). Für das UN-System, in dem auch der US-amerikanische Botschafter handelt, bedeutet dies, dass die souveräne Gleichheit aller Staaten zwar grundsätzlich respektiert (wie beispielsweise in der UN-Generalversammlung), gleichzeitig jedoch die reale Machtverteilung (unter besonderer Berücksichtigung der Privilegien einiger Staaten, z.B. der USA) im internationalen System von allen Staaten grundsätzlich toleriert wird (wie beispielsweise im UN-Sicherheitsrat).¹¹³ Diese konstitutionelle Ord-

¹¹² Dieses Spannungsfeld zeigt sich auch immer wieder konkret im Denken und Handeln der jeweiligen US-Regierungen: So entwickeln multilaterale Institutionen wie die UN einen eigenen Akteurscharakter (Barnett/Finnemore 1999; 2004; Archer 2015) und gleichzeitig können neue Mitgliedstaaten (z.B. durch den Dekolonisierungsprozess und das Ende des Ost-West-Konflikts) die Mehrheitsverhältnisse der Organisation substanziell verändern, die ursprünglich gegründet wurde, um auch US-amerikanischen Interessen zu dienen. Infolgedessen begannen die unterschiedlichen US-Regierungen ab den 1960er Jahren das Multilateralismus-Konzept im Allgemeinen und die UN im Besonderen sukzessiv infrage zu stellen und zu prüfen, ob beides noch mit den Zielen amerikanischer Außenpolitik vereinbar sei. Denn die Ergebnisse des Dekolonisierungsprozesses schränkten die Handlungsfähigkeit mächtiger Staaten ein, u.a. durch das „ein Staat, eine Stimme“-Prinzip in der UN-Generalversammlung. Dieses Infragestellen verstärkte sich dann noch mal in den 1980er Jahren unter US-Präsident Ronald Reagan (1981–1989) (siehe auch Kapitel 5.3) und in den 2000er Jahren unter US-Präsident George W. Bush (2001–2009) (Lazarou et al. 2014: 45; Newman 2006; Rosenow 2009). Trotz aller Schwierigkeiten haben die USA ihre UN-Mitgliedschaft sowie die Organisation als Ganzes und Kernstück des Multilateralismus selten grundsätzlich infrage gestellt bzw. daraus ernsthafte Konsequenzen gezogen (wie z.B. der Austritt aus den UN).

¹¹³ Selbstverständlich gab und gibt es unabhängig davon intensive und langjährige Debatten über die Reform der UN, z.B. des UN-Sicherheitsrats und seiner Repräsentativität, Legitimität und Effektivität. Siehe dazu u.a. Winkelmann 2005; Blum 2005; Glennon 2003; Hosli et al. 2011; Santos 2011; Schmitt 2013.

nung wurde seitens der USA 1945 so konzipiert, dass sie ihr ein größtmögliches Maß an Privilegien zusprach (ebenso den anderen Großmächten im Sicherheitsrat), sodass eine gravierende Transformation dieses Systems in naher Zukunft eher unwahrscheinlich ist.¹¹⁴

Das vorgestellte Multilateralismus-Konzept mit seinen unterschiedlichen Perspektiven ist weitgehend ontologisch und normativ geprägt. Es dient in dieser Arbeit als wichtiges Hintergrundverständnis, in dem sich der US-Botschafter innerhalb des UN-Systems bewegt. Daher wird es im Folgenden nun auf die multilaterale Diplomatie übertragen, die von besonderer Relevanz für den US-UN-Botschafter als Untersuchungsgegenstand ist.

2.4.2 Relevanz für den Untersuchungsgegenstand im Besonderen

Die zuvor genannten Grundannahmen und Schwerpunkte des noch relativ abstrakten Multilateralismus-Konzeptes sollen im Folgenden für diese Untersuchung konkretisiert und seine Bedeutung auf die multilaterale Diplomatie¹¹⁵ mit besonderem Bezug zum UN-System übertragen werden (Terpstra 2005; Kaufmann 1980). Denn auf diesem Gebiet bewegt sich der US-amerikanische Botschafter bei den Vereinten Nationen in New York. Wenn es sich nach Ruggie beim Multilateralismus um eine Norm handelt, so gilt dies auch für die (multilaterale) Diplomatie und genauso für das allgemeine Gewaltverbot (mit Ausnahme von Kapitel VII der UN-Charta zu Zwangsmaßnahmen durch den UN-Sicherheitsrat und das Recht auf Selbstverteidigung) sowie den bilateralen Austausch zwischen international anerkannten Repräsentanten (Wiseman 2011: 5; Muldoon 2010). Dies noch einmal zu betonen, ist erforderlich, bezeichnen konstruktivistische Vertreter Multilateralismus doch meist als selbstverständliche, in höchstem Maße internalisierte Norm, die es bei der Analyse von Ursachen und konstitu-

¹¹⁴ In diesem Zusammenhang ist – wie zuvor bereits erwähnt – erneut zu berücksichtigen, dass multilaterale Organisationen durchaus die Fähigkeit besitzen, eigene Interessen und Ziele unabhängig von ihren Mitgliedstaaten zu verfolgen (Barnett/Finnemore 1999; 2004; Archer 2015). Dies ist ein weiteres Spannungsfeld, dem die Mitgliedstaaten und ihre Organisation ausgesetzt sind.

¹¹⁵ Urquhart definiert multilaterale Diplomatie primär aus praktischer denn aus wissenschaftlicher Sicht als „[t]he art of multilateral diplomacy [...] consists to a large degree in long and intricate negotiations, contacts and conversations. [...] Multilateral diplomacy is usually a laborious and nerve-racking process that requires great stamina as well as intuition, intellect, understanding and negotiation ability“ (Urquhart 1972: xiii). Wissenschaftlich betrachtet soll multilaterale Diplomatie hier in Anlehnung an das zuvor vorgestellte Konzept des Multilateralismus als übergeordnete und die Akteure prägende Norm verstanden werden. Es handelt sich konkret um die simultane Interaktion von drei oder mehr diplomatischen Akteuren (Spies 2013: 206). Sie ist in diesem Zusammenhang von der bilateralen Diplomatie, der Drittparteien-Diplomatie (im Rahmen von Mediation) sowie der polylateralen Diplomatie (zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren) zu unterscheiden (siehe dazu später in diesem Kapitel) (Spies 2013: 207). Was die handelnden Akteure im UN-System betrifft, so muss zwischen Karrierediplomaten (oder politisch Ernannten), anderen Staatenvertretern (z.B. Entsandte, die nicht aus dem Außenministerium stammen, sondern aus anderen Ministerien), internationalen Beauftragten (z.B. Mitarbeitern des UN-Sekretariats) sowie „multilateral paradiplomats“ (z.B. NGO-Angehörige oder andere De-facto-Diplomaten) unterschieden werden (Spies 2013: 210).

tiven Effekten jedoch stets zu berücksichtigen gilt (Finnemore/Sikkink 1998; Wiseman 2005: 415). Dies betrifft in diesem Fall das Denken und Handeln des US-amerikanischen Botschafters bei den UN im UN-System.

Auch der multilateralen Diplomatie liegt das Konzept von Souveränität seit dem Westfälischen Frieden von 1648 und dem aufkommenden europäischen Nationalstaatensystem zugrunde sowie die Intention, zwischenstaatliche Konflikte auf friedlichem Wege zu lösen (Sullivan 2005; Luzhi 2005). Grundsätzlich geht es auch um die regelmäßige Pflege von Beziehungen zwischen Staaten zum Austausch, wie es bereits die Einrichtung diplomatischer Vertretungen während der italienischen Renaissance zeigte (Anderson 1993; Cohen 2001; Muldoon 2005: 4; Aviel 2005). Hier stand jedoch noch die bilaterale Diplomatie im Fokus. Ihre wichtigsten Mittel für die diplomatischen Verhandlungen sind dabei stets Überzeugung und Dialog (Roberts 2011). Neben der zunächst primär bilateralen Praktizierung von Diplomatie kam verstärkt im 19. Jahrhundert die eigentliche multilaterale Diplomatie hinzu. Sie ersetzte keineswegs die bilaterale Diplomatie, sondern erweiterte den bisherigen diplomatischen Austausch um andere Formate (Muldoon 2010: 5272). Ad-hoc-Konferenzen oder ständige internationale Konferenzen begannen sich zu etablieren – insbesondere mit dem Wiener Kongress (1815) nach den napoleonischen Kriegen, der Pariser Friedenskonferenz (1919) nach dem Ersten Weltkrieg und später der Konferenz von San Francisco (1945) nach dem Zweiten Weltkrieg, die zur Gründung der UN führte (Berridge/James 2003; Davis Cross 2007). Dies ging auch mit umfangreichen Regularien einher (Geschäftsordnungen, Protokoll), die festlegten, wie sich die Staaten und ihre Vertreter in den UN zu verhalten haben (Kaufmann 1968: 50 ff.). Ergänzend hierzu wurden gegen Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts Konferenzen abgehalten, auf denen vor allem technische Standardisierungen und Abrüstungsfragen Thema waren (Berridge 2005; 151–156; Aviel 2005: 16).¹¹⁶

Insbesondere nach den beiden Weltkriegen setzte sich allmählich die Erkenntnis durch, dass nur ein institutionalisierter Multilateralismus in Form von multilateraler

¹¹⁶ Andere sprechen in diesem Zusammenhang auch von Unterscheidung zwischen „alter“ und „neuer“ Diplomatie: Während die „alte Diplomatie“ überwiegend zwischenstaatlich und bilateral geprägt war, ständige Botschafter einsetzte, geheime Verhandlungen, Protokollfragen und Professionalität in den Vordergrund stellte (Berridge 1995; 2015: 1–9), kam die „neue Diplomatie“ im 19. Jahrhundert auf und versuchte zum einen offener und transparenter zu agieren und zum anderen internationale Organisationen als Foren zu errichten („*standing diplomatic conference*“ Muldoon 2005: 5), in denen die „neue Diplomatie“ im Dienste eines kontinuierlichen friedlichen zwischenstaatlichen Austausches praktiziert wurde und noch heute wird (Hamilton/Langhorne 1995: 137; Ruggie 1993b: 23). Beide Attribute „alt“ und „neu“ erscheinen hier jedoch einerseits etwas ungenau und andererseits suggerieren sie eine gegenseitige Exklusion. In der Realität existieren jedoch „alte“ und „neue“ Diplomatie parallel weiter. Daher ist die Unterscheidung zwischen bilateraler und multilateraler Diplomatie für diese Arbeit sinnvoller und präziser.

Diplomatie zu längerfristiger Stabilität im internationalen System und zu kontinuierlicher Kooperation zwischen souveränen Staaten beitragen konnte, ergänzend zur traditionellen bilateralen Diplomatie mit Vertretern in den Hauptstädten. Die Manifestation dauerhafter multilateraler Diplomatie zeigt sich in Institutionen, wie beispielsweise intergouvernementalen Organisationen. Diese sind eigene Völkerrechtssubjekte, entwickeln ihre eigene Arbeitskultur, Praktiken und Regeln und können durchaus einen eigenen Akteurscharakter in den internationalen Beziehungen entwickeln (Spies 2013: 206): Die Gründung des Völkerbundes 1919 in Genf und die damit verbundene Einrichtung eines ständigen Sekretariates sowie erster ständiger diplomatischer Vertretungen kann hier als ein erster konkreter Versuch gewertet werden, mithilfe multilateraler Institutionen Multilateralismus dauerhaft zu institutionalisieren (Sofer 1988; Thakur 2002: 283; Wiseman 2011: 7). Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde mit der Gründung der Vereinten Nationen erneut ein Versuch unternommen multilaterale Diplomatie dauerhaft zu institutionalisieren, nachdem der Völkerbund einen globalen Konflikt nicht verhindern konnte. Denn wichtige Staaten, wie z.B. die USA, waren nie Mitglied, andere Staaten traten aus, wie z.B. das Deutsche Reich (1933), oder wurden aufgrund aggressiver Handlungen wieder ausgeschlossen, wie z.B. die Sowjetunion (1939). Zudem lähmte das konsequente Konsensprinzip im Sicherheitsrat des Völkerbundes die Entscheidungsfähigkeit der noch jungen Organisation (Aviel 2005: 17). Trotz des aufkommenden Ost-West-Konflikts entwickelten sich die UN zu einem Kernstück des institutionalisierten Multilateralismus und die multilaterale Diplomatie zur Norm (Sullivan 2005: 274).¹¹⁷ Erneut bekam eine Organisation ein dauerhaftes Sekretariat und die Mitgliedstaaten richteten Ständige Vertretungen in New York und an anderen UN-Standorten ein, um im ständigen Austausch mit anderen Staaten und UN-Akteuren zu sein (Aviel 2005: 17; Wiseman 2011: 8). Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts rückte insbesondere die Ambivalenz zwischen den USA und den UN in den Fokus, da sowohl die einzig verbliebene Weltmacht als auch die multilaterale Weltorganisation unterschiedliche Auffassungen darüber hatten, welche Art von Multilateralismus genutzt und welcher Akteur, die USA oder die UN, die Uni- oder Multipolarität im internationalen System maßgeblich gestalten sollte (Weiss/Daws 2007; Ruggie 1993a; b; Luck 1999;

¹¹⁷ Der Ost-West-Konflikt marginalisierte zweifelsohne auch hin und wieder die Prinzipien multilateraler Diplomatie (Aviel 2005: 17). Denn auch wenn viele Themen im Zusammenhang mit dem Dekolonisationsprozess im UN-System weitgehend erfolgreich verhandelt werden konnten, waren viele internationale Themen stark politisiert und ideologisiert. Zudem verhandelten die beiden Supermächte, die USA und die Sowjetunion, oftmals bilateral und außerhalb des Systems der Vereinten Nationen. Multilaterale Diplomatie wurde dann von beiden Großmächten genutzt, um Mehrheiten für das westliche oder östliche Lager zu gewinnen.

Schlesinger 2003; Malone 2004; Hurd 2007; Bosco 2009; Patrick 2009; Rosenow 2009).¹¹⁸ Dabei stand auch immer die Frage im Raum, inwieweit die USA und die US-Regierung bereit waren, die Einschränkungen, die mit multilateraler Diplomatie verbunden sind, zu akzeptieren. Die hohe Legitimität, die die UN als Organisation durch ihre universelle Mitgliederstruktur haben, war und ist jedoch immer wieder ein Argument für die USA, mit ihr zusammenzuarbeiten (Muldoon 2005: 4). Die Komplexität multilateraler Diplomatie nahm sukzessive zu, als mit dem Beginn der Dekolonialisierungsphase in den 1960er Jahren mehr und mehr Staaten Mitglied der Vereinten Nationen wurden: von ursprünglich 51 Gründungsstaaten 1945 bis hin zu gegenwärtig 193 Mitgliedstaaten. Dies erhöhte die Anforderungen an die Akteure multilateraler Diplomatie und führte zu weiteren strukturellen Veränderungen innerhalb des UN-Systems, u.a. durch Veränderungen der Abstimmungsmehrheiten und unterschiedliche Verhandlungsformate in informellen Gruppen. Die UN können aus der Perspektive der Mitgliedstaaten durchaus auch als ein „*international society's membership committee*“ (Wiseman 2007: 254) betrachtet werden.¹¹⁹

Während des 20. Jahrhunderts etablierte sich die multilaterale Diplomatie zu einer zentralen Norm in den internationalen Beziehungen und ergänzte damit die Norm der bilateralen Diplomatie zu einem feststehenden Gesamtgebilde. Wiseman arbeitet hierzu vier entscheidende Merkmale heutiger multilateraler Diplomatie heraus (Wiseman 2011: 13 ff.): Erstens steht längst fest, dass multilaterale Diplomatie keineswegs ausschließlich die Themen Frieden und Sicherheit bearbeitet, sondern bereits seit 1945 kontinuierlich auch andere Bereiche, wie internationale wirtschaftliche Entwicklung oder soziokulturelle Aspekte (z.B. Menschenrechte). Auch die Beschäftigung mit diesen Themen ist in der UN-Charta ursprünglich so vorgesehen. Zweitens operiert multilaterale Diplomatie sowohl im globalen als auch im regionalen Rahmen. Drittens ist der Anteil multilateraler Diplomatie in den Bereichen Wirtschaft und Handel in den letzten Jahren rasant angestiegen, was auch traditionelle Diplomaten, die sich primär lediglich mit politischen Fragen beschäftigten, vor neue Herausforderungen stellt. Und viertens

¹¹⁸ Auch die starken Friktionen zwischen der US-Regierung unter Präsident George W. Bush (2001–2009) und den Vereinten Nationen unter Generalsekretär Kofi Annan (1997–2006) stellten die Norm des Multilateralismus nach Ruggie zwar nicht grundsätzlich infrage, sondern allenfalls die Organisation. Die Wahl von Barack Obama zeigte jedoch, dass sich die USA auch wieder den UN, dieser konkreten institutionalisierten Form des Multilateralismus, sowie der multilateralen Diplomatie stärker zuwandten. Dabei geht es nicht um die reine Nutzung der UN als Forum zur Artikulation von US-Interessen, sondern die Erkenntnis, dass nur durch die Kooperation eine internationale Ordnung erhalten bleiben kann (Rosenow 2009; 2013; Wiseman 2011: 12 f.).

¹¹⁹ Darüber hinaus ist neben der bilateralen und multilateralen Diplomatie auch eine zunehmende regional verankerte multilaterale Diplomatie zu beobachten, die sich in der Gründung zahlreicher Regionalorganisationen seit 1945 zeigt (Wiseman 2011: 11 f.).

hat sich das Verhältnis zwischen multilateraler Diplomatie und Transparenz verändert. Bereits US-Präsident Wilson forderte eine offenere (multilaterale) Diplomatie, um Geheimbündnisse zu verhindern, die seiner Auffassung nach auch zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges beigetragen hätten. Bereits professionalisierte multilaterale diplomatische Prozesse (wie das Wählen, das Halten von Reden etc.) werden aufgrund z.T. quasi-parlamentarischer Strukturen in der UN-Generalversammlung mittlerweile als selbstverständlich betrachtet (Bourantonis 2006; Kennedy 2006). Multilaterale Diplomaten müssen jedoch zusätzlich bedenken, dass internationale Organisationen selbst ein politisches System und eine politische Kultur der Verhandlungen haben (Sullivan 2005: 276). Inoffizielle Verhandlungen bleiben aber nach wie vor ein Kernstück (multilateraler) Diplomatie.

Auch die multilaterale Diplomatie muss sich insbesondere seit dem Ende des Ost-West-Konflikts und einer zunehmenden Globalisierung mit dem verstärkten Auftreten nichtstaatlicher Akteure auseinandersetzen (Wiseman 2011: 14; Muldoon 2005; Muldoon 2010). Sie erhöhen die Komplexität diplomatischer Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse (Leguey-Feilleux 2009: 101). Wiseman verwendet hierfür den Begriff der „*polylateral diplomacy*“ (Wiseman 2011: 15), bei der mindestens ein Staat oder eine staatliche Organisation sowie eine nichtstaatliche Entität interagieren.¹²⁰

Multilaterale Diplomatie ist mittlerweile eine von fünf Schlüsselnormen von Diplomatie geworden, die alle auch eine Handlungsorientierung für die US-UN-Botschafter darstellen. Neben ihr gelten vier weitere Normen (Wiseman 2011: 16): Erstens sieht die UN-Charta ein allgemeines Gewaltverbot vor und erlaubt nur Ausnahmen gemäß Kapitel VII. Dies stärkt in einem nicht zu unterschätzenden Maße die Rolle von Diplomatie. Zweitens gehören die multilaterale und bilaterale Diplomatie eng zusammen. Drittens sollte Diplomatie, mit Blick auf die Erfahrungen aus dem Ersten Weltkrieg, so offen und transparent wie möglich sein. Und viertens sollten Verhandlungen stets zivilisiert ablaufen, was ähnlich wie das Multilateralismus-Konzept als selbstverständlich angesehen wird, jedoch immer wieder betont werden muss. Gegenwärtig existieren also bilaterale, multilaterale und polylaterale Diplomatie gleichzeitig und interagieren z.T. auch miteinander – auch innerhalb des UN-Systems.

Welche konkreten Anforderungen stellt multilaterale Diplomatie insbesondere im UN-System und damit an die Ständigen Vertreter (u.a. auch an den US-UN-Botschafter in New York)? Muldoon nennt hier sechs wichtige Tätigkeiten, die z.T.

¹²⁰ Da es in dieser Arbeit nicht um nichtstaatliche Akteure geht, soll es bei dieser kurzen Erwähnung dieses Aspektes bleiben.

auch für die bilaterale Diplomatie gelten (Muldoon 2005: 6; vgl. auch Mills 2005: 38–40; Spies 2013: 210–215): erstens die formelle und substanzielle Repräsentation der Interessen des eigenen Staates bzw. seiner Regierung.¹²¹ Dies geht jedoch mit einem grundsätzlichen Informationsvorsprung gegenüber der eigenen Regierung einher, weshalb die Ständigen Vertreter teilweise auch eine höhere Handlungsautonomie besitzen können (Sullivan 2005: 277; Kaufmann 1988). Zur formellen Vertretung zählt u.a. die Präsenz in der Hauptstadt des jeweiligen Staates mit diplomatischen Beziehungen oder in internationalen (bzw. regionalen) Organisationen und deren Ausschüssen. Die substanzielle Vertretung bezieht sich auf den inhaltlichen Austausch über Politikfelder und Verhandlungen mit anderen Regierungen (wofür auch spezielle Fähigkeiten gefragt sind, wie das Verfassen und Halten von überzeugenden [öffentlichen] Stellungnahmen und eine umfangreiche Ausbildung [Sprachkenntnisse, Völkerrecht, Wirtschaft, Geschichte]; die Pflege von persönlichen Netzwerken). Wichtig ist zu beachten, dass multilaterale Verhandlungen äußerst komplex sind und stets aus verschiedenen Parteien und Themen bestehen, die miteinander verbunden werden können und von unterschiedlichen Werten und Rollen der Akteure geprägt sind (Aviel 2005: 19). Dies erfordert eine im besonderen Maße hohe taktische Flexibilität und interkulturelle Kompetenz von Diplomaten.¹²² Zweitens zählt als weitere wichtige Tätigkeit von multilateral agierenden Diplomaten das Sammeln von Informationen; drittens die Grundlagen zu schaffen bzw. Maßnahmen für neue politische Initiativen innerhalb des UN-Systems vorzubereiten durch die Suche nach verbündeten Staaten (und/oder nichtstaatlichen Akteuren); viertens zwischenstaatliche Spannungen zu reduzieren durch einen regelmäßigen Austausch (vgl. auch Berridge 2010: 144 f.; 152); fünftens Anweisungen zu befolgen, zu priorisieren sowie zu modifizieren; und schließlich sechstens das Verfassen, Entwerfen und Ändern von völkerrechtlichen Regeln (vgl. auch Sullivan 2005).

¹²¹ Die Botschafter Amer Araim (Irak), Sergey Lawrow (Russland) und Don Mills (Jamaika) sowie zahlreiche US-Botschafter bei den UN (siehe Kapitel 4.5) betonen jedoch immer wieder die doppelte Verantwortung, die ein Botschafter bei den UN trägt: Zum einen sollte er die Interessen des eigenen Landes vertreten, aber auch die Interessen der internationalen Gemeinschaft im Blick haben und voranbringen (Aviel 2005: 21). Infolgedessen hat ein Diplomat bei den UN stets eine Doppelrolle zu erfüllen: erstens als Repräsentant die Interessen seines Landes zu vertreten und zweitens die Interessen der internationalen Gemeinschaft innerhalb seiner Regierung zu artikulieren. So fungiert er bei Letzterem quasi als politischer Berater innerhalb seiner Regierung „im Auftrag“ der internationalen Gemeinschaft (Mills 2005: 39). Um dieser Doppelrolle gerecht zu werden, müssen sich die Diplomaten – neben den nationalen Anforderungen – auch intensiv mit der internationalen Ebene, dem UN-System, auseinandersetzen und sich mit den grundsätzlichen Prinzipien, Arbeitsmethoden und der Bürokratie und Organisationsstruktur der UN vertraut machen (Barston 2006: 28 ff.). Nur mit diesem Wissen können sie daraus Handlungsmöglichkeiten ableiten, Vorteile nutzen sowie Fallstricke vermeiden.

¹²² Im UN-Kontext bedeutet dies, dass das UN-System, in dem der Diplomat agiert, auch aus anderen Staatenvertretern besteht, aber ebenso aus zahlreichen UN-Mitarbeitern, sowie Vertretern der Presse, NGOs und Wissenschaft (Aviel 2005: 19).

Sowohl das allgemeine Konzept des Multilateralismus als auch dessen spezifische Umsetzung in Form der multilateralen Diplomatie zeigen, dass – unabhängig von der Frage nach notwendigen institutionellen Reformen –

„the United Nations is the preeminent institution of multilateralism. It provides a forum where sovereign states can come together to share burdens, address common problems, and seize common opportunities. The UN helps establish the norms that many countries – including the United States – would like everyone to live by.“ (Tharoor 2003: 67f.)

2.5 Zwischenfazit: Analyseraster I

Nachdem alle vier relevanten theoretischen Zugänge vorgestellt wurden, sollen nun durch ihre Synthese die wichtigsten Prämissen in einem ersten Analyseraster zusammengefasst werden. Anhand dieses Rasters können die später folgenden Fallstudien über die US-UN-Botschafter systematisch analysiert und verglichen werden. Im zweiten Analyseraster (siehe Kapitel 3.5) erfolgt darauf aufbauend die systematische Erfassung der vier Rollen in den Bereichen Individuum, konzeptionelles Denken, nationaler Kontext sowie internationaler UN-Kontext anhand von Leitfragen.

Die politische Psychologie hat u.a. die Psychobiografie als einen für diese Arbeit adäquaten theoretischen Zugang hervorgebracht. Denn für das Analyseraster – und gleichzeitig den jeweils ersten Teil der Fallstudien – ist die Biografie als Prägung für die möglichen Rollen der jeweiligen US-UN-Botschafter von besonderem Interesse. Es geht jedoch nicht um ausführliche Biografien der Personen, sondern um die Herausarbeitung und Beschränkung der für die Persönlichkeitsentwicklung wesentlichen Merkmale. Fokussierte Kurzbiografien erscheinen hierbei als zielführend und sie werden im Rahmen der Bewertung mit den anderen drei theoretischen Zugängen verbunden. Wichtig sind dabei die bereits erwähnten Aspekte: biografischer Werdegang (der persönliche Lebenslauf in Verbindung mit wichtigen nationalen und internationalen politischen Ereignissen, die Familiengeschichte, die Ausbildung, mögliche Mentoren und Vorbilder sowie wichtige für das weitere Leben und das zu untersuchende Amt prägende Erfahrungen), Persönlichkeit (im Berufs- und im Privatleben, die physische Verfasstheit sowie intellektuelle Fähigkeiten), Ursprünge der späteren Überzeugungen der Person (z.B. Weltordnungsfragen, internationale Rolle der USA; die aber ausführlicher im zweiten theoretischen Zugang behandelt werden) sowie das eigentliche Verhalten (Auftreten, rhetorische Fähigkeiten und Verhandlungsstil).

Der Sozialkonstruktivismus stellt für diese Untersuchung die ontologische Basis dar und ist gleichzeitig dazu geeignet, eine Einordnung des konzeptionellen Denkens der jeweiligen US-Botschafter bei den UN vorzunehmen. Kernbegriffe sind Normen,

Identität, Souveränität und Institutionen in den internationalen Beziehungen. Dabei sollen insbesondere kollektive Normen als Ergebnis von individuellen Ideen einen Schwerpunkt im Analyseraster darstellen: Welche Normen prägen ihn und welche Ideen möchte er umsetzen und als neue Normen etablieren? Kann der US-UN-Botschafter tatsächlich mit seinem konzeptionellen Denken als Normenunternehmer fungieren und seine Vorstellungen erfolgreich im nationalen und internationalen UN-Kontext platzieren?¹²³ Die Prämissen des Sozialkonstruktivismus⁴ (zweiter der vier theoretischen Zugänge) sind aber auch im nationalen (dritter Zugang) und internationalen Kontext (vierter Zugang) von Relevanz für diese Untersuchung.

Der nationale Kontext wird durch den dritten theoretischen Zugang der „*Bureaucratic Politics*“ und die Entscheidungsprozesse systematisiert. Dabei wird unterschieden zwischen einer Akteursdimension sowie einer Strukturdimension: Bei der Akteursdimension gelten folgende Annahmen: Erstens sind Individuen die zentralen Akteure innerhalb der US-Regierung. Zweitens sind innenpolitische Akteure auch außerhalb der Exekutive relevant (u.a. der US-Kongress). Drittens sind die Präferenzen der Akteure anhand von Position und idiosynkratischen Merkmalen vorhersehbar. Viertens sind die Ziele der Akteure abhängig von den Interessen der nationalen Sicherheit, der organisationalen Einheit, innenpolitischen Erwägungen sowie persönlichen Beweggründen. Fünftens besitzen Individuen zum gleichen politischen Aspekt unterschiedliche Perspektiven aufgrund ihrer unterschiedlichen Positionen und sechstens hängt der Einfluss eines Individuums zu einem bestimmten Thema stark ab von a) Verhandlungsvorteilen, b) der Bereitschaft diese als Vorteil zu nutzen, c) der Fähigkeit diese als Vorteil zu nutzen und d) von der Einbeziehung anderer Akteure und Interessen. Die Strukturdimension geht von den folgenden Annahmen aus: Erstens zwingen Fristen und Krisensituationen zu einer Positionierung der Akteure. Zweitens bestimmen *Action-channels* darüber, ob Verhandlungsvorteile für Akteure überhaupt bestehen und drittens sind Regierungsentscheidungen oftmals nicht beabsichtigte Resultate, sondern das Ergebnis von gemeinsam getroffenen Kompromissen.

Abschließend stellen der Multilateralismus und die multilaterale Diplomatie als vierter theoretischer Zugang die Möglichkeit dar, das Agieren des US-Botschafters bei den Vereinten Nationen im internationalen Kontext besser einzuordnen. Der Multilateralismus basiert auf den zuvor genannten fünf Normen der Diplomatie: Erstens dem

¹²³ Dabei wird auch eine Rolle spielen, ob er in der Lage ist, von der „*Framing-*“ bzw. „*Agenda-Setting-Phase*“ überzugehen zu Implementierungsphasen seines konzeptionellen Denkens. Die einzelnen Stufen des „*Norm Life Cycle*“ („*Norm Emergence*“, „*Tipping Point*“, „*Norm Cascade*“, „*Internalization*“) sollen jedoch nicht im Einzelnen nachvollzogen werden. Der Schwerpunkt liegt bei der Frage, ob der US-UN-Botschafter überhaupt als Normenunternehmer fungieren kann.

grundsätzlichen Paradigma der multilateralen Diplomatie, gegenüber dem sich der Botschafter verhalten muss. Zweitens gemäß der UN-Charta das allgemeine Gewaltverbot, das grundsätzlich eine stärkere Rolle der Diplomatie vorsieht als in den Jahrhunderten zuvor. Drittens sollte die Diplomatie so offen und transparent wie möglich durchgeführt werden. Viertens ist es wichtig, das Zusammengehören und die Gleichzeitigkeit von multilateraler und bilateraler Diplomatie zu berücksichtigen sowie fünftens der stets zivilisierte Ablauf von Verhandlungen. Die Anforderungen, die an professionelle multilaterale Diplomaten gestellt werden, sind u.a.: Erstens die formelle und substanzielle Repräsentation der Interessen des eigenen Staates bzw. seiner Regierung. Zweitens das Sammeln von Informationen. Drittens das Starten (oder Verhindern) neuer politischer Initiativen innerhalb des UN-Systems durch die Suche nach verbündeten Staaten (und/oder nichtstaatlichen Akteuren). Viertens die Reduktion zwischenstaatlicher Spannungen durch regelmäßige Konsultationen mit anderen Staaten. Fünftens nationale Anweisungen für den internationalen Kontext zu befolgen und zu priorisieren sowie ihre mögliche Modifikation und sechstens das (Mit-)Verfassen, Entwerfen und Ändern von völkerrechtlichen Regeln.

Zusammenfassend bilden die vier vorgestellten theoretischen Zugänge den theoretischen Rahmen zur Einordnung der Rolle des US-amerikanischen Botschafters bei den UN:

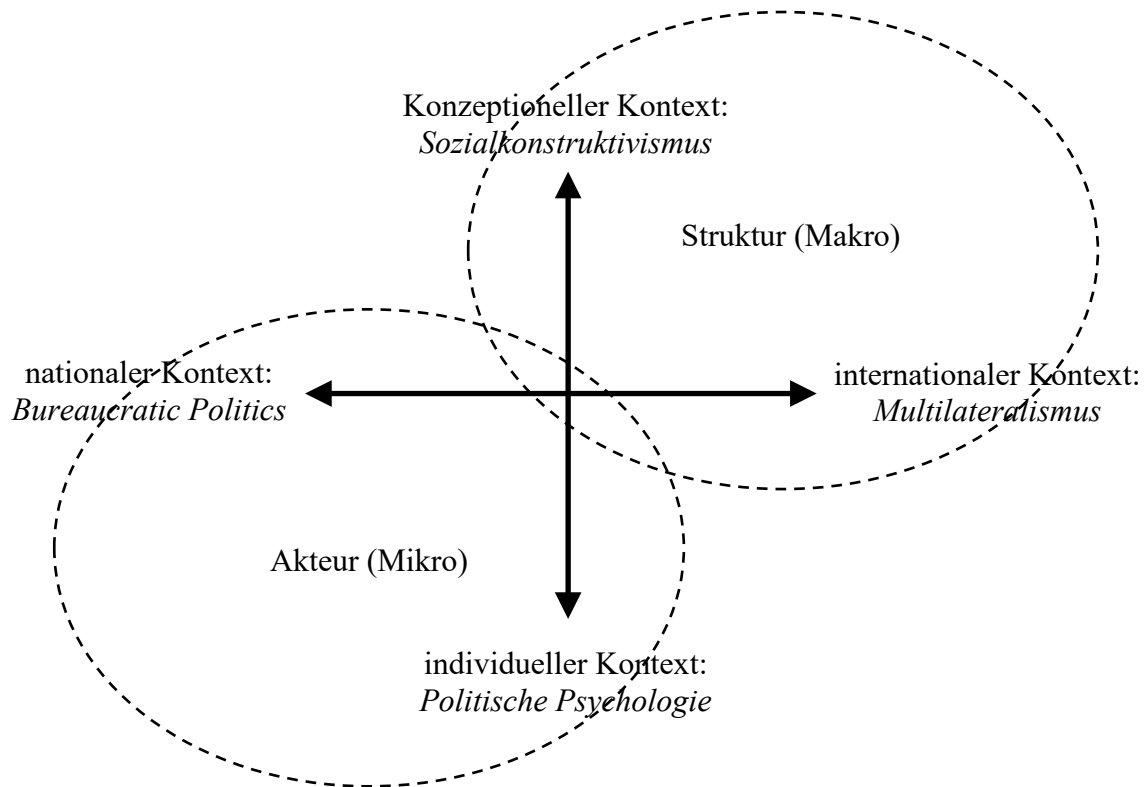
Tabelle 5: Theoretischer Rahmen

1. Politische Psychologie & Psychobiografie	2. Sozialkonstruktivismus & Ideen
<p><i>biografischer Werdegang</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Lebenslauf mit wichtigen nationalen und internationalen politischen Ereignissen – Familiengeschichte – Ausbildung – Mentoren und Vorbilder – wichtige für das weitere Leben (und das Amt) prägende Erfahrungen <p><i>Persönlichkeit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Berufs- und Privatleben – physische Verfasstheit – intellektuelle Fähigkeiten <p><i>Ursprünge der Überzeugungen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Weltordnungsfragen – internationale Rolle der USA <p><i>Verhalten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Auftreten – rhetorische Fähigkeiten – Verhandlungsstil 	<p><i>Normen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Normenunternehmer – <i>Norm Life Cycle: Norm Emergence, Tipping Point, Norm Cascade, Internalization</i> (nur indirekt) <p><i>Identität</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – kollektive Identität der USA als Nation – nationales Interesse und außenpolitisches Handeln <p><i>Souveränität</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Souveränität eines Staates als naturgegebenes Recht – Souveränität als politische Verantwortung der Regierung gegenüber ihrer Bevölkerung <p><i>Institutionen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Entwicklung kollektiver Identitäten – Koordination internationaler Zusammenarbeit
3. Bureaucratic Politics & Entscheidungsprozesse	4. Multilateralismus & multilaterale Diplomatie
<p><i>Akteursdimension</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Individuen im Zentrum – Akteure auch außerhalb der Exekutive relevant – Präferenzen anhand von Position und idiosynkratischen Merkmalen vorhersehbar – Ziele der Akteure abhängig von spezifischen Interessen – unterschiedliche Akteure haben zum gleichen politischen Aspekt unterschiedliche Perspektiven – Einfluss eines Individuums hängt stark ab von <ul style="list-style-type: none"> a) Verhandlungsvorteilen, b) Bereitschaft diese als Vorteil zu nutzen, c) Fähigkeit diese als Vorteil zu nutzen und d) Einbeziehung andere Akteure und Interessen <p><i>Strukturdimension</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Fristen und Krisensituationen führen zur Positionierung der Akteure – <i>Action-channels</i> – Regierungsentscheidungen Ergebnis von gemeinsam getroffenen Kompromissen 	<p><i>Multilateralismus</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Paradigma der multilateralen Diplomatie – allgemeines Gewaltverbot – Diplomatie so offen und transparent wie möglich – Gleichzeitigkeit von multilateraler und bilateraler Diplomatie – zivilisierter Ablauf von Verhandlungen <p><i>multilaterale Diplomatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Repräsentation der nationalen Interessen (bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Interessen der internationalen Gemeinschaft) – Sammeln von Informationen – Starten oder Verhindern neuer politischer Initiativen – regelmäßige Konsultationen mit Akteuren – nationale Anweisungen für den internationalen Kontext befolgen und priorisieren – (Mit-)Verfassen, Entwerfen und Ändern von völkerrechtlichen Regeln

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Kapitel 2.

Die theoretischen Zugänge können auch zwischen Akteursperspektive (Mikroebene) und Strukturperspektive (Makroebene) generell unterschieden werden (siehe Abbildung 1). Dabei geht es um die Zuordnung der jeweiligen Theorien und ihrer unterschiedlichen Perspektiven, die für diese Arbeit von besonderem Interesse sind.

Abbildung 1: Theoretische Zugänge mit Akteurs- und Strukturperspektive



Quelle: eigene Darstellung.

Aufbauend auf diesen theoretischen Grundannahmen soll nun das methodische Vorgehen der Untersuchung erläutert werden.

3 Methodisches Vorgehen

Die Anwendung der vier zuvor vorgestellten Theorien und Ansätze als Grundannahmen für die Empirie wird ergänzt mit einer Datensammlung aller bisherigen US-UN-Botschafter seit 1945 und den daraus ausgewählten Fallbeispielen. Mithilfe der Methode des *Process-Tracing* (Beach/Pedersen 2013; Bennett/Checkel 2015) erfolgt in dieser Arbeit anhand der Hauptfragestellung und der ausgewählten US-Botschafter bei den UN eine detaillierte Analyse als Individuen, ihres konzeptionellen Denkens, ihrer Rolle im politischen System der USA sowie in den Vereinten Nationen. Aufgrund ihrer individuell unterschiedlichen Amtsinterpretation folgt dann die Einordnung der US-amerikanischen Botschafter bei den UN in die zuvor definierten Rollenverständnisse und -typen. Die Methode des *Process-Tracing* erscheint hier angemessen, da sie versucht zwischen Akteuren und Strukturen bestimmte qualitative Verbindungen nachzuziehen (hier: das Amt des US-UN-Botschafters und die Amtsinhaber als unabhängige Variable) und Erklärungen für unterschiedliche Resultate ihres Handelns zu liefern (hier: die jeweiligen Amtszeiten der US-UN-Botschafter als abhängige Variable). Das *Process-Tracing* gilt als eines der wichtigsten Instrumente der qualitativen Forschung (George/Bennett 2005: 6; 79; 208; 214; Collier et al. 2010). Die Nachverfolgung bestimmter Ereignisse und Sequenzen als intervenierende Variablen auf Grundlage von unterschiedlichen Quellen, wie beispielweise Biografien, Interviewtranskripte, *Hearings* und der Sekundärliteratur, ist eine angemessene Möglichkeit, um bestimmte theoretische Annahmen, wie in Kapitel 2 vorgenommen, zu verifizieren oder zu falsifizieren sowie bestimmte Rollenverständnisse und -typen als Ergebnis zu entwickeln. Darüber hinaus eignet sich das *Process-Tracing* auch dafür unterschiedliche Fallstudien anhand identischer Kriterien zu vergleichen. Bei einer z.T. schwierigen Informationslage bzw. einem dynamischen Untersuchungsgegenstand, wie dem des Individuums, kann *Process-Tracing* darüber hinaus eine heuristische Funktion einnehmen und auf Grundlage von Ereignissequenzen innerhalb der Fallstudien neue Hypothesen generieren (George/Bennett 2005: 7; Beach/Pedersen 2013: 1–4; Gerring 2007: 39 ff.). Im Folgenden wird daher genauer auf das *Process-Tracing*, die Fallauswahl, die Operationalisierung sowie auf die Kritik an der Methode eingegangen und das Kapitel mit einem Zwischenfazit in Form eines Analyserasters abgeschlossen.

3.1 Process-Tracing

Die Methode *Process-Tracing* versucht komplexen historischen Ereignissen einen systematischen Rahmen zu geben.¹²⁴ Bei der Anwendung geht es in erster Linie um die theoriegeleitete Kategorisierung von Fallstudien sowie die Erklärung eben dieser und ihrer Kausalmechanismen (George/Bennett 2005: 223 f.; Checkel 2009: 114; Beach/Pedersen 2013: 2–4; Gerring 2007: 172 ff.).¹²⁵ Die Methode ist äußerst sinnvoll, um unterschiedliche Prozesse mit gleichem Ergebnis, aber auch gleiche Prozesse mit unterschiedlichen Ergebnissen zu erklären. Dabei steht die Betrachtung von Akteuren und Strukturen gleichermaßen im Zentrum, es geht dabei also nicht um ein „Entweder-oder“, sondern um ein „Sowohl-als-auch“ (Checkel 2009: 114). Dies scheint insbesondere bei individuellen Untersuchungsgegenständen (und ihren Strukturen) wie den US-UN-Botschaftern sinnvoll zu sein, deren Amtszeiten durchaus unterschiedliche Ergebnisse hervorriefen. Da die Arbeit sowohl einen theoriefesten, als auch einen explorativen und induktiven Charakter hat (George/Bennett 2005: 239 ff.), erscheint die *Process-Tracing*-Methode adäquat, um schrittweise anhand von Fallstudien die individuellen biografischen Hintergründe, das konzeptionelle Denken der jeweiligen Botschafter als auch ihre Rolle in den Entscheidungsprozessen im nationalen politischen System und im System der UN anhand der zuvor genannten Hauptfragestellung nachzuvollziehen und zu analysieren.

Beim theorieorientierten *Process-Tracing* in dieser Arbeit geht es um sogenannte qualitative „*small-n*“-Analysen im Gegensatz zu groß angelegten quantitativen „*large-N*“-Statistikanalysen (George/Bennett 2005: 205; Gerring 2007: 17 ff.). Im Vordergrund steht hier also die Untersuchung einer relativ geringen Fallzahl, deren Auswahl sich jedoch auf eine vollständige Datensammlung aller bisherigen US-UN-Botschafter stützt. Es geht um die detaillierte Untersuchung von Prozessen anhand einiger Fälle, um spezifische, komplexe und interagierende Mechanismen zu erklären und auf dieser Grundlage generalisierende Annahmen herauszuarbeiten (Mahoney 2012: 571).¹²⁶ Hall stellt hierzu fest:

¹²⁴ Checkel definiert *Process-Tracing* ähnlich als „*to trace the operation of the causal mechanism(s) at work in a given situation*“ (Checkel 2009: 116). Die Methode ist sowohl unter empirisch orientierten *Rational-Choice*-Anhängern (Schimmelfennig 2005) als auch Vertretern des Sozialkonstruktivismus verbreitet (Lewis 2005).

¹²⁵ Mahoney bezeichnet diese als „*causal-process observations (CPOs)*“ (Mahoney 2012: 571). Bei einem Kausalmechanismus handelt es sich um „*a complex system, which produces an outcome by the interaction of a number of parts*“ (Glennan 1996: 52).

¹²⁶ Dies entspricht dem Trend einiger Forscher, mehr und mehr Mechanismen zu analysieren, um nicht nur (vermeintliche) Korrelationen zu vermuten, sondern um zu prüfen, wie die Realität wirklich aussieht; siehe dazu u.a. Elster 1998; Wendt 1999: Kapitel 2; Johnson 2006.

„[...] *process-tracing* is a methodology well suited to testing theories in a world marked by multiple interaction effects, where it is difficult to explain outcomes in terms of two or three independent variables – precisely the world that more and more social scientists believe we confront.“ (Hall 2000: 14)

Process-Tracing kann auch durchaus mit der konstruktivistischen Sichtweise in Verbindung gebracht werden. Wendt betonte beispielsweise, dass der Kern von Beschreibungen und Kausalmechanismen von sozialen Phänomenen oder Interaktionen zwischen (individuellen) Akteuren *Process-Tracing* sei, das wiederum zwingend Fallstudien und eine historische Forschung benötige (Wendt 1999: 80; siehe auch Hedstrom/Swedberg 1998: 25; 32 f.; Hovi 2004).

George und Bennett betonen, dass im Fokus des *Process-Tracing* der Prozess zwischen der unabhängigen und der abhängigen Variable steht. Es gehe darum, Kausalmechanismen und -ketten zwischen beiden Variablen zu identifizieren, eine Serie von „*mini-checks*“ (Checkel 2009: 121) durchzuführen und damit intervenierende Variablen möglichst genau zu bestimmen bzw. Verbindungen oder ihr Fehlen festzustellen. Auf der Mikroebene kann dies beispielsweise die Analyse eines „*agent-to-agent*“-Mechanismus bedeuten (George/Bennett 2005: 145), deren Fokus auch für diese Arbeit relevant ist und versucht Entscheidungsprozesse zwischen Individuen nachzuvollziehen (Checkel 2009: 115 f.). Wer den Prozess systematisch verfolgt, kann am Ende die Liste der möglichen Ursachen für das Resultat eingrenzen – dies gilt insbesondere für Individuen als zu untersuchende Akteure. Dabei geht es auch darum, alternative Mechanismen einzubeziehen, die bei möglichst unterschiedlichen Fallstudien klarer benannt werden können (George/Bennett 2005: 206 f.; Checkel 2009: 115). In dieser Arbeit sind die unabhängigen Variablen bei diesem methodischen Vorgehen sowohl das Amt als auch das jeweilige Individuum als US-UN-Botschafter. Die abhängige Variable sind die jeweiligen Rollenverständnisse und -typen in den jeweiligen vier Unterkapiteln der Fallstudien (George/Bennett 2005: 79). Die vier verschiedenen vorgestellten Theorien sollen die Erklärungsansätze bieten, warum der jeweilige Botschafter die spezifische Rolle angenommen und ausgeübt hat. Intervenierende Variablen werden im Laufe der durchgeführten Fallstudien näher bestimmt. Dabei handelt es sich um Bestimmungsfaktoren, die die Rollenverständnisse und -typen der Botschafter in ihrer Biografie, dem konzeptionellen Denken sowie in den jeweiligen politischen Systemen der USA und der UN maßgeblich beeinflussen. Sie alle wirken sich stets äußerst dynamisch auf den jeweiligen Rollentyp des US-amerikanischen Botschafters bei den UN aus.

Process-Tracing eignet sich zudem in besonderer Weise, um Theorien zu testen und weiterzuentwickeln (u.a. auch sozialkonstruktivistische), da anhand einer jeden

Fallstudie zahlreiche neue Beobachtungen und Erklärungen generiert werden können (Checkel 2009: 121 f.; George/Bennett 2005: 207; Fearon/Wendt 2002; Kelley 2004; Checkel 2005). Denn gerade vor dem Hintergrund eines noch nicht intensiv erforschten Untersuchungsgegenstandes, des Ständigen Vertreters der USA bei den UN, ist es kaum möglich, alle Mechanismen und intervenierenden Variablen seines Handelns anhand von Hypothesen vollständig zu erfassen. Das *Process-Tracing* soll folglich dem eher explorativen und induktiven Charakter der Untersuchung gerecht werden, ohne die explizite Entwicklung von Hypothesen, die ansonsten den Blick auf den Untersuchungsgegenstand einschränken könnten. Am Ende der Untersuchung sollen möglichst generalisierende Aussagen über den Untersuchungsgegenstand getroffen werden können.

Nach George/Bennett gibt es für das *Process-Tracing* vier grundsätzliche Ausrichtungen (George/Bennett 2005: 210 ff.): erstens die detaillierte Erzählung, zweitens die Nutzung von Hypothesen und Generalisierungen, drittens die analytische Erklärung und viertens die eher generelle Erklärung eines Prozesses. Die erste Variante ist demnach die einfachste Form des *Process-Tracing*, die in chronologischer Reihenfolge den Prozess beschreibt, an dessen Ende ein untersuchtes Ereignis steht. Grundsätzlich verwendet diese Erzählung keine Theorie bzw. theoriebezogenen Variablen oder Hypothesen. Die zweite Form des *Process-Tracing* ist analytischer, entwickelt und verwendet in der Regel spezifische Hypothesen zum Untersuchungsgegenstand und versucht auf Grundlage einer Theorie fallspezifische Erklärungen zu liefern sowie darüber hinaus generalisierende Aussagen zu treffen. Die dritte Variante versucht, eine historische Erzählung wie im ersten Fall mithilfe von Theorien um eine analytische kausale Erklärung zu erweitern. Sie ist dabei selektiv und fokussiert. Im vierten und letzten Fall des *Process-Tracing* geht es überwiegend um generalisierende Erklärungen zu einem ursächlichen Prozess. Dies kann entweder an einer zu geringen Datengrundlage liegen oder daran, dass die Generalisierung als solche im Vordergrund der Untersuchung steht. Diese Arbeit wird methodisch aus einer Mischung zwischen den Varianten zwei (jedoch ohne Hypothesen) und drei bestehen, mit denen es unter Umständen auch möglich ist, Prognosen zu treffen (George/Bennett 2005: 217). Letztlich geht es in dieser Arbeit darum, das Ergebnis der abhängigen Variable theoriestend mittels der unabhängigen Variable zu erklären und die jeweiligen Fälle in den Fokus zu stellen (Beach/Pedersen 2013: 12 ff.).

Innerhalb des *Process-Tracing* ist es wichtig, die Kausalmechanismen zu unterscheiden, anhand derer ein Prozess erklärt werden soll (George/Bennett 2005: 212 f.; Beach/Pedersen 2013: 23 ff.). George und Bennett unterscheiden bei Kausalmechanis-

men zwischen, erstens, linearer Kausalität, der einfachsten Form; zweitens der konvergierten Kausalität, bei der es ums Zusammenlaufen von unterschiedlichen Bedingungen geht; drittens der komplexen Interaktion von Kausalitätsmechanismen, bei der unterschiedliche Theorieansätze spezifische Formen erklären können und weniger auf den strukturellen Kontext eingegangen werden kann (Checkel 2009: 116) sowie viertens Pfadabhängigkeiten, bei denen über eine Sequenz von Ereignissen eine Entwicklung sowie ein Ergebnis erklärt werden können. Hierbei wird auch versucht, Schlüsselentscheidungen für Ereignisse innerhalb eines Prozesses zu identifizieren. In dieser Arbeit soll die dritte Variante von Kausalmechanismen im Fokus innerhalb der jeweiligen Fallstudien stehen. Um die gesamte Aussagekraft zu erhöhen, sollen vier vergleichende Fallstudien durchgeführt werden (George/Bennett 2005: 220).¹²⁷ Darauf wird im Einzelnen im folgenden Kapitel eingegangen.

3.2 Fallauswahl

Fallstudien sind in der Regel als „*small-n*“- und qualitative Studien in Abgrenzung zu umfangreichen, statistischen und quantitativen Erhebungen („*large-N*“-Studien) definiert (George/Bennett 2005: 17 ff.; Blatter/Haverland 2012). Dabei ist ihre Aussagekraft nicht unbedingt geringer als bei quantitativen Studien mit einem größeren Datenvolumen, sie sind nur anders akzentuiert.¹²⁸ George und Bennett definieren Fallstudien als „*an instance of a class of events*“ (George/Bennett 2005: 17). Dabei stehen die Kategorien von Ereignissen („*class of events*“) im Forschungsinteresse, das theoriegeleitet oder theoriebildend Unterschiede oder Gemeinsamkeiten zwischen verschiedenen Fallstudien herausarbeitet und die Ursachen dafür zu ergründen versucht. Im Vordergrund steht dabei meist die Analyse selbst und nicht das eigentliche (historische) Ereignis. Wichtig ist dabei auch immer festzuhalten, von welchem großen Ganzen und Untersuchungsgegenstand die Fallauswahl insgesamt ausgeht (Klotz 2009: 44 ff.). Der Untersuchungsgegenstand – der US-amerikanische Botschafter bei den UN in New York – wird mithilfe einer Mischung aus sogenannten „*disciplined configurative*“

¹²⁷ Zu den großen Vorteilen von Fallstudien siehe u.a. George und Bennett 2005: 8–16. Darin heißt es: „*Social constructivists, cognitive theorists, and historical institutionalists may welcome the comparative advantages of case studies for addressing qualitative variables, individual actors, decision-making processes, historical and social contexts, and path dependencies*“ (George/Bennett 2005: 9).

¹²⁸ Die systematische Auflistung der Vorteile von Fallstudien erfolgt u.a. bei George und Bennett, die auch für diese Arbeit von höchster Relevanz sind (George/Bennett 2005: 19–22). Darin heben beide Autoren vier Vorteile von Fallstudien hervor: erstens die (vergleichende) Kontextualisierung von Variablen, die in der Regel schwierig zu messen sind; zweitens die Generierung durch ein heuristisches Vorgehen zahlreicher neuer relevanter Variablen und Hypothesen; drittens die detaillierte Erforschung von Kausalmechanismen im Zusammenspiel mit Theorien und der Prüfung oder Weiterentwicklung ihres Erklärungsgehaltes und viertens die Möglichkeit der Modellbildung und Überprüfung von Kausalbeziehungen.

(George/Bennett 2005: 75) und heuristischen Fallstudien analysiert. Hierbei geht es insbesondere um die Nutzung von Theorien, um bestimmte Fälle zu erklären. Darüber hinaus sollen auf heuristische Weise Kausalmechanismen identifiziert werden. Da jeder Fall individuell ist, eignet sich dieser Ansatz, um weitere Erklärungen zu liefern.

Die Fallauswahl orientiert sich auch am Ziel der Vergleichbarkeit der Fallstudien (Klotz 2009: 55–57). Es geht dabei um wenige zu untersuchende Fälle, die jeweils zu unterschiedlichen Zeitpunkten stattgefunden haben. Aufgrund dieser Kriterien kann die Auswahl einer vergleichend-historischen Fallanalyse zugeordnet werden (Gerring 2007: 28). Bei der Vergleichbarkeit der Fallstudien ist es das Ziel, eine größere Aussagekraft als mit lediglich einzelnen Fallstudien herzustellen und damit mögliche generalisierende Aussagen zu treffen. Um dies zu ermöglichen, wird der Vergleich fokussiert und strukturiert sein (George/Bennett 2005: 67 ff.). Das bedeutet, dass zur Fokussierung nur bestimmte, theoriegeleitete, fundierte und für die Person des Botschafters relevante Aspekte in den jeweiligen Unterkapiteln der Fallstudien behandelt werden. Sie sind strukturiert, weil sie anhand standardisierter Fragen auf Grundlage des theoretischen Rahmens durchgeführt werden und ihr Aufbau stets identisch ist.

Die spezifische Fallauswahl und die qualitative Analyse der Fallstudien erfolgt auf der quantitativen Grundlage einer Datensammlung über alle bisherigen US-Botschafter bei den UN in New York seit 1945. Das Ziel der Arbeit ist es dabei, ein möglichst umfassendes Bild über den Untersuchungsgegenstand zu erhalten. Aus diesem Grund verfolgt diese Arbeit bei der Fallauswahl ein „*least similar case comparison*“- bzw. „*most-different case*“-Design, bei dem die abhängige Variable stets unterschiedlich, die unabhängige Variable jedoch gleich ist (George/Bennett 2005: 83; 253; Klotz 2009: 46 f.; Gerring 2007: 139 ff.; Gerring 2010). Letzteres bezieht sich in dieser Arbeit auf das Amt, dessen Ausübung zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann, nicht jedoch auf die Person des US-UN-Botschafters selbst. Dabei geht es auch um die bewusste Einbeziehung eines möglichst abweichenden Falles, um auf dieser Grundlage wiederum die Bedingungen zu identifizieren, unter denen diese Abweichungen zustande kommen (George/Bennett 2005: 215 f.). Damit ist eine möglichst umfassend angelegte Vermessung der Personen angestrebt, die dieses zu untersuchende Amt innehaben. Daraus resultierende teilweise unterschiedliche Rollenverständnisse und -typen (abhängige Variable) sollen ebenfalls generiert werden, um die Potenziale des Amtes insgesamt zu dokumentieren (George/Bennett 2005: 84 f.).

In den Fallstudien steht dabei stets die Person des US-UN-Botschafters in New York im Fokus – auf alle anderen Personen und Ereignisse wird entsprechend nur ein-

gegangen, wenn sie als intervenierende Variablen eine Relevanz für das Verständnis des Untersuchungsgegenstandes und seines Rollenverständnisses und -typus haben. Bei den Ereignissen stehen insbesondere innenpolitische und außenpolitische Schlüsselpersonen und -ereignisse für den Botschafter im Vordergrund sowie beispielhafte Krisensituationen, in denen die US-Regierung, namentlich der US-UN-Botschafter, sich sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene verhalten muss (siehe zur Konkretisierung die weiteren Überlegungen in Kapitel 5).

3.3 Operationalisierung

Um die unterschiedlichen Rollenverständnisse und -typen der Botschafter operationalisieren zu können, wird in jeder Fallstudie die zuvor erwähnte Kapitelunterteilung vorgenommen, gegliedert in die Teile Kurzbiografie, konzeptionelles Denken, die Rolle im politischen System der USA und schließlich die Rolle im System der UN. Jedes Unterkapitel wird mit einem zuvor genannten Theorieansatz analysiert: politische Psychologie und Psychobiografie (Rolle des US-UN-Botschafters als Individuum: Kurzbiografie), Sozialkonstruktivismus und Ideen (Rolle des US-UN-Botschafters im außenpolitischen Denken der USA: Konzeptionelles Denken), *Bureaucratic Politics* und Entscheidungsprozesse (Rolle des US-UN-Botschafters im politischen System der USA) und schließlich Multilateralismus und multilaterale Diplomatie (Rolle des US-UN-Botschafters im System der UN). Zur besseren Vergleichbarkeit gibt es pro Unterkapitel für jede Fallstudie Leitfragen, anhand derer die Analyse und der Vergleich zu den Rollenverständnissen und -typen durchgeführt werden. Sie schließen an die zentrale Fragestellung an und helfen bei der Bestimmung der jeweiligen Rollenverständnisse und -typen der jeweiligen US-Botschafter bei den UN in New York (vgl. auch Post 2009: 148–150). Die Frage, wie die Rolle der US-amerikanischen UN-Botschafter insgesamt bewertet werden kann, wird entweder mit „bedeutend“, „unbedeutend“ oder „ambivalent“ beantwortet. Unter „bedeutend“ wird verstanden, dass der jeweilige Ständige Vertreter in möglichst sowohl dem nationalen als auch dem internationalen UN-Kontext als Akteur deutlich in Erscheinung tritt und ohne ihn möglicherweise andere Prozesse und Ergebnisse die Folge gewesen wären. Umgekehrt gilt dies für die Bewertung des Akteurs als „unbedeutend“. Mit „ambivalent“ wird eine Bewertung vorgenommen, wenn keine eindeutige Zuordnung zwischen „bedeutend“ oder „unbedeutend“ möglich ist.

3.3.1 Die Rolle des US-UN-Botschafters als Individuum: Kurzbiografie

Schwerpunkte in diesem Unterkapitel sind die jeweiligen biografischen Werdegänge der US-amerikanischen UN-Botschafter und die individuellen Bestimmungs-

faktoren insbesondere vor ihrer eigentlichen Tätigkeit als Botschafter. Hierbei geht es um die Aspekte der familiären Sozialisation, wichtige berufliche Stationen, Charaktereigenschaften sowie Vorbilder bzw. Mentoren und prägende Ereignisse vor der Amtszeit als US-amerikanischer UN-Botschafter. Auf die Tätigkeit als Botschafter wird hier nicht im Einzelnen eingegangen; dies erfolgt in den drei jeweils nachfolgenden Kapiteln dafür umso ausführlicher. Auf die folgenden Leitfragen wird in diesem Unterkapitel jeweils pro Fallstudie eingegangen:

1. Wie gestalteten sich die familiäre Sozialisation während der Kindheit bzw. Jugend sowie der berufliche Werdegang?
2. Welche charakterlichen Werte, Einstellungen und Interessen entwickelten sich im Laufe der Zeit, evtl. durch Vorbilder oder Mentoren, und wie wurde versucht diese zu praktizieren?
3. Welche persönlichen, innen- und außenpolitischen Ereignisse waren prägend und bestimmten möglicherweise das spätere Denken und Handeln?

3.3.2 Die Rolle des US-UN-Botschafters im außenpolitischen Denken der USA: konzeptionelles Denken

Schwerpunkte in diesem Unterkapitel sind das konzeptionelle Denken des jeweiligen US-amerikanischen UN-Botschafters und seine konzeptionellen Bestimmungsfaktoren. Hierbei geht es um die Aspekte der Weltordnungsvorstellungen, Vorstellungen zur außenpolitischen Rolle der USA sowie der Vereinten Nationen. Beim konzeptionellen Denken spielen die Quellen eine Rolle, die sowohl vor, während, als auch erst nach der Amtszeit des jeweiligen US-Botschafters publiziert wurden. Der Hintergrund dabei ist, dass die verwendeten Quellen pro Fallstudie z.T. zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten erschienen sind. Es wird angenommen, dass sich die Einstellungen zum konzeptionellen Denken, die erst während oder nach der Amtszeit publiziert wurden, nicht grundsätzlich von jenen unterscheiden, die vor Amstantritt publiziert wurden. Diese Tatsache ist in dem Fall zu vernachlässigen, da das Gesamtbild des konzeptionellen Denkens relevant ist (siehe dazu auch kritisch Kapitel 3.4). Auf die folgenden Leitfragen wird in diesem Unterkapitel jeweils pro Fallstudie eingegangen:

1. Welche Grundüberzeugungen zum zwischenstaatlichen Zusammenleben und welche Weltordnungsvorstellungen sind maßgeblich und handlungsleitend?
2. Welche Vorstellungen zur außenpolitischen Rolle der USA in der Welt existieren und wie stark ist die Identifikation mit den USA?

3. Welche Vorstellungen zur internationalen Rolle der UN in der Welt existieren und wie stark ist die Identifikation mit den UN?

3.3.3 Die Rolle des US-UN-Botschafters im politischen System der USA: nationaler Kontext

Schwerpunkte in diesem Unterkapitel sind die Rolle des jeweiligen US-amerikanischen UN-Botschafters im politischen System der USA und ihre nationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren. Hierbei geht es um die Bestimmungsfaktoren, die den Handlungsspielraum der Botschafter prägen, die Möglichkeiten sich in den außenpolitischen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozess einzubringen sowie die unterschiedlichen Rollen, die er dabei einnehmen kann. Wie zuvor erwähnt, stehen in diesem Kapitel insbesondere die für den außenpolitischen Entscheidungsprozess im politischen System der USA für die Botschafter relevanten Personen, Ereignisse und Krisensituationen im Vordergrund. Auf die folgenden Leitfragen wird in diesem Unterkapitel jeweils pro Fallstudie eingegangen:

1. Welche nationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren beeinflussen den Handlungsspielraum des US-UN-Botschafters?
2. Wie bringt sich der US-UN-Botschafter in den außenpolitischen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozess der US-Regierung ein?
3. Welche Rollen kann der US-UN-Botschafter im politischen System der USA einnehmen?

3.3.4 Die Rolle des US-UN-Botschafters im System der UN: internationaler UN-Kontext

Schwerpunkte in diesem Unterkapitel sind die Rolle der jeweiligen US-amerikanischen UN-Botschafter im System der UN und ihre internationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren. Auch hier geht es um die Bestimmungsfaktoren, die den Handlungsspielraum des Botschafters prägen, die Möglichkeiten sich in den multilateralen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozess einzubringen sowie die unterschiedlichen Rollen, die er dabei einnehmen kann. Wie zuvor erwähnt, stehen in diesem Kapitel insbesondere die für den multilateralen Entscheidungsprozess im System der UN für den Botschafter relevanten Personen, Ereignisse und Krisensituationen im Vordergrund. Auf die folgenden Leitfragen wird in diesem Unterkapitel jeweils pro Fallstudie eingegangen:

1. Welche internationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren beeinflussen den Handlungsspielraum des US-UN-Botschafters?

2. Wie bringt sich der US-UN-Botschafter in den multilateralen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozess in den UN ein?
3. Welche Rollen kann der US-UN-Botschafter im System der UN einnehmen?

Nachdem nun die jeweiligen standardisierten Leitfragen für die einzelnen Fallstudien vorgestellt wurden, folgt die kritische Reflexion des methodischen Vorgehens.

3.4 Kritik an der Methode

Insgesamt ist beim *Process-Tracing* in dieser Arbeit von drei Schwierigkeiten zu sprechen: Erstens besteht die Gefahr, dass nur oberflächliche Aussagen über den Untersuchungsgegenstand getroffen werden können, wenn die Datengrundlage unzureichend ist oder die genutzten Theorien relativ unspezifisch sind (George/Bennett 2005: 222 f.). Die Sequenz der Ereignisse muss möglichst vollständig sein und dabei kann es dennoch immer wieder zu Schwierigkeiten kommen, die beobachteten Effekte korrekt auf bestimmte Ereignisse innerhalb eines untersuchten Prozesses zurückzuführen. Zum anderen können mehrere Kausalmechanismen relevant, die Zuordnung jedoch nicht eindeutig möglich sein.¹²⁹ Hierbei kommt es darauf an, bestimmte Mechanismen nachträglich auszuschließen oder Interferenzen zu benutzen, um damit die genutzten theoretischen Grundlagen zu erweitern. Dies hat aber wiederum zur Folge, dass die reale Welt simplifiziert wird – wie es bei jeder Methode der Fall ist (Checkel 2009: 123 f.). Im schlimmsten Fall werden beispielsweise bei der Untersuchung von Individuen und ihren Entscheidungsprozessen der strukturelle Kontext und institutionelle Faktoren vernachlässigt, was zu verzerrten Ergebnissen führen kann. Die Herausforderung liegt insbesondere darin, möglichst verschiedene Interpretationen zu vermeiden, unterschiedliche Erklärungen bestimmten (auch strukturellen) Aspekten der Fälle zuzuordnen und möglichst intersubjektiv das *Process-Tracing* durchzuführen.

Zweitens bleibt – neben der Methode des *Process-Tracing* selbst – die *Fallauswahl* ein Grundproblem und es besteht die Gefahr einer möglichen Schieflage durch die vorzeitige Selektion anhand der unabhängigen Variable (George/Bennett 2005: 22 f.; 222 f.). Zudem können sich Fallstudien nur an relevante Variablen *annähern*, die das Fallergebnis beeinflussen. Der Fokus liegt damit auf der Identifizierung von Bestimmungsfaktoren und den daraus zu entwickelnden Rollenverständnissen und -typen, die die Fallstudien relativ gut identifizieren können. Die Fallstudien können auch nicht für

¹²⁹ Checkel spricht in diesem Zusammenhang auch von der notgedrungenen Abhängigkeit von „Proxis“, deren Informationen jedoch nicht immer valide sind (Checkel 2009: 122). Zudem geht es in dieser Arbeit in erster Linie nicht um den Nachweis von Korrelationen, sondern um Kausalmechanismen (Klotz 2009: 49).

alle Fälle den Anspruch auf vollständige Repräsentativität erheben (George/Bennett 2005: 30 ff.); es geht hierbei eher darum, Kausalmechanismen und ihre spezifischen Bedingungen herauszuarbeiten. Allenfalls kann ein gewisser Grad an Repräsentativität für eine ausgewählte Gruppe erwartet werden. In die engere Auswahl für die Fallstudien sollen daher die Erstnennungen der US-amerikanischen Botschafter bei den UN von zwölf unterschiedlichen US-Regierungen zwischen 1945 und 2009 kommen (siehe auch Kapitel 4.1). Ein weiterer Aspekt ist die Frage der Unabhängigkeit der Fallstudien und der Möglichkeit, die unabhängigen Variablen vollständig zu isolieren, um brauchbare Ergebnisse zu erhalten. Dies ist nicht immer hundertprozentig zu gewährleisten, hatten und haben verschiedene US-UN-Botschafter doch stets Verbindungen zu ihren Vorgängern bzw. Nachfolgern oder anderen Personen, die sich gegenseitig beeinflusst haben bzw. beeinflussen. Das gleiche gilt für historische innen- und außenpolitische Ereignisse. Auch aus diesem Grund eignet sich die Methode des *Process-Tracing* gut, um diese möglichen relevanten Zusammenhänge transparent aufzuzeigen (George/Bennett 2005: 33).

Und drittens besteht nicht zuletzt durch die Individualität des Untersuchungsgegenstands und die unterschiedliche Quellenlage eine zusätzliche Herausforderung, generalisierende Aussagen über das Amt des US-UN-Botschafters und seine Persönlichkeiten zu treffen. Zumal jede Fallstudie von ihrer Anlage her äußerst selektiv und einzigartig ist. Jeder Fall ist unterschiedlich und darüber hinaus auch jene Personen, mit denen er agiert. Daran schließt sich die Frage an, wie sehr die Fallanalyse in die Mikroebene gehen und vertieft werden soll, und auf welcher Ebene die relevanten Mechanismen identifiziert und ausreichend erklärt werden können (Checkel 2009: 122 f.). Hierbei ist es wichtig, die Ebene, bis zu der man gehen will (hier: die Untersuchung von Rollenverständnissen und -typen), bewusst beschränkt und transparent einzugrenzen. Dies führt jedoch auch dazu, dass die produzierten Ergebnisse mithilfe des *Process-Tracing* nur eine mittlere Theoriereichweite erlangen können, da es sich meist zwischen „*laws and descriptions*“ (Elster 1998: 45) bewegt und damit eine Generalisierbarkeit von Argumenten erschwert.

Trotz der benannten Schwierigkeiten und wohlwissend über die damit verbundenen Herausforderungen soll in dieser Arbeit versucht werden, die Rollen des US-amerikanischen UN-Botschafters bei den UN systematisch zu analysieren – durch eine Theorienpluralität, eine Datensammlung, eine kriterienbasierte Fallstudienauswahl und Fallanalysen (mitsamt einer Abweichung) sowie eine grundsätzliche Kontextualisierung. Dies ist nicht zuletzt der große Vorteil des *Process-Tracing*: In der Regel strebt es

eine sehr enge Verbindung zwischen Theorie(n) und Empirie in Form einer konkreten Datengrundlage an (Checkel 2009: 125 f.).

3.5 Zwischenfazit: Analyseraster II

Auf Grundlage der vier Rollen, die zuvor operationalisiert wurden, soll nun das methodische Vorgehen in einem für die Untersuchung relevanten zweiten Analyseraster zusammengefasst werden. Anhand dieses Rasters können die später folgenden Fallstudien über die US-UN-Botschafter systematisch analysiert und verglichen werden. Im dritten Analyseraster (siehe Kapitel 4.6) erfolgt aufbauend auf beiden Analyserastern die zusammenfassende Einordnung der möglichen Rollen, die der US-amerikanische Botschafter bei den UN einnehmen kann. Die spezifischen individuellen, konzeptionellen, nationalen sowie internationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren konstituieren diese Rollen.

Tabelle 6: Methodisches Vorgehen

1. Die Rolle des US-UN-Botschafters als Individuum: Kurzbiografie	2. Die Rolle des US-UN-Botschafters im außenpolitischen Denken der USA: Konzeptionelles Denken
<p><i>Fragen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – zur familiären Sozialisation, zum beruflichen Werdegang – zu den charakterlichen Werten, Einstellungen und Interessen – zu prägenden persönlichen, innen- und außenpolitischen Ereignissen 	<p><i>Fragen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – zu Grundüberzeugungen zum zwischenstaatlichen Zusammenleben und Weltordnungsvorstellungen – zu Vorstellungen zur außenpolitischen Rolle der USA in der Welt und zur Identifikation mit den USA – zu Vorstellungen zur internationalen Rolle der UN in der Welt und zur Identifikation mit den UN
3. Die Rolle des US-UN-Botschafters im politischen System der USA	4. Die Rolle des US-UN-Botschafters im System der UN
<p><i>Fragen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – zu nationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren des US-UN-Botschafters – zur Rolle des US-UN-Botschafters in nationalen außenpolitischen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozessen – zur Rolle des US-UN-Botschafters im politischen System der USA 	<p><i>Fragen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – zu internationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren des US-UN-Botschafters – zur Rolle des US-UN-Botschafters in multilateralen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozessen – zur Rolle des US-UN-Botschafters im System der UN

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Kapitel 3.

4 Der US-UN-Botschafter im individuellen, konzeptionellen, nationalen und internationalen UN-Kontext

Im folgenden Kapitel wird der individuelle, der konzeptionelle, der nationale sowie der internationale UN-Kontext vorgestellt, in dem sich der US-Botschafter bei den UN bewegt. Dabei geht es im Wesentlichen um die Identifikation der grundsätzlichen Bestimmungsfaktoren, die sein Denken und Handeln maßgeblich beeinflussen. Darauf aufbauend werden unterschiedliche Rollenverständnisse und -typen im individuellen, konzeptionellen, nationalen sowie internationalen UN-Kontext abgeleitet. Anschließend werden die Fallstudien genutzt, um mit diesen Rollenverständnissen und -typen eine spezifischere Einordnung des US-Botschafters bei den UN in den vier zuvor genannten Kontexten vorzunehmen (Kapitel 5).

4.1 Die Rolle des US-UN-Botschafters als Individuum

4.1.1 Grundlagen: Die individuellen Bestimmungsfaktoren

Die individuellen Bestimmungsfaktoren ergeben sich aus den jeweiligen Biografien der US-Botschafter bei den UN. Im Rahmen einer grundsätzlichen Bestandsaufnahme über den Untersuchungsgegenstand des Ständigen Vertreters der USA in New York wurde eine Datensammlung über alle bisherigen US-amerikanischen UN-Botschafter angelegt (siehe auch Anhang 4). In der Auswertung ist der Zeitraum zwischen 1945, dem Gründungsjahr der Vereinten Nationen und 2013 berücksichtigt, dem Ende der Amtszeit von Susan Rice, der ersten US-Botschafterin bei den UN unter US-Präsident Barack Obama.¹³⁰ Datengrundlage waren das *US Department of State – Office of the Historian 2017a*, Fasulo 2009: 32, Bose 2011: 254 f. sowie ergänzend Fasulo 1985, Finger 1980/1988, Ostrower 1998, Meisler 2011, auf denen die folgende bereits in Kapitel 1 angeführte Tabelle beruht:

Tabelle 7: bisherige US-amerikanische UN-Botschafter (Stand: 2017)

Nr.	US-Botschafter	Amtszeit	US-Präsident	UN-Generalsekretär
01	Edward R. Stettinius Jr.	1946	Harry S. Truman	Sir Gladwyn Jebb
–	Herschel V. Johnson (itrm.)	1946–1947		Trygve Lie
02	Warren R. Austin	1947–1953		
03	Henry C. Lodge Jr.*	1953–1960	Dwight D. Eisenhower	Dag Hammarskjöld
04	James J. Wadsworth*	1960–1961		
05	Adlai E. Stevenson*	1961–1965	John F. Kennedy	Sithu U Thant
			Lyndon B. Johnson	
06	Arthur J. Goldberg*	1965–1968		

¹³⁰ Zwar geht die Übersicht bis zur Amtszeit von Nikki Haley als erste reguläre US-Botschafterin bei den UN unter US-Präsident Donald J. Trump. Die US-Regierung unter Trump kann jedoch nicht mehr berücksichtigt werden. Die folgenden Zahlen beziehen sich auf eine für das Untersuchungsobjekt erstellte Datensammlung von 1945 bis 2013.

07	George W. Ball*	1968		
08	James R. Wiggins*	1968–1969		
09	Charles W. Yost*	1969–1971	Richard M. Nixon	
10	George H.W. Bush*	1971–1973		Kurt Waldheim
11	John A. Scali*	1973–1975	Gerald R. Ford	
12	Daniel P. Moynihan*	1975–1976		
13	William W. Scranton*	1976–1977		
14	Andrew J. Young*	1977–1979	James E. Carter	
15	Donald F. McHenry*	1979–1981		
16	Jeane J. Kirkpatrick*	1981–1985	Ronald W. Reagan	Javier Pérez de Cuéllar
17	Vernon A. Walters*	1985–1989		
18	Thomas R. Pickering	1989–1992	George H.W. Bush	
19	Edward J. Perkins	1992–1993		Boutros Boutros-Ghali
20	Madeleine K. Albright*	1993–1997	William J. Clinton	
21	William B. Richardson*	1997–1998		Kofi A. Annan
–	Albert P. Burleigh (itm.)	1998–1999		
22	Richard C. A. Holbrooke*	1999–2001		
–	James B. Cunningham (itm.)	2001	George W. Bush	
23	John D. Negroponte	2001–2004		
24	John C. Danforth	2004–2005		
–	Anne W. Patterson (itm.)	2005		
25	John R. Bolton (ra)	2005–2006		
–	Alejandro D. Wolff (itm.)	2006–2007		
26	Zalmay M. Khalilzad	2007–2009		Ban Ki-moon
27	Susan E. Rice*	2009–2013	Barack H. Obama	
–	Rosemary A. DiCarlo	2013		
28	Samantha J. Power*	2013–2017		
–	Michele J. Sison (itm.)	2017	Donald J. Trump	António Guterres
29	Nikki Haley*	2017–2019		

* = Kabinettsmitglied; itm. = interim; ra = recess appointment

Quellen: US Department of State – Office of the Historian 2017a; Fasulo 2009: 32; Bose 2011: 254 f.

Bei der Datensammlung sind zwei grundsätzliche Unterscheidungen notwendig, um die unterschiedlichen Personen einordnen zu können. Zunächst ist die Differenzierung zwischen regulären und Interimsernennungen sinnvoll. Reguläre Botschafter werden vom Präsidenten ernannt und anschließend vom Senat im Rahmen eines *Nomination Hearings* formell bestätigt. Bei Interimsbesetzungen, die auch die Leitung der USUN übernehmen, handelt es sich in der Regel um die stellvertretenden Botschafter

und Berufsdiplomaten, die direkt aus dem Auswärtigen Dienst der USA, also aus dem System des *Department of State* rekrutiert werden. Der Präsident setzt sie in der Regel nur für kurze Zeit ein, bis er einen regulären Ständigen Vertreter ernannt und dieser vom Senat bestätigt wurde. Dies hat meist praktische Gründe, da der Präsident oder der Senat für die Personenauswahl bzw. Bestätigung eine gewisse Zeit benötigen. In seltenen Fällen kann es jedoch auch als ein politisches Signal der niedrigen Priorität verstanden werden, die die Vereinten Nationen für die amtierende US-Regierung haben, wenn der Botschafterposten in New York zunächst lediglich von einem Interimsbotschafter ausgefüllt und dann von einer durchaus kontroversen Person besetzt wird, wie im Falle von US-Botschafter John D. Negroponte (2001–2004). Dieser wurde erst im Februar 2001 von Präsident Bush Jr. nominiert und trat nach langer Opposition der Demokraten im US-Senat am 15. September 2001, also rund elf Monate nach der Präsidentschaftswahl, sein Amt an (Kinzer 2001; Liebmann 2012: 17 ff.).

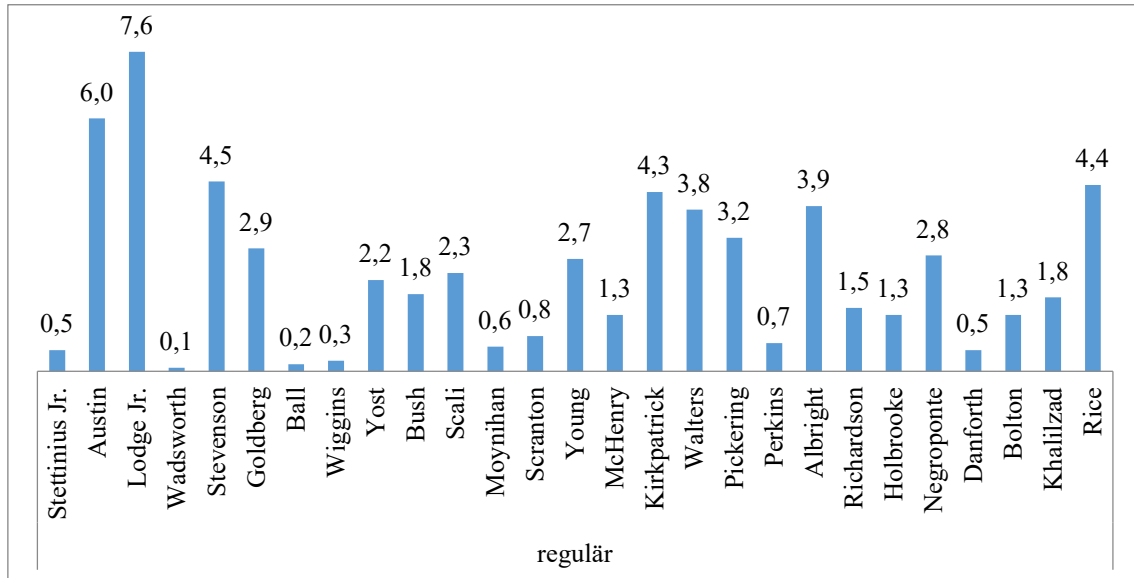
Darüber hinaus ist die generelle Unterscheidung zwischen Berufsdiplomaten und politisch Ernannten (*political appointees*) für die Ausführung des Amtes von Interesse. Berufsdiplomaten, die die Leitung der USUN regulär übernehmen und damit Ständiger Vertreter der USA bei den UN werden, haben grundsätzlich ein anderes Amtsverständnis als politisch Ernannte, die in der Regel keine diplomatischen Erfahrungen mitbringen, jedoch aus innenpolitischen Erwägungen vom Präsidenten ernannt und vom Senat bestätigt werden (siehe dazu auch Kapitel 4.3).¹³¹ Grundsätzlich gilt, dass alle Interimsbesetzungen durch Berufsdiplomaten erfolgen, reguläre Botschafterbesetzungen hingegen besetzt der Präsident mehrheitlich mit politisch Ernannten. Dazu einige Zahlen: Insgesamt gab es zwischen 1945 und 2013 27 reguläre und 5 Interimsbotschafterbesetzungen. Dabei überwiegen die *political appointees*: Von den regulären Ernennungen gab es insgesamt 16 politisch Ernannte (59 Prozent) und 11 Berufsdiplomaten (41 Prozent). Deutlicher wird die Prägung des Amtes durch *political appointees*, wenn man nicht die reine Anzahl der Personen, sondern ihre addierten Amtszeiten miteinander vergleicht.¹³² Denn der Gesamtzeitraum von 1945 bis 2013 wurde zu 71 Prozent (44,6 Jahre) von politisch Ernannten und zu lediglich 29 Prozent (18,6 Jahre) von Berufsdiplomaten ausgefüllt. Letztere hatten hier bislang eine im Durchschnitt kürzere Amtszeit mit 1,7 Jahren, während die Gruppe der politisch Ernannten einen Durchschnittswert von 2,8 Jahren erreicht.

¹³¹ Schlesinger unternimmt die Unterscheidung zwischen „*tough minded*“ (u.a. Moynihan, Kirkpatrick, Albright, Rice) und „*soft spoken*“ (u.a. Stevenson, Pickering, Young) US-UN-Botschaftern (Rosenow/Schlesinger 2013).

¹³² Dies bezieht sich ebenfalls auf die regulären Ernennungen; Interimsbesetzungen werden nicht mitgezählt.

Was die Amtszeit der regulären Besetzungen betrifft, so reicht das Spektrum von ca. einem Monat (Wadsworth; 12/1960–01/1961) bis zu 7,6 Jahren (Lodge Jr.; 12/1953–09/1960) (siehe Abbildung 1).

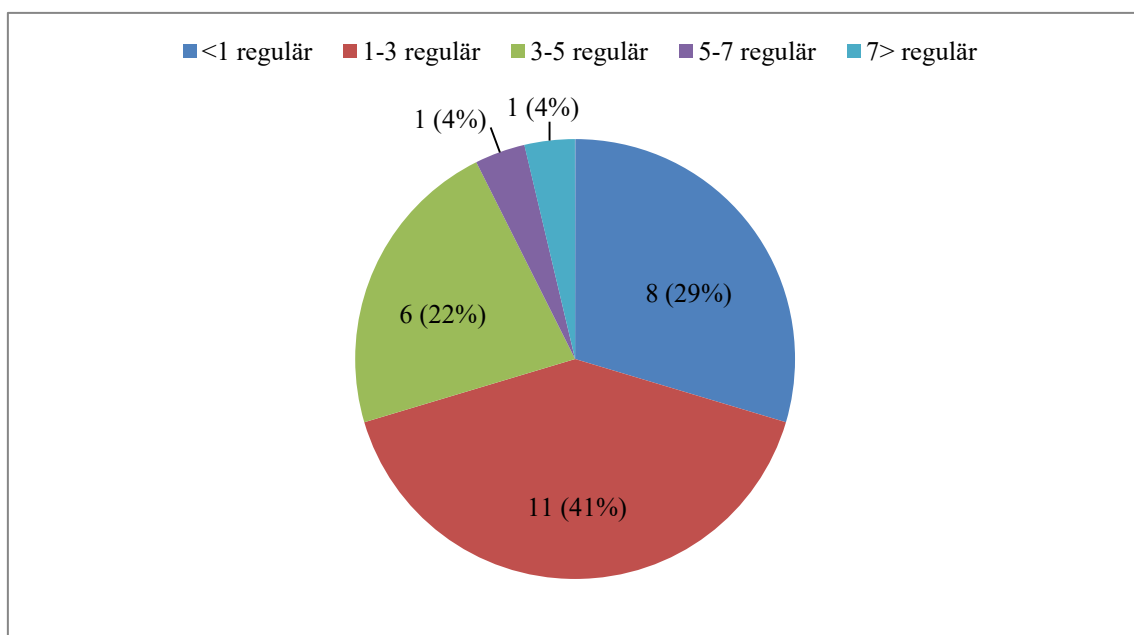
Abbildung 1: Amtsdauer in Jahren pro Person (N=27) (regulär; 1945–2013)



Quelle: eigene Datensammlung über alle bisherigen US-amerikanischen UN-Botschafter 1945–2013.

Insgesamt waren 8 Personen weniger als ein Jahr (29 Prozent); 11 Personen zwischen ein und drei Jahre (41 Prozent); 6 Personen zwischen drei und fünf Jahre (22 Prozent), sowie je eine Person zwischen fünf und sieben Jahre bzw. mehr als sieben Jahre (je 4 Prozent) im Amt des US-Botschafters bei der Weltorganisation tätig (siehe Abbildung 2).

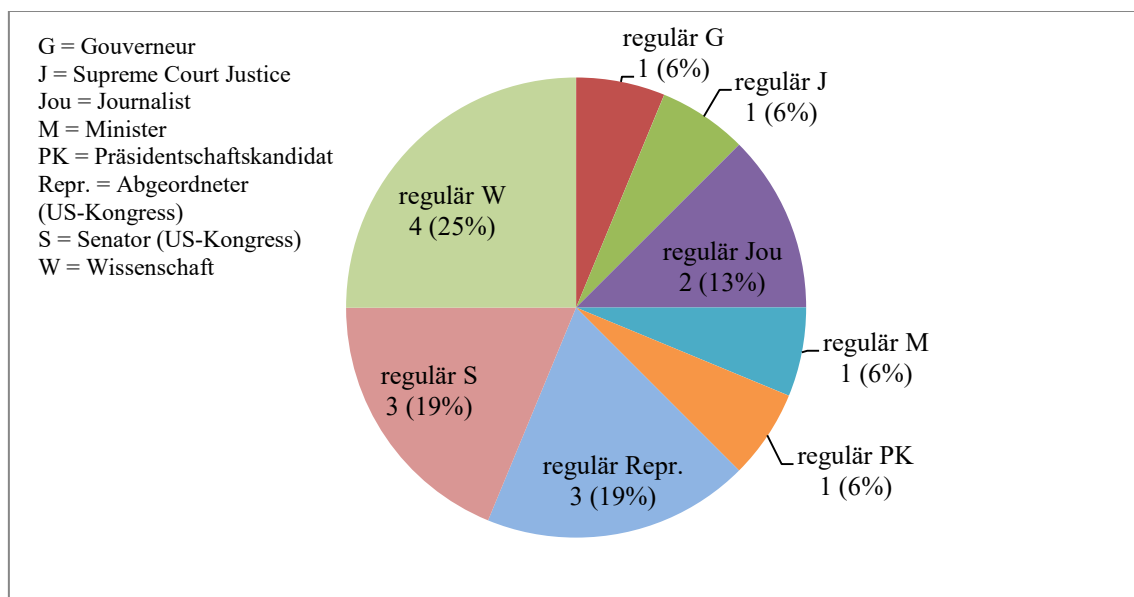
Abbildung 2: Amtsdauer in Jahren nach Kategorien (N=27) (regulär; 1945–2013)



Quelle: eigene Datensammlung über alle bisherigen US-amerikanischen UN-Botschafter 1945–2013.

Da die Berufsdiplomaten meistens vor ihrem Amtsantritt in New York lediglich andere diplomatische Stationen durchlaufen haben, soll der Frage nachgegangen werden, welchen persönlichen Hintergrund die politisch Ernannten hatten, die regulär ernannt wurden. Die größte Einzelgruppe dieser insgesamt 16 Personen (4; 25 Prozent; Moynihan, Kirkpatrick, Albright und Rice) stammte aus der Wissenschaft bzw. politischen Beratung und diese Personen fungierten mit ihrer Ernennung oft als konzeptionelle Ideengeber zur UN-Politik innerhalb der US-Regierung. Die beiden zweitgrößten Gruppen bestehen aus früheren Senatoren (3; 19 Prozent; Austin, Lodge Jr., Danforth) und Abgeordneten des Repräsentantenhauses (3; 19 Prozent; Bush Sen., Young, Richardson). Diese Gruppe ist sowohl mit der Interaktion zwischen Exekutive und Legislative bei außenpolitischen Entscheidungen als auch mit einer parlamentarischen Verfahrensweise vertraut, wie sie in ähnlicher Weise in den UN vorzufinden ist. Die letzte Gruppe (2; 13 Prozent; Wiggins und Scali) hatte einen journalistischen Hintergrund und verfügte damit über Erfahrungen in der Medien- und Öffentlichkeitsarbeit. Um die amerikanische Bevölkerung für die UN-Politik der jeweiligen US-Regierung zu gewinnen, können diese Fähigkeiten durchaus von Relevanz sein. Die übrigen US-Botschafter bei den UN waren zuvor Außenminister (Stettinius), Präsidentschaftskandidat (Stevenson), Richter am *Supreme Court* (Goldberg) oder Gouverneur (Pennsylvania; Scranton) (siehe Abbildung 3).

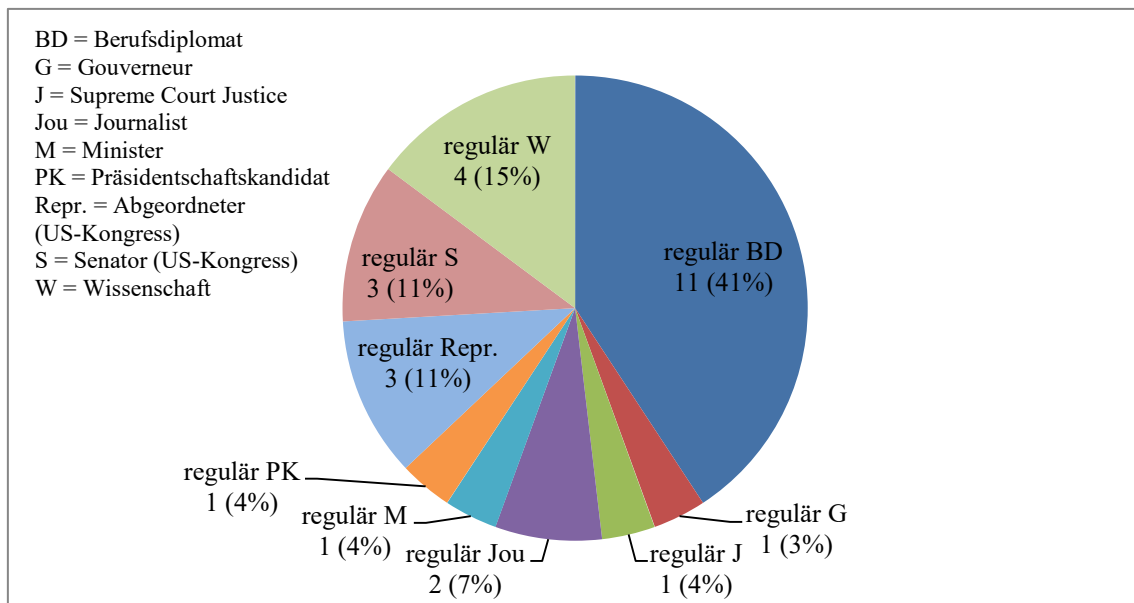
Abbildung 3: Politisch Ernannte als US-Botschafter (N=16); letzte Position vor Ernennung (regulär; 1945–2013)



Quelle: eigene Datensammlung über alle bisherigen US-amerikanischen UN-Botschafter 1945–2013.

In der folgenden Abbildung 4 werden diese Werte ins Verhältnis zu den regulären Besetzungen durch Berufsdiplomaten gesetzt.

Abbildung 4: Berufsdiplomaten und politisch Ernante als US-Botschafter im Vergleich (N=27); letzte Position vor Ernennung (regulär; 1945–2013)



Quelle: eigene Datensammlung über alle bisherigen US-amerikanischen UN-Botschafter 1945–2013.

Die Mehrheit der regulären Besetzungen des Ständigen US-Vertreters bei den UN ist männlich: Von den 27 regulären Botschaftern waren bislang 24 (89 Prozent) männlich und es gab im Untersuchungszeitraum lediglich 3 weibliche Besetzungen (11 Prozent; Kirkpatrick, Albright, Rice), 2 davon erst nach dem Ende des Ost-West-Konflikts 1989/1990. Auffällig ist dabei auch, dass alle 3 regulären weiblichen Besetzungen politisch Ernante waren und keine Berufsdiplomatinnen.

Im Kabinett des Präsidenten saßen 20 der 27 regulär ernannten Personen, während die Interimsbesetzungen generell kein Mitglied des Kabinetts sind. Dabei sitzen die *political appointees* eher im Kabinett als Berufsdiplomaten (13; 65 Prozent vs. 7; 35 Prozent).

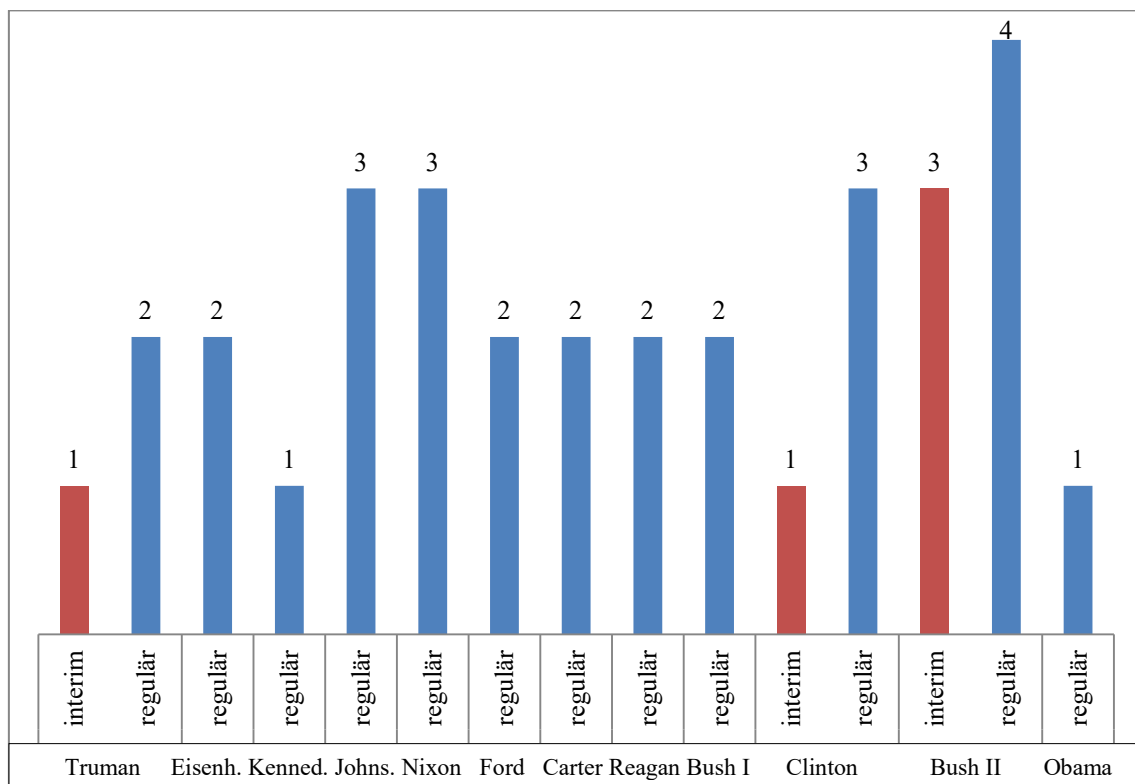
Bei der Parteizugehörigkeit ergibt sich ein für das politische System der USA fast ausgeglichenes Verhältnis: So gehörten 10 der regulären Besetzungen der Demokratischen und 11 der Republikanischen Partei an.¹³³ Die übrigen 6 gehörten keiner Partei an.

Setzt man die Anzahl aller US-Botschafter bei den UN (reguläre und Interimsbesetzungen) in Verbindung mit den jeweiligen US-Präsidenten, unter denen sie gedient

¹³³ Zwar wechselte Jeane J. Kirkpatrick offiziell erst im April 1985, also nach ihrem Rücktritt als US-Botschafterin von den Demokraten zu den Republikanern, de facto sympathisierte sie jedoch schon seit Ende der 1970er Jahre, also vor ihrem Amtsantritt stark mit den Republikanern. Sie wollte jedoch mit ihrer Mitgliedschaft bei den Demokraten die Zusammenarbeit beider Parteien in der Reagan-Regierung suggerieren. Daher wird hier sie zu den Republikanern gezählt (Collier 2012: 167 f.; siehe auch Kapitel 5.3).

haben, fällt auf, dass es die meisten Ständigen US-Vertreter bei den UN in der Amtszeit von George W. Bush gab (7, davon 3 Interimsbesetzungen), gefolgt von Bill Clintons Amtszeit mit 5 Personen (davon eine Interimsbesetzung).¹³⁴ Unter den Präsidenten Truman, Johnson und Nixon gab es je 3 Ernennungen (darunter lediglich bei Truman eine Interimsbesetzung), 2 Ernennungen unter Eisenhower, Ford, Carter und Reagan und Bush Sen. Eine Ernennung hatten jeweils die Präsidenten Kennedy und Obama (bis Juli 2013) (siehe Abbildung 5).¹³⁵

Abbildung 5: Anzahl von US-Botschaftern bei den UN unter US-Präsidenten (N=32) (interim/regulär; 1945–2013)



Quelle: eigene Datensammlung über alle bisherigen US-amerikanischen UN-Botschafter 1945–2013.

Blickt man auf die UN-Generalsekretäre und prüft, mit wie vielen unterschiedlichen US-Botschafter-Ernennungen diese zu tun hatten¹³⁶, so waren es 8 unterschiedliche Ständige Vertreter unter Annan (davon 3 Interimsbesetzungen), gefolgt von 6 unter

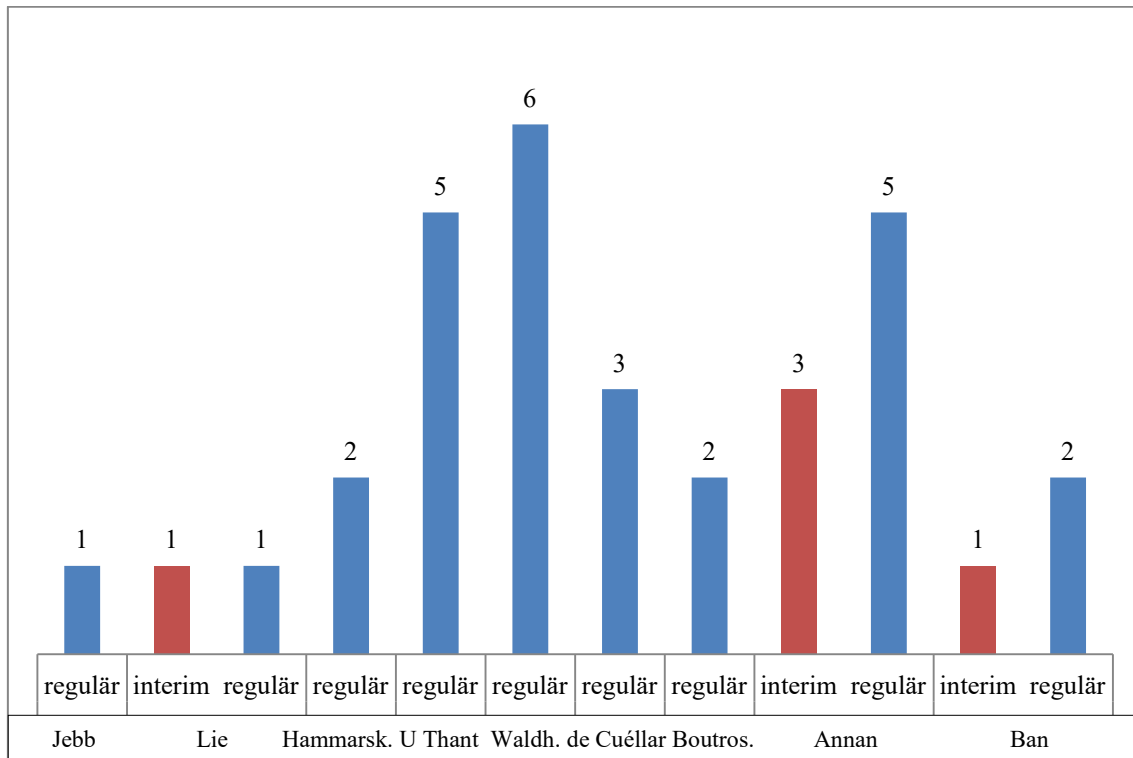
¹³⁴ Bei Clinton mögen dies überwiegend individuelle Gründe der jeweiligen Amtsinhaber gewesen sein, die im Einzelfall nur schwer zu überprüfen sind. Im Fall von George W. Bush könnte die hohe Anzahl an US-Botschaftern bei den UN u.a. damit zusammen hängen, dass sich die Regierung über die Ausrichtung der UN-Politik lange Zeit uneins war und bei der Ernennung des US-Botschafters John R. Bolton 2005 gar zum bisher für dieses Amt einmaligen Mittel des *recess appointments* griff, also dem Einsatz Boltons in New York ohne die Bestätigung durch den US-Senat (Bumiller/Stolberg 2005). Dies war bislang der einzige Fall, der den Nominierungsprozess des US-Botschafters bei den UN betraf. Barack Obama hingegen sorgte wieder für Kontinuität bei der Besetzung des Amtes (vgl. Rosenow 2013: 210–215).

¹³⁵ Zu berücksichtigen ist sicher auch die Amtszeit der jeweiligen Präsidenten (bzw. im Folgenden der jeweiligen UN-Generalsekretäre). Aufgrund der relativ geringen Fallzahl soll dies in diesem Zusammenhang jedoch vernachlässigt werden.

¹³⁶ Immer gezählt zum Zeitpunkt der Ernennung, damit eindeutige Zuordnungen möglich sind.

Waldheim, 5 unter U Thant, je 3 unter de Cuéllar und Ban (bis Juli 2013 und davon eine Interimsbesetzung), 2 unter Lie (davon eine Interimsbesetzung), Hammarskjöld, Boutros-Ghali und einer (Stettinius) unter dem Interims-UN-Generalsekretär Jebb (siehe Abbildung 6).

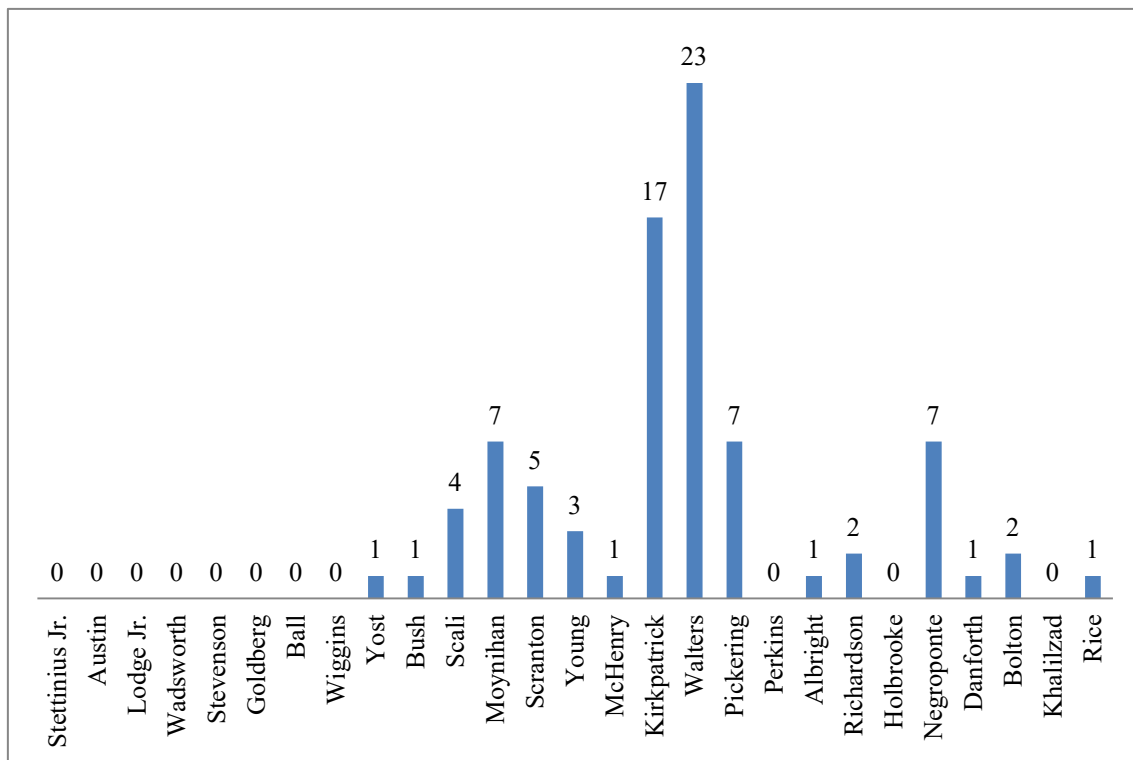
Abbildung 6: Anzahl von US-Botschaftern bei den UN unter UN-Generalsekretären (N=32) (interim/regulär; 1945–2013)



Quelle: eigene Datensammlung über alle bisherigen US-amerikanischen UN-Botschafter 1945–2013.

Abschließend sei noch angemerkt, dass die meisten Vetos der USA im UN-Sicherheitsrat durch die Botschafter unter Präsident Reagan, Walters (23) und Kirkpatrick (17), abgegeben wurden. Danach folgten Moynihan unter Präsident Ford, Pickering unter Bush Sen. und Negroponte unter Bush Jr. (je 7). Weitere waren Scranton unter Ford (5), Scali unter den Präsidenten Nixon/Ford (4), Young unter Präsident Carter (3), Richardson unter Präsident Clinton sowie Bolton unter Bush Jr. (je 2) und zuletzt mit je einem Veto Yost und Bush Sen. unter Nixon, McHenry unter Carter, Albright unter Clinton, Danforth unter Bush Jr. und Rice unter Präsident Obama. In die Amtszeit der übrigen US-Botschafter fiel kein Veto im UN-Sicherheitsrat (siehe Abbildung 7). Das Veto ist ein Ausdruck des nationalen Interesses, das der jeweilige US-UN-Botschafter im Sicherheitsrat vertritt und gleichzeitig Ausdruck dafür, dass der nationale und internationale UN-Kontext für den Ständigen Vertreter in dieser Situation nicht zu vereinen ist.

Abbildung 7: Anzahl der Vetos im UN-Sicherheitsrat pro US-Botschafter bei den UN (N=27) (regulär; 1945–2013)



Quelle: eigene Datensammlung über alle bisherigen US-amerikanischen UN-Botschafter 1945–2013.

Nach der bisherigen Bestandsaufnahme und auf Grundlage der gesamten Datensammlung können über den „typischen“ US-amerikanischen UN-Botschafter folgende hypothetischen Merkmale subsumiert werden: Er wurde meist regulär vom Präsidenten ernannt und vom Senat bestätigt. Aller Wahrscheinlichkeit nach ist er ein politisch Ernannter mit einem wissenschaftlichen oder politischen Hintergrund (Senator oder Abgeordneter), der männlich ist (und darüber hinaus weiß), bei Amtsantritt ein Alter von rund 56 Jahren hat, ca. zwei bis drei Jahre im Amt bleibt, Mitglied im Kabinett des Präsidenten ist und eher einer Partei angehört (Demokraten oder Republikaner), als dass er parteilos ist. Er hat meistens unter dem jeweiligen Präsidenten einen regulären Nachfolger und ist einer von insgesamt 3 US-Botschaftern, die die Amtszeit eines einzelnen UN-Generalsekretärs miterleben.

Diese Eigenschaften sollen nun noch einmal fokussiert mit den Ersternennungen unter den jeweiligen US-Regierungen verglichen werden. Einige zuvor genannte Trends fallen dabei etwas deutlicher auf. Zu den Ersternennungen (*initial appointments*) werden nur jene Botschafter gezählt, die gemäß der US-Verfassung vom jeweils neuen US-Präsidenten regulär ernannt und vom Senat bestätigt wurden und nicht als Interimsbotschafter tätig waren. Die Ersternennungen bieten eine gewisse Vergleichbarkeit untereinander, sind sie doch Bestandteil der politischen Ausrichtung zu Beginn eines jeden

neuen US-Präsidenten, der die Ernennung übernimmt. Spätere Nachfolger unter den jeweiligen Präsidenten können im Gegensatz dazu eine Vielzahl von unterschiedlichen Gründen haben, die selten vergleichbar oder verallgemeinerbar sind. Konkret geht es um die folgenden 12 Personen, da es seit 1945 zwölf unterschiedliche US-Regierungen gab:

Tabelle 8: US-amerikanische UN-Botschafter (Ersternennungen; Stand: 2017)

Nr.	US-Botschafter	Amtszeit	US-Präsident	UN-Generalsekretär
02	Warren R. Austin ¹³⁷	1947–1953	Harry S. Truman	Trygve Lie
03	Henry C. Lodge Jr.*	1953–1960	Dwight D. Eisenhower	Dag Hammarskjöld
05	Adlai E. Stevenson*	1961–1965	John F. Kennedy	Sithu U Thant
			Lyndon B. Johnson	
06	Arthur J. Goldberg*	1965–1968		
09	Charles W. Yost*	1969–1971	Richard M. Nixon	
12	Daniel P. Moynihan*	1975–1976	Gerald R. Ford	Kurt Waldheim
14	Andrew J. Young*	1977–1979	James E. Carter	
16	Jeane J. Kirkpatrick*	1981–1985	Ronald W. Reagan	
				Javier Pérez de Cuéllar
18	Thomas R. Pickering	1989–1992	George H.W. Bush	
20	Madeleine K. Albright*	1993–1997	William J. Clinton	Boutros Boutros-Ghali
23	John D. Negroponte	2001–2004	George W. Bush	Kofi Annan
27	Susan E. Rice*	2009–2013	Barack H. Obama	Ban Ki-moon

* = Kabinettsmitglied

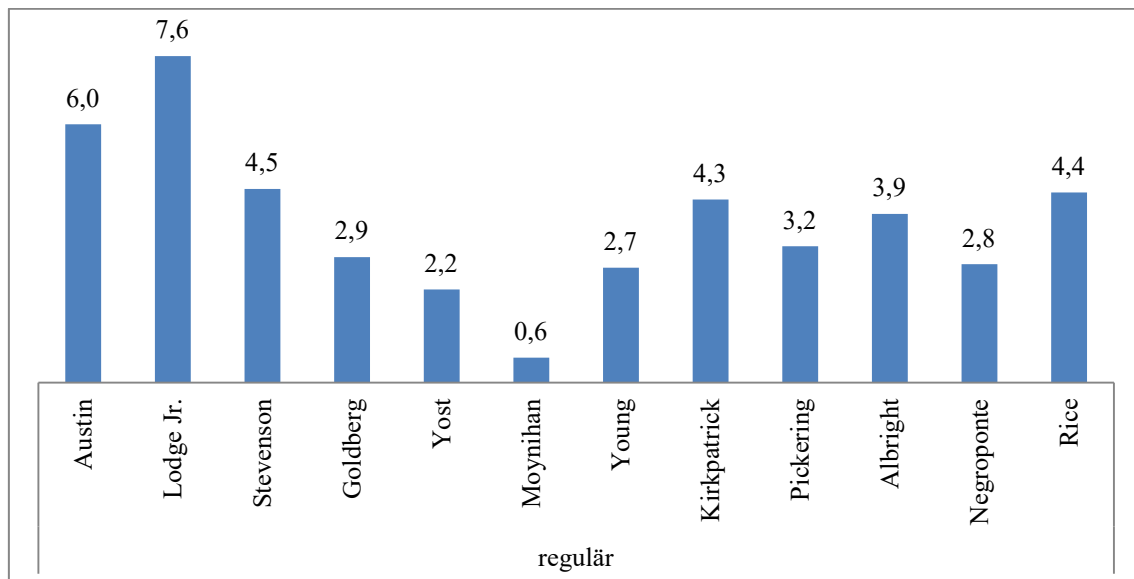
Quellen: US Department of State – Office of the Historian 2017a; Fasulo 2009: 32; Bose 2011: 254 f.

¹³⁷ Wie bereits in Kapitel 1 erwähnt war vor Warren Robinson Austin Edward Reilly Stettinius Jr. der erste US-Botschafter bei den Vereinten Nationen (1945–1946). Da dieser jedoch nur ca. neun Monate im Amt war und dieses nur schwer messbar prägte (im Gegensatz zu seinen Verhandlungen zur Gründung der Vereinten Nationen als US-Außenminister), soll in dieser Arbeit Austin als der erste, das Amt prägende Botschafter unter Präsident Harry S. Truman gezählt werden. Austin war sechs Jahre im Amt und konnte mit seiner neuen Tätigkeit den außen/UN-politischen Entscheidungsprozess der USA in Washington beeinflussen aber auch maßgeblich seine Arbeit in New York gestalten (Campbell/Herring 1975; Mazuzan 1977; Schlesinger 2003). Edward R. Stettinius hatte weder eine starke Stellung innerhalb der US-Regierung unter Präsident Truman noch – im Vergleich zu anderen Ständigen Vertretern, beispielsweise aus Frankreich oder dem Vereinigten Königreich – ausreichende Erfahrungen in den internationalen Beziehungen gesammelt, auch wenn er an der UN-Gründungskonferenz in San Francisco als US-Verhandlungsführer teilgenommen hatte (Weiler/Simons 1967: 568). Dazu Finger: „Stettinius [...] had successfully led the San Francisco delegation, but his illness and the brevity of his tenure prevented him from having any real impact at USUN.“ (Finger 1988: 342). Stettinius spielte eine wichtige Rolle beim Entwerfen der UN-Charta als US-Delegationsleiter auf der UN-Gründungskonferenz in San Francisco. Und unter der Regierung von US-Präsident Roosevelt hatte er wichtige innenpolitische Ämter inne, in denen er zwischen unterschiedlichen Interessengruppen vermittelte, ehe er 1944 Außenminister wurde (Bose 2011: 242). Truman wollte Stettinius' Arbeit mit dem neu geschaffenen Amt des US-Botschafters bei den UN honorieren, von dem Stettinius jedoch frustriert nach kurzer Zeit zurücktrat (Campbell/Herring 1975: 398–408).

Unter den Ersternennungen waren seit 1945 9 *political appointees* (75 Prozent), hingegen nur 3 Berufsdiplomaten unter jeweils Republikanischen US-Regierungen, die allesamt männlich waren (Yost unter Präsident Nixon, Pickering unter Präsident Bush Sen. und Negroponte unter Präsident Bush Jr.) (25 Prozent). Zählt man nicht die Personen, sondern addiert auch hier die Amtszeiten beider Gruppen aus 3 plus 9 Botschaftern, so ergibt sich wie bei der Grundgesamtheit von 27 regulären Ernennungen exakt das gleiche Verhältnis der Amtszeit: Der Zeitraum von 1945 bis 2013 war zu 71 Prozent (36,8 Jahre) durch politisch Ernante abgedeckt und zu lediglich 29 Prozent (8,1 Jahre) durch Berufsdiplomaten. Letztere hatten auch hier eine im Durchschnitt kürzere Amtszeit mit 2,7 Jahren, während die Gruppe der politisch Ernanten bei den Ersternennungen gar einen Durchschnittswert von 4,1 Jahren erreicht. Im Vergleich zu den beiden Gruppen Berufsdiplomaten vs. politisch Ernante aus N=27 (Letztere waren rund 1,6-mal länger im Amt) ergibt sich bei den beiden Gruppen aus N=12 ein nur leicht niedrigeres Verhältnis von 1,5-mal, die die *political appointees* länger im Amt waren als die Berufsdiplomaten.

Was die Amtszeit der regulären Ersternennungen betrifft, so reicht das Spektrum von knapp 8 Monaten (Moynihan; 07/1975–02/1976) bis zu 7,6 Jahren (Lodge Jr.; 12/1953–09/1960) (siehe Abbildung 8).

Abbildung 8: Amtsdauer in Jahren pro Person (N=12) (regulär; Ersternennungen; 1945–2013)

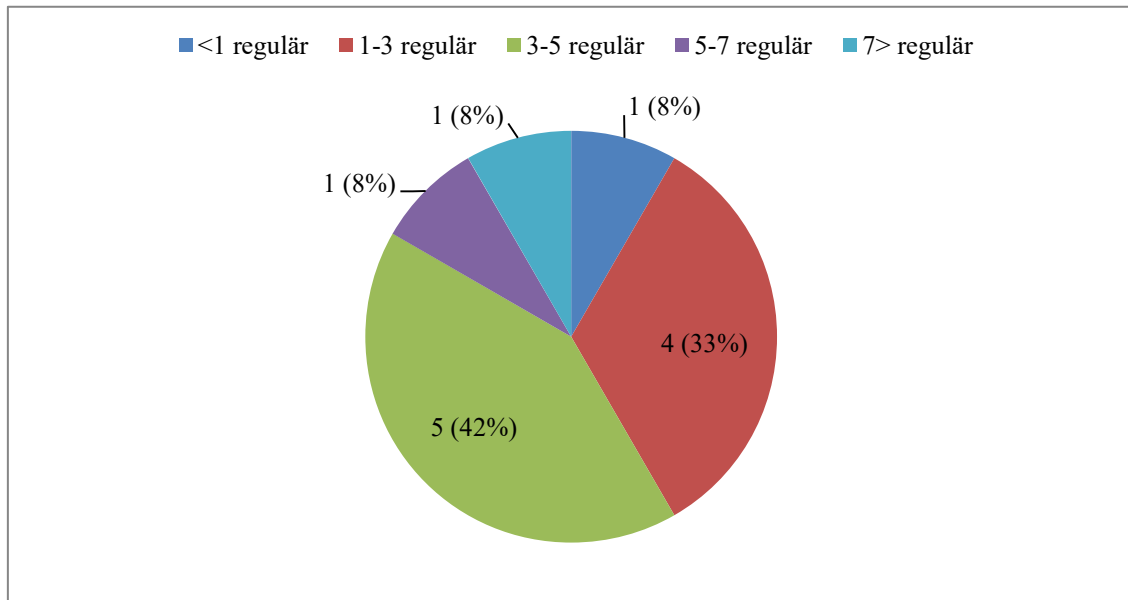


Quelle: eigene Datensammlung über alle bisherigen US-amerikanischen UN-Botschafter 1945–2013.

Insgesamt war eine Personen weniger als ein Jahr (8 Prozent); 4 Personen waren zwischen einem und 3 Jahren (33 Prozent); 5 Personen zwischen 3 und 5 Jahren (42 Prozent), sowie je eine Person zwischen 5 und 7 Jahren bzw. mehr als 7 Jahre (je 8 Pro-

zent) im Amt des US-Botschafters bei der Weltorganisation tätig (siehe Abbildung 9). Im Vergleich zu allen regulären Ständigen US-Vertretern in New York (N=27) waren bei den Ersternennungen (N=12) rund doppelt so viele Botschafter zwischen 3 und 5 Jahre lang tätig (statt Anteil von 22 Prozent nun 42 Prozent).

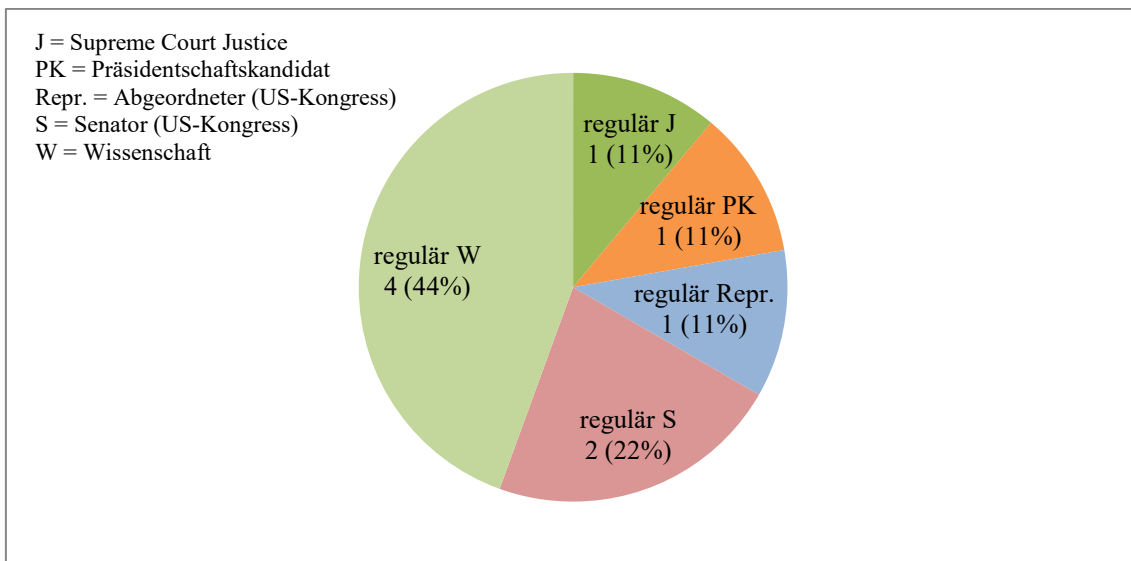
Abbildung 9: Amtsdauer in Jahren nach Kategorien (N=12) (regulär; Ersternennungen; 1945–2013)



Quelle: eigene Datensammlung über alle bisherigen US-amerikanischen UN-Botschafter 1945–2013.

Wenn man sich wiederum den persönlichen Hintergrund der politisch Ernannten der Erstbenennungen anschaut (9 von 12 Botschaftern), so ergibt sich folgende Zusammensetzung: Die größte Einzelgruppe dieser Personen (4; 44 Prozent; Moynihan, Kirkpatrick, Albright und Rice) stammte aus der Wissenschaft bzw. politischen Beratung und umfasst die gleichen Botschafter wie die Gruppe von N=27. Die zweitgrößte Gruppe besteht aus früheren Senatoren (2; 22 Prozent; Austin, Lodge Jr.). Die übrigen 3 Personen der Ersternennungen waren entweder Abgeordnete des Repräsentantenhauses (Young), Präsidentschaftskandidaten (Stevenson) oder Richter am *Supreme Court* (Goldberg) (siehe Abbildung 10).

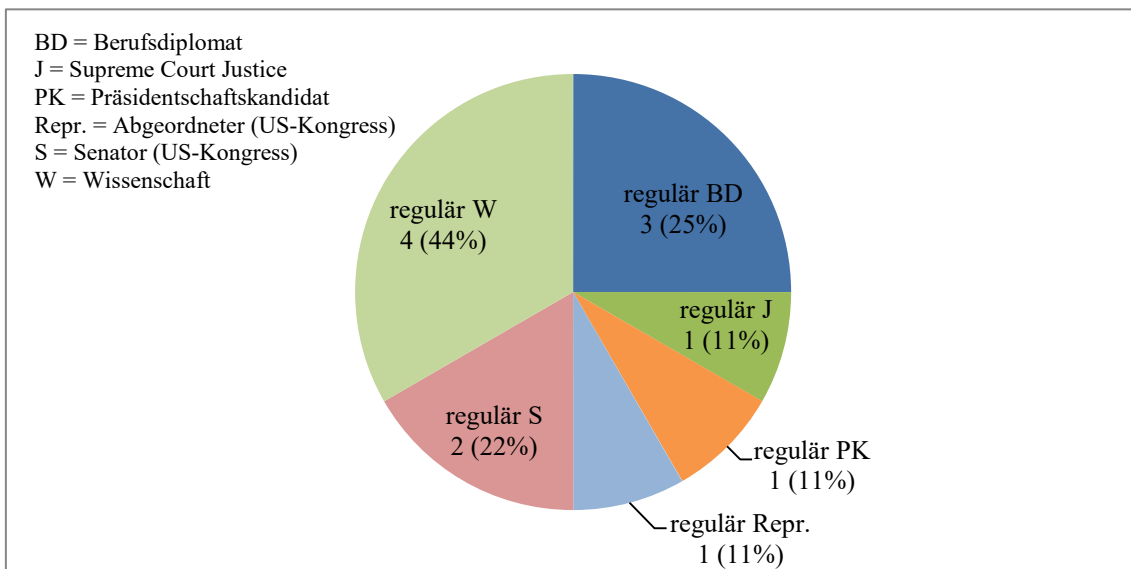
Abbildung 10: politisch Ernante (N=9); letzte Position vor Ernennung (regulär; Ersternennungen; 1945–2013)



Quelle: eigene Datensammlung über alle bisherigen US-amerikanischen UN-Botschafter 1945–2013.

Auch in der folgenden Abbildung 11 werden diese Werte ins Verhältnis zu den regulären Besetzungen durch Berufsdiplomaten gesetzt.

Abbildung 11: Berufsdiplomaten und politisch Ernante als US-Botschafter im Vergleich (N=12); letzte Position vor Ernennung (regulär; Ersternennungen; 1945–2013)



Quelle: eigene Datensammlung über alle bisherigen US-amerikanischen UN-Botschafter 1945–2013.

Auch bei den Ersternennungen fällt eines auf: Von 12 regulären Botschaftern war die Mehrheit männlich (9; 75 Prozent). Allerdings sind alle 3 weiblichen Botschaf-

ter, die es bislang gab (Stand: Juli 2013), Ersternennungen (25 Prozent; Kirkpatrick, Albright, Rice).¹³⁸

Im Kabinett des Präsidenten saßen von den Ersternennungen 9 der 12 regulär ernannten Personen (75 Prozent). Interessant ist hierbei, dass durchaus auch wie zuvor erwähnt Berufsdiplomaten als Ersternennungen im Kabinett des Präsidenten sitzen können (Yost). Nicht im Kabinett waren Austin als politisch Ernannter sowie Pickering und Negroponte als Berufsdiplomaten.

Bei der Parteizugehörigkeit ergibt sich bei den Ersternennungen ein etwas gemischteres Verhältnis im Vergleich zur zuvor genannten größeren Grundgesamtheit von N=27: Obwohl von den 12 US-Regierungen seit 1945 (Truman bis Obama) 6 Demokratisch und 6 Republikanisch waren, gab es insgesamt zwar 6 Botschafter, die der Demokratischen Partei angehörten (Stevenson, Goldberg, Moynihan, Young, Albright und Rice), jedoch nur 4, die den Republikanern angehörten (Austin, Lodge Jr., Kirkpatrick und Negroponte) sowie 2 Parteilose (Yost, Pickering, die beide von Republikanischen US-Regierungen unter Nixon und Bush Sen. eingesetzt wurden).

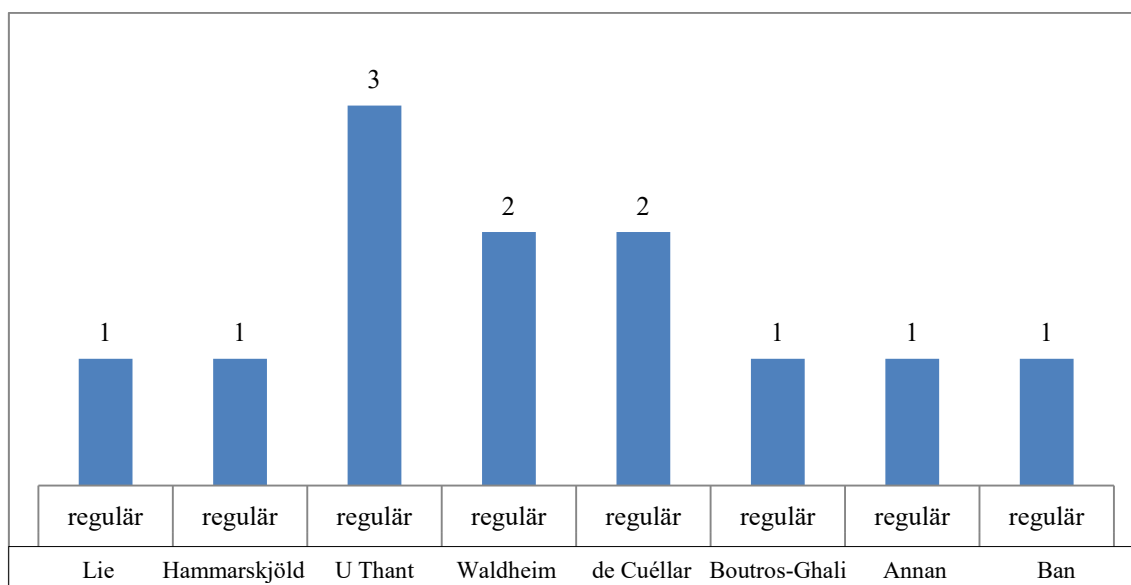
Bei der Gruppe der Ersternennungen entfällt die modifizierte Abbildung, die die Anzahl der US-Botschafter bei den UN in Verbindung mit den jeweiligen US-Präsidenten setzt, unter denen sie gedient haben, da hierbei die Anzahl immer gleich bei eins ist.

Blickt man aber auch hier auf die UN-Generalsekretäre und prüft, mit wie vielen unterschiedlichen US-Botschafter-Ersternennungen (und damit neuen US-Regierungen) diese zu tun hatten¹³⁹, so waren es 3 unterschiedliche Ständige Vertreter unter U Thant, gefolgt von je 2 unter Waldheim und de Cuéllar sowie je einer Ersternennung unter den übrigen UN-Generalsekretären Lie, Hammarskjöld, Boutros-Ghali, Annan und Ban (siehe Abbildung 12).

¹³⁸ Mit der Ernennung der US-UN-Botschafterin Nikki Haley unter US-Präsident Trump 2017 kam eine weitere weibliche Ersternennung hinzu. Diese wird jedoch aus den zuvor genannten Erwägungen nicht mitgezählt (siehe Fußnote 130).

¹³⁹ Immer gezählt zum Zeitpunkt der Ernennung, damit eindeutige Zuordnungen möglich sind.

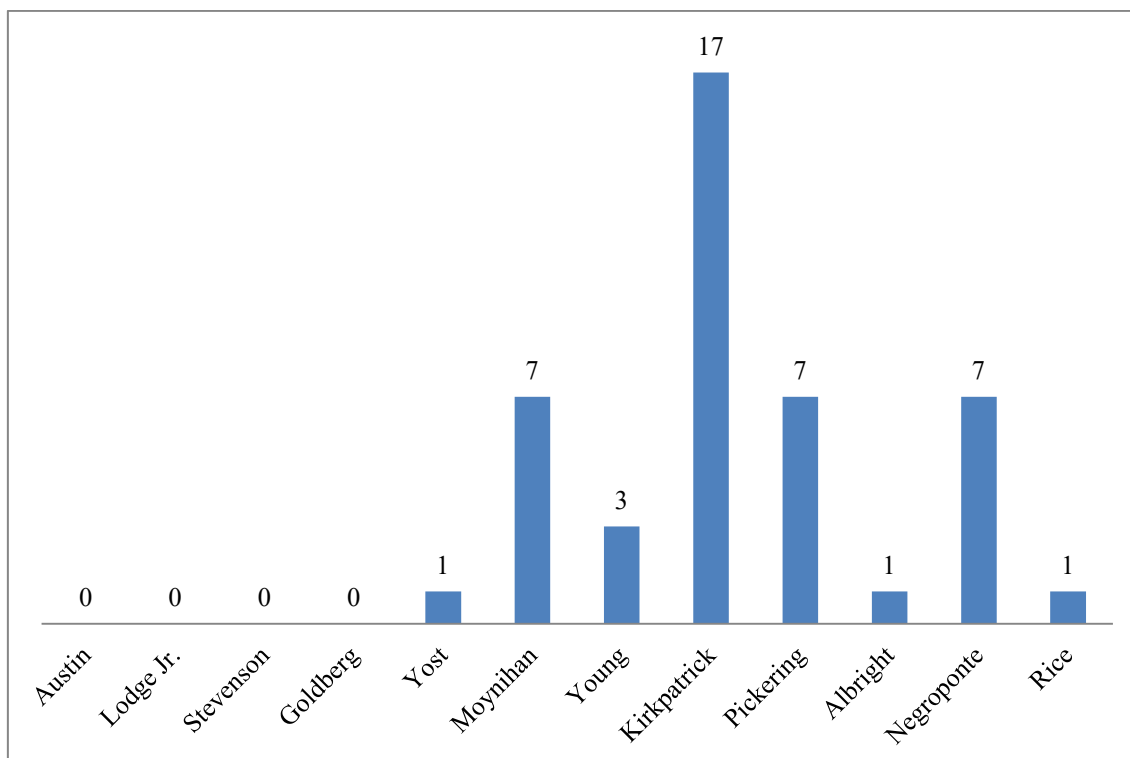
Abbildung 12: Anzahl von US-Botschaftern bei den UN unter UN-Generalsekretären (N=12) (regulär; Ersternennungen; 1945–2013)



Quelle: eigene Datensammlung über alle bisherigen US-amerikanischen UN-Botschafter 1945–2013.

Abschließend sei auch noch einmal bei den Ersternennungen angemerkt, dass die meisten Vetos der USA im UN-Sicherheitsrat als Ausdruck nationalen Interesses unter der US-Botschafterin Kirkpatrick (17) abgegeben wurden. Danach folgten Moy-nihan, Pickering und Negroponte mit je 7 Vetos. Der Ständige Vertreter Young gab 3 Vetos ab und die Botschafter Yost Albright und Rice je ein Veto. Unter Austin, Lodge Jr., Stevenson und Goldberg als Ersternennungen wurden im UN-Sicherheitsrat keine Vetos abgegeben (siehe Abbildung 13).

Abbildung 13: Anzahl der Vetos im UN-Sicherheitsrat pro US-Botschafter bei den UN (N=12) (regulär; Ersternennungen; 1945–2013)



Quelle: eigene Datensammlung über alle bisherigen US-amerikanischen UN-Botschafter 1945–2013.

Zusammenfassend bestehen die individuellen Bestimmungsfaktoren, die das Denken und Handeln des Ständigen Vertreters der USA bei den UN maßgeblich beeinflussen, insbesondere aus biografischen Faktoren (u.a. die Berufsausbildung, berufliche Stationen vor dem Amtsantritt), die Art der Rekrutierung (reguläre oder Interimsbesetzung) sowie die Gestaltung des Amtes – entweder als Berufsdiplomat oder als politisch Ernannter. Im Folgenden sollen auf Basis der bisherigen Datensammlung Überlegungen zu Rollenverständnissen und -typen US-amerikanischer Botschafter angestellt werden.

4.1.2 Rollenverständnisse und -typen der US-UN-Botschafter als Individuen

Auf Grundlage der zuvor vorgestellten Abbildung 4 (Berufsdiplomaten und politisch Ernannte als US-Botschafter im Vergleich (N=27); letzte Position vor Ernennung (regulär; 1945–2013)) und Abbildung 11 (Berufsdiplomaten und politisch Ernannte als US-Botschafter im Vergleich (N=12); letzte Position vor Ernennung (regulär; Ersternennungen; 1945–2013)) kristallisieren sich drei – in Relation zu den anderen – dominante Gruppen heraus: erstens der hohe Anteil an politisch Ernannten, die aus der Wissenschaft stammen (worunter auch Politikberatung verstanden werden soll). Zweitens frühere Senatoren und Abgeordnete des Repräsentantenhauses, die US-Botschafter bei den UN geworden sind und drittens die professionellen Berufsdiplomaten in Abgren-

zung zu politisch Ernannten selbst. Erste Rollencharakterisierungen dieser Gruppen sollen daher folgende sein:¹⁴⁰

Der US-Botschafter kann erstens als konzeptioneller Ideengeber (Wissenschaft) für den US-Präsidenten und die US-Außenpolitik im Allgemeinen und die amerikanische UN-Politik im Besonderen fungieren.¹⁴¹ Der US-Botschafter kann zweitens als Manager (Senator bzw. Abgeordneter) zwischen nationalem und internationalem UN-Kontext tätig sein. Er ist bestens vertraut sowohl mit dem politischen System der USA, als auch mit der quasi-parlamentarischen Verfahrensweise in den Vereinten Nationen und kann diese strategisch im Sinne der Interessen der USA nutzen. Und drittens arbeitet der US-Botschafter als Berufsdiplomat und legt den Schwerpunkt auf die Vermittlung zwischen US-Interessen und jenen Interessen der anderen UN-Mitglieder sowie jenen des UN-Sekretariats selbst. In der nachfolgenden Übersicht lassen sich die idealen Rollenverständnisse und -typen mit ihrer jeweiligen biografischen Prägung unter Berücksichtigung von Beruf, Expertise und Verhalten wie folgt kategorisieren:

¹⁴⁰ Diese Rollenverständnisse können hier selbstverständlich nur idealtypisch erarbeitet werden. In der Realität existieren oftmals Mischformen. Bloomfield beispielsweise unterscheidet etwas andere Rollen für den US-Botschafter: Oberster Repräsentant der USA im Sicherheitsrat, Vorsitzender der US-Delegation in der UN-Generalversammlung, Sprecher der USA in allen relevanten UN-Gremien, Verhandlungsführer der USA bei den UN sowie gegenüber anderen UN-Mitgliedstaaten (Bloomfield 1960: 259).

¹⁴¹ Selbstverständlich können sie auch Ideengeber für die Arbeit in den UN selbst sein. Dazu Appathurai: „*The United Nations offers a unique opportunity for individual representatives to make important contributions to its functioning. It is a marketplace of ideas and those who own the rocket bases outside it are not necessarily those who launch the best ideas within it.*“ (Appathurai 1970: 290 f.).

Tabelle 9: Rollenverständnisse und -typen von US-Botschaftern als Individuen

Rollentyp	Ideengeber	Manager	Diplomat
Rollenverständnis	<i>Beruf</i>		
	Wissenschaftler, Politikberater	Senator/Abgeordneter des US-Kongresses oder Position in der Exekutive/Judikative (außer Auswärtiger Dienst)	Berufsdiplomat im Auswärtigen Dienst der USA
	<i>Expertise</i>		
	Intellektueller; außenpolitische Expertise vorhanden; zahlreiche Publikationen, jedoch geringe diplomatische Praxiserfahrungen	Pragmatiker; außenpolitische Expertise z.T. vorhanden; meist geringe diplomatische Praxiserfahrungen	Praktiker; außenpolitische Expertise hoch bei gleichzeitig zahlreichen diplomatischen Praxiserfahrungen
	<i>Verhalten</i>		
Kommunikator; kommuniziert Ideen sehr deutlich; argumentiert grundsätzlich, normativ und zuweilen ideologisch; versteht die UN primär als Forum	Strategie; strategische Nutzung der Legislative zur Einbindung in die Exekutive und Nutzung der quasi-parlamentarischen Struktur in den UN; Mobilisierung von strategischen Mehrheiten als Priorität; versteht die UN primär als Instrument	Vermittler; ausgleichender Akteur zwischen nationalen und internationalen Interessen; eher im Hintergrund aktiv, weniger ideologische/prinzipielle Argumentation; Berücksichtigung von innenpolitischen und internationalen Mehrheiten; multilaterales Grundverständnis; versteht die UN primär als Akteur	

Quelle: eigene Darstellung.

Auf diese individuellen Rollenverständnisse und -typen wird in den Fallstudien wieder zurückgegriffen. Im Folgenden wird nun auf den konzeptionellen Kontext und die Bestimmungsfaktoren des Ständigen Vertreters der USA bei den UN eingegangen.

4.2 Die Rolle des US-UN-Botschafters im außenpolitischen Denken der USA

4.2.1 Grundlagen: Die konzeptionellen Bestimmungsfaktoren

Das konzeptionelle Denken der US-amerikanischen Botschafter bei den UN prägt ihre Rolle und ihr Handeln sowohl im nationalen als auch im internationalen UN-Kontext. Um die jeweiligen Weltordnungsvorstellungen der Akteure und das jeweilige Rollenverständnis der USA in den internationalen Beziehungen einordnen zu können, ist zuvor jedoch in diesem Kapitel der Blick auf grundsätzliche Faktoren relevant, die zum spezifischen Selbstverständnis US-amerikanischer Außenpolitik führen und zum

damit verbundenen ambivalenten Verhältnis gegenüber internationalen Organisationen beitragen, insbesondere gegenüber den Vereinten Nationen.¹⁴²

Eine Art übergeordneter außenpolitischer Zugang einer jeweiligen US-Regierung wird im Allgemeinen als „*Grand Strategy*“ bezeichnet (Lantis 2013: 244).¹⁴³ Sie legt in der Regel die grundsätzliche Ausrichtung und damit die Interessen US-amerikanischer Außenpolitik fest. Somit hat sie unmittelbare Auswirkungen auf das Verständnis gegenüber internationalen Organisationen im Allgemeinen und auf den Umgang mit den Vereinten Nationen im Besonderen. Dabei geht es um formulierte Interessen und die notwendigen Ressourcen, um diese Interessen umzusetzen. „*Grand*“ bedeutet hier, dass diese Strategie sehr allgemein und breit gefasst ist und „*Strategy*“, dass die jeweilige US-Regierung sich verpflichtet, diese Interessen möglichst konsistent zu vertreten und ihre Ziele umzusetzen. Bereits seit der Gründung der USA gibt es immer wieder intensive Debatten über das außenpolitische Engagement Amerikas in der Welt, zwischen jenen, die – zunächst grob gesagt – gegenüber anderen Staaten und Organisationen ein neutrales und isolationistisches Verhalten befürworten und jenen, die ein verstärktes internationales Engagement einfordern (Hook/Spanier 2013: 6–20; McKnight Nichols 2011; Anderson 2015).¹⁴⁴ So schloss u.a. auch die frühere *Director of Policy Planning* im *Department of State*, Anne-Marie Slaughter, an diese seit der Gründung der USA bestehende Debatte an, indem sie 2011 forderte:

„The United States needs a national strategic narrative [...] more and more Americans are asking in the world: Where is the United States going in the world? How can we get there? What are the guiding stars that will illuminate the path along the way? [...] These questions require new answers because of

¹⁴² Luck kommt in seiner Studie zum ambivalenten – mal kooperativen, mal konfliktiven – Verhalten der USA gegenüber internationalen Organisationen zwischen 1919 bis 1999 zum Schluss, dass im Prinzip acht relevante Faktoren zu eben diesem ambivalenten Verhältnis beitragen: Erstens der amerikanische Exzeptionalismus und die Schwierigkeit nationale Macht in den Entscheidungsprozess internationaler Organisationen zu transferieren. Zweitens das Primat der nationalen Souveränität in einer zunehmend interdependenten Welt. Drittens negative Einstellungen gegenüber anderen Staaten und deren politischen Systemen. Viertens der Minderheitenstatus der USA, in dem sich die USA aufgrund ihrer besonderen Stellung im internationalen System in internationalen Organisationen immer wieder sehen. Fünftens das Dilemma zwischen dem Erreichen zuverlässiger kollektiver Sicherheit, ohne die nationale Handlungsfreiheit aufzugeben. Sechstens die immer wieder gestellte Frage, ob die USA militärische Streitkräfte internationalen Organisationen zur Verfügung stellen würden und die damit verbundene innenpolitische Kontroverse. Siebtens die ständigen Fragen zur Reform der UN sowie achtens der Streit über eine internationale Lastenverteilung („*burden sharing*“) und die Finanzierung internationaler Organisationen (Luck 1999). Auf die nach Meinung des Autors wichtigsten Punkte wird im Folgenden konzeptionell eingegangen.

¹⁴³ Lantis unterscheidet „*Grand Strategies*“ von Doktrinen. Letztere sind in der Regel wesentlich konkreter formuliert und stark kontextgebunden, wie beispielsweise die Monroe-Doktrin von 1823 zur US-amerikanischen Dominanz in Lateinamerika, der grundsätzlichen politischen Isolation und zum Interventionsverbot der USA oder die Truman-Doktrin (1947) zum weltweiten Kampf gegen den Kommunismus (Wittkopf et al. 2003: 28 ff.; 37 ff.).

¹⁴⁴ Ausführlich zur Geschichte der US-amerikanischen Außenpolitik siehe Hook 2011 und Wittkopf et al. 2003; speziell seit 1945: Hook/Spanier 2013.

the universal awareness that we are living through a time of rapid and universal change.“ (Anne-Marie Slaughter 2011)

Um diese Debatten zu strukturieren und zu kontrollieren, fordert der US-Kongress von der jeweiligen Regierung in regelmäßigen Abständen einen Bericht über *Grand Strategies* und Doktrinen, die auf Grundlage außenpolitischer Perzeptionen Interessen formulieren und auf die zur Umsetzung notwendigen Ressourcen eingehen, so u.a. in außenpolitischen Reden (u.a. der jährlichen „*State of the Union Address*“ des US-Präsidenten), der Veröffentlichung der *National Security Strategy* und anderer Berichte oder im Rahmen von Anhörungen von Regierungsmitgliedern im US-Kongress (Lantis 2013: 245 f.).

Konzeptionelle Grundlage einer jeden *Grand Strategy* ist im amerikanischen außenpolitisch-konzeptionellen Denken der Exzeptionalismus („*Exceptionalism*“; Hook/Spanier 2013: 10–12; Koschut 2012: 31; Lipset 1996).¹⁴⁵ Dieser ist fest im amerikanischen Denken verankert und projiziert nationale Vorstellungen und Werte auf das außenpolitische Handeln. Daher ist eine Trennung zwischen innenpolitischem und außenpolitischem Denken oftmals relativ schwierig. Im Grundsatz geht er von der historischen Perspektive aus, dass die USA als die erste und damit älteste Demokratie mit ihren liberalen Werten wie Freiheit, Individualismus, Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz auf Privateigentum einzigartig und ein Vorbild für die ganze Welt sind (Wittkopf et al. 2003: 245–248; Hook 2011: 17 ff.). So soll Alexis de Tocqueville als einer der Ersten die amerikanische Gesellschaft als eine außergewöhnliche beschrieben haben, als er sagte: „*The position of the Americans is therefore quite exceptional, and it may be believed that no democratic people will be placed in a similar one*“ (de Tocqueville 1835, Vol. 2, Chapter IX: 548). Im Grunde genommen geht er nach Restad von drei Prämissen aus (Restad 2015: 3 ff.): erstens, dass sich die USA vom Rest der Welt im positiven Sinne in einem stärkeren Maße unterscheiden, als es andere Staaten voneinander tun. Ursprünglich war hierbei in erster Linie die „alte Welt“, also Europa, gemeint. Zweitens, dass Amerika besonders ist und eine einzigartige Rolle in der Weltgeschichte innehat. Dies bedeutet, dass die USA führen, während die anderen Staaten zu folgen haben.¹⁴⁶ Und drittens, dass sich die USA den Gesetzen der Geschichte widersetzen und

¹⁴⁵ Umfangreich beschäftigt sich u.a. Dunn mit dem amerikanischen Exzeptionalismus als Herausgeber eines Sammelbandes (Dunn 2013). Darin gehen Dunn und zahlreiche andere Autoren auf dessen Ursprünge, seine Geschichte und Perspektiven ein.

¹⁴⁶ Ein Beispiel: In einer Untersuchung der „*State of the Union*“-Reden der US-Präsidenten von Franklin D. Roosevelt bis George W. Bush zwischen 1938 und 2008 haben Neumann und Coe herausgefunden, dass US-Präsidenten von insgesamt 2.480 Staatennennungen nur drei Mal andere Staaten als Vorbilder für die USA erwähnt haben: das Vereinigte Königreich im Kampf gegen den Nationalsozia-

bis auf Weiteres ein mächtiger Staat bleiben werden – im Gegensatz zu früheren, anderen Staaten und deren verlorengegangenen Einflusszonen wie den früheren europäischen Kolonialmächten.

Der Idee des Exzeptionalismus liegt auch die Idee der US-amerikanischen Expansion zugrunde, die „*Manifest Destiny*“¹⁴⁷ (Stephanson 1995). Sie beschreibt die angeblich gottgegebene Bestimmung der USA sich auf dem amerikanischen Kontinent auszudehnen (insbesondere gen Westen) (Wittkopf et al. 2003: 28). Koschut unterscheidet zwischen zwei Seiten des Exzeptionalismus: zum einen die „introvertierte Sichtweise“ (Koschut 2012: 32) und zum anderen die „extrovertierte Sichtweise“ (Koschut 2012: 32). Bei Ersterer verstehen sich die USA als moralisches und internationales Vorbild, das über allem steht und vor der Außenwelt geschützt werden muss. Damit ist auch der historische Mythos der „*City upon a Hill*“ verbunden, die 1630 der Puritaner und erste Gouverneur von Massachusetts John Winthrops in seiner Vision zur „Neuen Welt“ formulierte. Hierbei ging es ihm um die Errichtung eines frommen Zufluchtsorts fernab der korrumpierten „Alten Welt“ (Heimert/Delbaco 2001: 89–92; Hook/Spanier 2013: 14). Bestimmte Metaphern, die die USA als „Leuchtturm“ oder auch als „Festung“ sehen, sind in diesem Zusammenhang immer wieder implizit gemeint (Restad 2015: 7 f.). Diese Perzeptionen bergen jedoch auch Gefahren und können innerhalb der amerikanischen Gesellschaft beispielsweise auch xenophobe Erscheinungen begünstigen (Koschut 2012: 32). Die extrovertierte Sichtweise verbindet Koschut mit dem Begriff der USA als der „Kreuzfahrmation“ (McDougall 1997). Sie geht von ähnlichen Annahmen wie bei der introvertierten Sichtweise aus, sieht jedoch darüber hinaus eine moralische Verpflichtung darin, amerikanische Ideale in die Welt zu tragen. Damit wurden oftmals in der Vergangenheit die (z.T. gewaltsame) Expansion des Staatsgebietes der USA gen Westen Ende des 18., Anfang des 19. Jahrhunderts und die Erweiterung des Einflussgebietes seit Mitte des 19. Jahrhunderts in der Welt (militärisch und ökonomisch) begründet.

Zusammenfassend bestehen die konzeptionellen Bestimmungsfaktoren aus zwei Elementen, die für die Rolle des Ständigen Vertreters der USA bei den UN von hoher Relevanz sind: Erstens, dass sich auch der US-UN-Botschafter stets in einem

lismus (Roosevelt 1942), Schweden und sein Gesundheitssystem (Kennedy 1963) und Japan mit seinem vorbildlichen Bildungssystem (Reagan 1983) (Neumann/Coe 2011: 23; Restad 2015: 5 f.).

¹⁴⁷ Den Begriff hatte der New Yorker Journalist John L. O’Sullivan 1845 in einem Artikel der Zeitschrift „*The United States Magazine and Democratic Review*“ geprägt, als er schrieb, dass es „*our manifest destiny to overspread the continent allotted by Providence for the free development of our yearly multiplying millions*“ (O’Sullivan 1845: 5) sei. „*Manifest Destiny*“ war dabei nie eine bestimmte Politik oder Ideologie; es war ein allgemeiner Begriff, aus dem sich auch der amerikanische Exzeptionalismus speiste.

Spannungsfeld zwischen – allgemein gesprochen – isolationistischem und internationalistischem Engagement der USA in der Welt befindet (siehe dazu ausführlicher Kapitel 4.2.2). Und zweitens, dass das außenpolitisch-konzeptionelle Denken der USA vom Exzeptionalismus geprägt und strukturell in der amerikanischen Bevölkerung verankert ist. Vier typische Ausprägungen einer *Grand Strategy* und ihrer Vertreter sowie die daraus resultierenden Rollenverständnisse und -typen werden im Folgenden vorgestellt. Sie sind die Grundlage für die individuellen Einordnungen des konzeptionellen Denkens der US-UN-Botschafter.

4.2.2 Rollenverständnisse und -typen der US-UN-Botschafter im konzeptionellen Denken

Die vier Ausrichtungen einer *Grand Strategy* und ihrer Vertreter wechselten sich regelmäßig in konjunkturellen Phasen in ihrer Deutungshoheit ab oder waren parallel existierende Impulse. Die Übergänge zwischen ihnen waren und sind noch heute durchaus fließend (Lantis 2013: 246; Patrick 2002: 21 f.). Ihre jeweiligen Vertreter nehmen dabei unterschiedliche Rollenverständnisse und -typen im konzeptionellen Denken an, die hier zur besseren Einordnung des konzeptionellen Denkens der USA und ihrer Botschafter bei den UN vorgestellt werden sollen.

Lantis unterscheidet zwischen drei unterschiedlichen Strategieausrichtungen (Lantis 2013: 246–261), die für diese Arbeit von einer vierten ergänzt werden (Patrick 2002: 21 f.) und aus denen sich die unterschiedliche Rollenverständnisse und -typen ergeben: erstens die Hegemonie bzw. der Unilateralismus (im Folgenden als „konservativer Internationalismus“ bezeichnet), die den eigenständigen Schutz der nationalen Interessen vorsehen unter Zuhilfenahme konkreter Machtprojektion, z.B. durch Militär. Zweitens sieht er den Multilateralismus als die zur ersten Strategie diametrale Ausrichtung (im Folgenden als „liberaler Internationalismus“ bezeichnet). Hierbei geht es um die Bereitschaft der USA, mit anderen Staaten, aber auch internationalen Organisationen zu kooperieren, um die Ziele einer *Grand Strategy* umzusetzen.¹⁴⁸ Dann drittens eine Strategieausrichtung, die zwischen der Hegemonie bzw. dem Unilateralismus und dem Multilateralismus steht (Patrick 2002: 20 f.), der moderate Internationalismus. Und schließlich viertens der Isolationismus (von Lantis als „*Parochialism*“ bezeichnet), der

¹⁴⁸ Zur Multilateralismus-Definition siehe Kapitel 2.4. Auch Howard betont wie Ruggie die qualitative Dimension des Multilateralismus, der hier zugestimmt wird. Darunter sind allgemeine Prinzipien zu verstehen, die die Staaten teilen. Insbesondere ist hier das Prinzip der kollektiven Sicherheit als ordnungsstiftender Wert gemeint, bei dem die Sicherheit eines einzelnen Staates von Relevanz für alle Staaten ist und diese durch gemeinsame Maßnahmen aller Mitgliedstaaten gewährleistet werden muss. Multilateralismus bedeutet demnach auch das Bekenntnis zu den originären Prozessen und ihren Ergebnissen; er ist sowohl Instrument als auch Ziel (Howard 2010: 486 f.).

den Fokus auf die nationale Sicherheit und den Schutz der nationalen Grenzen legt, notfalls auch mit dem Einsatz militärischer Gewalt.¹⁴⁹

Im Einzelnen bedeutet dies für die erste außenpolitische Strategie des konservativen Internationalismus, dass die USA als mächtigstes Land der Erde der unumstrittene Hegemon¹⁵⁰ sind (Lantis 2013: 247; Patrick 2002: 20). Nach Auffassung dieser Vertreter können die USA die internationale Ordnung nach ihrem Belieben gestalten und verändern sowie unilateral handeln, um ihre Interessen und außenpolitischen Ziele zu verfolgen. Dabei ist die Möglichkeit eingeschlossen, selektiv die eigenen Ressourcen anderen Akteuren (z.B. Staaten oder internationalen Organisationen) zur Verfügung zu stellen unter der Voraussetzung, dass diese Abkommen die eigenen Kosten reduzieren und die Wahrscheinlichkeit zur Erreichung der eigenen Ziele erhöht. Der Hegemon hat die grundsätzliche Fähigkeit, aber auch den politischen Willen, die internationale Ordnung zu gestalten („*King of the Hill*“). Die Fähigkeit dazu zeigen die USA durch ihre immer noch vorhandene weltweite politische, wirtschaftliche und auch kulturelle Dominanz.¹⁵¹ Den politischen Willen dokumentierten die USA beispielsweise unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges durch die Gründung der Vereinten Nationen 1945 als System kollektiver Sicherheit zunächst unter ihrer Vorherrschaft u.a. in der UN-Generalversammlung sowie bei der Einrichtung des *Bretton-Woods*-Systems von 1944 als neues internationales Finanzsystem (Lyon 2016: Kapitel 3; Wittkopf et al. 2003: 187–190). Die Legitimität der Hegemonie wird nach dieser Strategiewahl mit den eigenen, nationalen Werten von Freiheit und Demokratie als Vorbild für den

¹⁴⁹ Koschut unterscheidet hier nur zwischen zwei Begriffen: dem Isolationismus und dem Internationalismus. Letzterer fasst danach die Begriffe der Hegemonie, Unilateralismus und Multilateralismus zusammen. Am Ende stellt er drei Idealtypen heraus: den hegemonialen Internationalismus (nach Lantis 2013: Hegemon/Unilateralismus), den liberalen Internationalismus (nach Lantis 2013: Multilateralismus) und den Neo-Isolationismus (nach Lantis 2013: Isolationismus) (Koschut 2012: 36). Howard versucht mit einem Kontinuum von amerikanischem Unilateralismus bis Multilateralismus zu arbeiten: erstens Unilateralismus, zweitens Moderater Unilateralismus, drittens Moderater Multilateralismus und viertens Multilateralismus (Howard 2010: 486–488). Da sie jedoch Unilateralismus mit Isolationismus gleichsetzt, erscheinen diese Kategorien hier ungeeignet. Unilateralismus hat oftmals auch eine internationale Relevanz, während der Isolationismus einen generellen außenpolitischen Rückzug der USA beschreibt. Dieser ist heutzutage aufgrund der vorangeschrittenen Globalisierung unwahrscheinlicher als früher und sollte deshalb sowie aus den anderen genannten Gründen nicht mit dem Unilateralismus gleichgesetzt werden.

¹⁵⁰ Der Begriff des Hegemonen beinhaltet die Dominanz eines Staates über bestimmte Regionen oder eine gar weltweite Ausübung von Einfluss auf Staaten, ohne dass der Hegemon dabei einen direkten Zugriff auf andere Staaten hat, wie es bei Imperien der Fall ist. Dabei ist gegenwärtig durchaus umstritten, wie lange die USA ihre Hegemonie überhaupt noch ausüben können (Hastedt 2015: 46 f.).

¹⁵¹ Zu den Herausforderungen der US-amerikanischen Dominanz (*Primacy*) nennt Hook erstens die mittlerweile aufgetretene Ressourcenknappheit der USA aufgrund der hohen Kosten einer globalen militärischen Präsenz, der Kriege in Afghanistan und im Irak, der Finanzkrise von 2008/2009 sowie des Aufstiegs anderer Staaten. Zweitens mögliche Glaubwürdigkeitsverluste aufgrund des Krieges gegen den Terror seit den Anschlägen vom 11. September 2001. Drittens die Effekte der Globalisierung und die Schwierigkeit, diese Prozesse national steuern zu können. Als vierte Herausforderung nennt er den Terrorismus (Hook 2011: 8–14).

Rest der Welt begründet, u.a. konkret mit dem bereits zuvor erläuterten Exzeptionalismus. Unter den nationalen Werten sind auch die Gewaltenteilung sowie das Prinzip der *Checks and Balances*¹⁵² zu verstehen, die nach dieser Strategiewahl auf die internationale Ebene übertragen werden.

Der konservative Internationalismus, insbesondere die Idee des Unilateralismus, ist eng mit dem Libertarismus verbunden (Lantis 2013: 274; Wittkopf et al. 2003: 30), bei dem die Idee des Schutzes des Individuums vor dem Staat in Erscheinung des Unilateralismus auf die Außenpolitik übertragen werden soll. In gewisser Weise sollen die USA in den internationalen Beziehungen ihre Werte als „Individuum“ eigenständig, also unilateral verteidigen dürfen. Diese Vertreter wehren sich gegen Ideen, eine übergeordnete internationale Institution zu errichten und dieser zu folgen, da sie der Souveränität der USA und ihren Interessen zuwiderlaufen könnte. Der Libertarismus ordnet zudem die Innenpolitik über die Außenpolitik und der Unilateralismus darf nur innenpolitischen Zwecken dienen (Lantis 2013: 247 f.). Aus diesem Grund ist eine große Skepsis gegenüber verbündeten Staaten und internationalen Organisationen vorhanden. Wenn auf andere Akteure zurückgegriffen wird, dann gilt dies ausschließlich zur Erweiterung des eigenen Einflusses bzw. soll den Anschein nach internationaler Legitimität für Handlungen erwecken. In der Geschichte war der konservative Internationalismus das übergeordnete Leitmotiv bei der Expansion des US-amerikanischen Territoriums in den 1770er und 1840er Jahren. Dies geschah vor dem Hintergrund der spezifisch formulierten Monroe-Doktrin zur Sicherung der US-amerikanischen Einflussphäre in Lateinamerika. Anfang des 20. Jahrhunderts wurde diese Strategie unter dem Präsidenten Theodore Roosevelt (1901–1909) praktiziert, um politische Ziele unter gleichzeitiger Androhung von militärischer Gewalt durchzusetzen, so z.B. die Abschreckung europäischer Staaten in Lateinamerika zu intervenieren und die Intervention in Panama verbunden mit dem Bau des Panama-Kanals unter US-amerikanischer Kontrolle (Wittkopf et al. 2003: 31 f.).¹⁵³ Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges waren die USA der mäch-

¹⁵² Das Prinzip der *Checks and Balances* (Machtbegrenzungen und Gegenkontrollen) geht auf Charles de Secondat Montesquieu (1689–1755) zurück und beschreibt ein politisches System gegenseitiger Kontrollen und Ausbalancierungen aller drei Gewalten (Exekutive, Legislative und Jurisdiktion). Die Institutionen der Staatsgewalt sind in ihren Aufgaben und Entscheidungsstrukturen verschränkt („*separate institutions sharing power*“). Gerade im präsidentiellen politischen System der USA dienen gegenseitige Initiativ- und Vetorechte sowie die Beteiligung an Organisations- und Personalentscheidungen der wechselseitigen Kontrolle und damit der Einflussnahme auf die unterschiedlichen Gewalten. Ziel ist die Verhinderung von Machtmissbrauch durch eine Gewalt – auch wenn es auf Kosten einer effizienten Entscheidungsfindung geht (Gellner/Kleiber 2012: 32 f.).

¹⁵³ Verbunden war diese Haltung der USA mit dem vom Theodore Roosevelt ausgesprochenen Satz: „*Speak softly, but carry a big stick*“, mit dem sich die USA erstmals offiziell vorbehielten, aktiv in lateinamerikanischen Länder militärisch zu intervenieren, wenn sie ihre Interessen gefährdet sahen – beispielsweise durch europäische Staaten (Wittkopf et al. 2003: 33).

tigste Staat der Erde und nach dieser Lesart kann die Gründung diverser internationaler Organisationen, wie den UN, der *Bretton-Woods*-Organisationen oder der NATO als Versuch betrachtet werden, US-amerikanische Dominanz institutionell und damit langfristig zu festigen.¹⁵⁴ Dies trifft auch auf die globale Verbreitung von Ideen wie beispielsweise den Menschenrechten oder der Eindämmung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen zu. Gleichzeitig beinhaltete diese *Grand Strategy* auch die unilaterale Entscheidung durch den Marshall-Plan, Teile Europas nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wieder mitaufzubauen, um den Machtbereich der Sowjetunion einzudämmen. Die finanzielle und militärische Unterstützung bestimmter Staaten wie Ägypten oder Israel ab der Mitte des 20. Jahrhunderts ist ebenfalls als geostrategische Erwägung in diese *Grand Strategy* einzuordnen (Lantis 2013: 249 f.). Robert Kagan bezeichnete die USA in diesem Zusammenhang einmal als „*benevolent empire*“ (Kagan 1998: 26). Aufgrund ihrer globalen Dominanz hätten die USA seiner Auffassung nach die Verantwortung, die Welt zu ordnen. Zum Ende des Ost-West-Konflikts brach der innenpolitische Konsens auf, dass die USA die erste Variante der *Grand Strategy* umsetzen müssten. Der Zusammenbruch der Sowjetunion machte das Aufrüsten und eine globale Präsenz der USA nicht mehr erforderlich. Gleichzeitig verschafften sich die Isolationisten in den USA wieder Gehör, als es um die Frage einer neuen Weltordnung und die Rolle der USA ging (siehe auch Kapitel 5.4).

Dem konservativen Internationalismus wird hier noch der Neokonservatismus¹⁵⁵ als besondere Variante zugeordnet (Keller 2012; Cooper 2011). Seine Vertreter legen den Schwerpunkt auf die praktische Relevanz und Umsetzungsfähigkeit des konservativen Internationalismus. Der Bruch zwischen Neokonservativen und Liberalen vollzog sich u.a. mit der Nominierung des Demokratischen Präsidentschaftskandidaten George McGovern 1972, da er in den Augen vieler Neokonservativer mit seinen Abrüstungsvorschlägen und Sozialreformen zu weit ging (Keller 2012: 48; Cooper 2011: 4 f.). Nach Ansicht Kellers war für die meisten Vertreter des Neokonservatismus die Republikanische Partei jedoch keine Alternative, da die Neokonservativen in den Augen vieler Republikaner als „*zu jüdisch, zu intellektuell, zu liberal, zu arbeitnehmerfreundlich und zu anti-isolationistisch*“ (Keller 2012: 48) galten. So waren und sind die neokonservati-

¹⁵⁴ Eine ausführliche chronologische Übersicht zum konservativen Internationalismus der USA von 1945 bis 1990 findet sich u.a. in Wittkopf et al.: 37–55.

¹⁵⁵ Der sozialistische Publizist Harrington erläuterte erstmals 1973 systematisch den Begriff des Neokonservatismus (Harrington 1973). Beschrieben wurden damit insbesondere jene Vertreter, die ursprünglich eher dem linksintellektuellen Denken angehörten, außenpolitisch jedoch einen wesentlich konfrontativeren Kurs der USA einforderten und daher zum (neo-)konservativen Lager wechselten. Ein prominentes Beispiel ist die US-UN-Botschafterin Jean J. Kirkpatrick (1981–1985), die später von der Demokratischen zur Republikanischen Partei wechselte (siehe Kapitel 5.3).

ven Vertreter zwar immer als eine relativ kleine Gruppe aufgetreten, sie beteiligten sich jedoch dafür umso häufiger mit ihren Ideen an politischen Debatten (Cooper 2011: 7f.). Durch ihre zahlreichen Publikationen, beispielsweise im *Commentary Magazine*, verschafften sie sich mit ihren Ideen immer wieder Gehör.¹⁵⁶ Historisch betrachtet passierte dies insbesondere in den 1970er Jahren, als Vertreter dieser Denkrichtung weder etwas mit der Politik des mit dem Realismus sympathisierenden nationalen Sicherheitsberaters und Außenministers Henry Kissinger (1969–1977) anfangen konnten, noch etwas mit einem liberalen Ansatz im Sinne des US-Präsidenten Jimmy Carter (1977–1981) (Cooper 2011). Denn Kissinger war unter Umständen aus machtpolitischen Erwägungen durchaus bereit, mit der Sowjetunion und anderen kommunistischen Ländern zusammenzuarbeiten, während Carter den Kommunismus nicht als primäre und unmittelbare Bedrohung betrachtete und auf eine Zusammenarbeit auch in internationalen Organisationen setzte. Infolgedessen entwickelten die Vertreter eine strategische Ausrichtung, die zwischen beiden Perspektiven lag. Keller fasst die Prinzipien des außenpolitischen Neokonservatismus so zusammen (Keller 2012: 49 f.; Cooper 2011): erstens der Nationalismus und der damit verbundene Glaube an die moralische Überlegenheit der USA; zweitens der Antikommunismus aus einer betont ideologischen Sicht; drittens die Verbindung idealistischer und realistischer außenpolitischer Denkrichtungen; viertens die militärische Konfrontationsbereitschaft bis hin zum Mittel des *Regime Change*; fünftens die Skepsis gegenüber internationalen Organisationen und Vereinbarungen, wenn es unter ihren Mitgliedern keine Mehrheit demokratisch-liberaler Staaten gibt und die USA diese nicht dominieren; sowie sechstens den Optimismus, Fortschrittsglauben und einen aggressiven Durchhaltewillen in Verbindung mit einem später auftretenden missionarischen Impuls. Der Durchhaltewille resultierte aus den Erfahrungen der US-Niederlage im Vietnam-Krieg, die jedoch bei Neokonservativen den globalen Kampf gegen den Kommunismus nur bestärkte. Unter den amerikanischen UN-Botschaftern traten neokonservative Ansichten verstärkt bei Daniel P. Moynihan auf, der unter Präsident Gerald Ford (1974–1977) zum US-UN-Botschafter ernannt wurde (1975–1976) und die UN als „*Dangerous Place*“ (Moynihan 1978) bezeichnete, da eine „*Tyranny of the Majority*“ (Bailey 1966) die USA konsequent überstimmen würde (Cooper 2011: 73–76). Diese Perzeption verstärkte sich insbesondere während der Präsidentschaften Ronald Reagans (1981–1989) (mit der US-UN-Botschafterin Jean J. Kirkpatrick; siehe Kapitel 5.3) und Georg W. Bushs (2001–2009) nach den Terroranschlägen vom 11.

¹⁵⁶ Wichtige intellektuelle neokonservative Vertreter sind u.a. Norman Podhoretz, Jeane J. Kirkpatrick, William Kristol, Robert Kagan, Joshua Muravchik, Charles Krauthammer, Richard Perle und Paul Wolfowitz (Cooper 2011: 20).

September 2001 und der anschließenden Idee, den Nahen Osten (gewaltsam) zu demokratisieren. Die spätere Ressourcenüberdehnung, u.a. durch die horrenden Kriegskosten in Afghanistan und im Irak, führte jedoch zu einem sukzessiven Einflussrückgang der neokonservativen Sichtweise als Facette des konservativen Internationalismus nach 2003.

Die zweite außenpolitische Strategie des liberalen Internationalismus betrachtet die USA als äußerst einflussreiche Macht, die danach strebt, die internationalen Beziehungen maßgeblich mitzugestalten, und multilaterale Ansätze stark befürwortet (Lantis 2013: 251; Patrick 2002: 20). Sicherheit wird national, regional und global verstanden. Aus diesem Grund stellen sie anderen Akteuren Ressourcen zur Verfügung, die ihre Ansichten grundsätzlich teilen („*Team Player*“). Von einem multilateralen Engagement profitieren am Ende sowohl die USA als auch der Rest der Welt, insbesondere aus politischer und wirtschaftlicher Sicht. Historisch betrachtet liegen die Ursprünge des liberalen Internationalismus bereits im Bestreben nach internationalem Handel unmittelbar nach der Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika, insbesondere mit Europa. Zudem spielen auch hier die politischen Werte in den USA eine wichtige Rolle, die zu diesem außenpolitischen Denken führen: allen voran der Liberalismus nach John Locke (Locke 2012), der u.a. die Volkssouveränität, die Freiheiten des Individuums sowie die Handlungsbeschränkung der nationalen Regierung betont. Außenpolitisch übersetzt bedeutet es, dass die Vertreter dieser liberalen Tradition bestrebt sind, andere Demokratien auf der Erde zu verteidigen bzw. die Idee der Demokratie mithilfe anderer Akteure zu exportieren (Lantis 2013: 252). Dem zu diesem Zweck notwendigen Multilateralismus liegt auch heute sowohl die Annahme als auch die Einsicht zugrunde, dass er entscheidend dafür ist, transnationale Probleme in Zusammenarbeit mit anderen Staaten und Organisationen wie den UN zu lösen, wie z.B. den Klimawandel, Terrorismus, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen oder wirtschaftliche Unterentwicklung. Lantis verbindet den Multilateralismus mit dem liberalen Internationalismus¹⁵⁷, der ein internationales Engagement in anderen Staaten durchaus in Erwägung ziehen kann, z.B. in Form von humanitärer Hilfe bis hin zu einer militärischen Intervention (Lantis 2013: 252). In der Geschichte gab es zahlreiche Momente US-amerikanischer Außenpolitik, in denen der liberale Internationalismus als *Grand Strategy* implementiert wurde. Einen

¹⁵⁷ Der liberale Internationalismus sieht zudem die Durchsetzung einer liberalen Weltordnung vor. Demokratische Staaten und Freihandel sind demnach ein für ihn elementarer Bestandteil einer solchen Ordnung (Lantis 2013: 252). Keohane und Nye argumentieren zudem, dass – in Anlehnung an die „Theorie des demokratischen Friedens“ – Demokratien aufgrund ihrer politischen und ökonomischen Interdependenz sowie der Volkssouveränität weniger bereit sind Kriege zu führen (Keohane/Nye 2012).

ersten Höhepunkt erlebte er im 20. Jahrhundert, als US-Präsident Woodrow Wilson (1913–1921) in seinem 14-Punkte-Plan u.a. die Errichtung einer internationalen Organisation mit universeller Mitgliedschaft, einer friedlichen Konfliktbeilegung sowie eines Systems kollektiver Sicherheit forderte und damit die Welt für die Demokratie sicherer machen wollte („Wilsonianismus“; Wittkopf et al. 2003: 5).¹⁵⁸ Nach dem Scheitern des Völkerbundes und dem Ende des Zweiten Weltkrieges 1945 unternahm die US-Regierung unter Präsident Franklin D. Roosevelt einen weiteren multilateralen Anlauf mit der Gründung der Vereinten Nationen und den *Bretton-Woods*-Organisationen. Es war der nunmehr zweite amerikanische Versuch, eine langfristig stabile Nachkriegsordnung zu errichten (Wittkopf et al. 2003: 5 f.). Daraus resultierten jedoch für die USA zahlreiche internationale (militärische) Verpflichtungen, die auch mit den nationalen Interessen vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts übereinstimmten, z.B. während des Korea-Krieges (1950–1953) oder des Zweiten Golfkrieges (1990–1991) (Wittkopf et al. 2003: 84).¹⁵⁹

Die dritte Strategieausrichtung, der moderate Internationalismus, steht zwischen dem konservativem und dem liberalen Internationalismus (Patrick 2002: 20 f.). Vertreter des moderaten Internationalismus stehen grundsätzlich beiden zuvor vorgestellten *Grand Strategies* offen gegenüber und machen ihre Anwendung stark von den Umständen abhängig (Wittkopf et al. 2003: 10 f.). Sie verstehen die USA grundsätzlich als Führungsnation („*Team Leader*“), agieren multilateral, wo es möglich ist, behalten sich aber explizit ein unilaterales Vorgehen vor, wo es notwendig erscheint, um mit eigenen, besser zu kontrollierenden Ressourcen nationale Interessen durchzusetzen. Internationale Organisationen sind ein für die USA nützliches Instrument, haben jedoch keinen ultimativen Charakter. Historisch betrachtet dominierte diese Strategieausrichtung in der Phase unmittelbar nach der Gründung der Vereinten Nationen während des Korea-Krieges 1950–1953 sowie nach dem Ende des Ost-West-Konflikts (Hook 2011: 49 f.; 54–60).

Die vierte außenpolitische Strategie des Isolationismus sieht die USA – ebenfalls basierend auf der Idee des Exzeptionalismus – als ein besonderes Land, das eine entscheidende Größe in der Welt ist (Patrick 2002: 20 f.; Wittkopf et al. 2003: 10)

¹⁵⁸ Allerdings gilt US-Präsident Wilson während seiner Amtszeit als einer der „interventionsfreudigsten“ US-Präsidenten. Er entsandte mit am häufigsten US-amerikanische Streitkräfte ins Ausland (19-mal) und damit mehr als beispielsweise sein Amtsvorgänger Theodore Roosevelt (1901–1909), der eine durchaus imperialistische US-Außenpolitik verfolgte (14-mal), oder in jüngerer Vergangenheit Ronald Reagan (17-mal) (Wittkopf et al. 2003: 31–34; 87).

¹⁵⁹ Eine ausführliche chronologische Übersicht zum liberalen bis moderaten Internationalismus der USA nach 1990 findet sich u.a. in Wittkopf et al. 2003: 55–72.

(„*Fortress on a Hill*“).¹⁶⁰ Daraus folgern ihre Vertreter jedoch nicht, dass die USA eine Mitverantwortung für die Stabilität in den internationalen Beziehungen haben, sondern dass Amerika aufgrund dieser außergewöhnlichen Stellung das Recht hat, allein gelassen zu werden und sich nicht in internationale Angelegenheiten einzumischen. Der Ressourceneinsatz soll dem Land selbst dienen, er konzentriert sich auf innenpolitische Angelegenheiten (nationale Sicherheit und Heimatschutz) und den wirtschaftlichen Wohlstand für die eigene Bevölkerung. Dies steht bei dieser *Grand Strategy* im Zentrum für eine US-Regierung (Lantis 2013: 255). Der Isolationismus ist des Weiteren eng mit der Idee des (wirtschaftlichen) Protektionismus verbunden – also Handelsbeschränkungen, um internationale Handelspartner zu benachteiligen. Dem Protektionismus liegt die Annahme zugrunde, dass ein internationaler Freihandel die Stellung der USA strukturell schwächen und damit benachteiligen könnte. Die Wahrnehmung dieser Vertreter, dass die USA eine „Insel in der Weltpolitik“ ist, die allem fernbleiben könnte, liegt hier nahe. Auch den Isolationismus kann man wieder auf die nationalen Werte der USA bei ihrer Gründung zurückführen. Lantis führt hier drei an (Lantis 2013: 256): erstens die USA als „Leuchtturmprojekt“ der Demokratie, Volkssouveränität und Menschenrechte, um sich von den früheren europäischen Monarchien bewusst abzugrenzen („*City upon a Hill*“). Zweitens erneut die libertären Werte, die die Freiheit des Individuums, so auch der USA insgesamt, in den Vordergrund stellen. Dies gilt – auf die Außenpolitik übertragen – auch für die autonome Entscheidung isolationistisch zu agieren. Und drittens der Primat der Innenpolitik im Gegensatz zu den früheren europäischen Monarchien, bei denen außenpolitische Angelegenheiten teilweise sogar existenziell waren. Auf diese mögliche Vermeidung von *politischen* Allianzen (hier waren in erster Linie europäische Bündnisse im 18./19. Jahrhundert gemeint) ging auch der erste US-Präsident, George Washington, in seiner Abschiedsrede ein, als er u.a. sagte:

„*The Great rule of conduct for us, in regard to foreign Nations is in extending our commercial (sic!) relations to have with them as little political connection as possible. So far as we have already formed engagements let them be fulfilled, with perfect good faith.*“ (Washington 1796: 25 f.)

Isolationisten betrachten die nationalen Interessen der USA als von höchstem Rang und lehnen die Zusammenarbeit mit anderen Staaten oder gar internationalen Organisationen entschieden ab, da sie die amerikanische Handlungsfreiheit einschränken und Sicherheitsinteressen gefährden würden. Historisch betrachtet dominierte der Isolationismus der USA in Form der Neutralität vor allem während der Staatsgründung – aus

¹⁶⁰ Lantis ergänzt den Begriff des Isolationismus gar mit Engstirnigkeit („*Parochialism*“) (Lantis 2013: 255).

rein praktischen Erwägungen – aufgrund der Unterlegenheit gegenüber den europäischen Staaten.¹⁶¹ Später galt dieses Argument auch während des US-amerikanischen Bürgerkrieges (1861–1865) und des anschließenden Wiederaufbaus. Im 20. Jahrhundert trat der Isolationismus immer dann in den Vordergrund, nachdem sich die USA während des Ersten und Zweiten Weltkrieges international intensiv engagiert hatten – vor allem militärisch. Aber auch nach dem Rückzug der USA aus Vietnam in den 1970er Jahren und der (anfänglichen) Zurückhaltung der USA während der Krisen in Bosnien oder Ruanda in den 1990er Jahren gab es kürzere isolationistische Tendenzen; ebenso beim militärischen Rückzug der USA aus Afghanistan und dem Irak als Folge des „Kriegs gegen den Terror“ nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001. Isolationistisches Denken trat immer dann auf, wenn Krisen zu komplex wurden und die politische und/oder militärische Zielerreichung nicht mehr klar oder nur unter einem unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz möglich war und damit unwahrscheinlich wurde. Insgesamt jedoch ist die isolationistische außenpolitische Strategie angesichts einer immer interdependenten und multipolar werdenden Welt eine immer unwahrscheinlichere Option geworden. Dies wurde vielen Vertretern bereits in den 1930er Jahren klar, als sich auf der wirtschaftlichen Ebene die weltweite Rezession zuspitzte und auf der politischen Ebene die *Appeasement*-Politik des Vereinigten Königreichs und Frankreichs während der Münchener Konferenz 1938 gegenüber dem nationalsozialistischen Deutschland den Zweiten Weltkrieg nicht verhindern konnte (Wittkopf et al. 2003: 36).

Insgesamt betrachtet gab es in der Geschichte der USA immer wieder ein kontinuierliches Oszillieren zwischen den Internationalisten und den Isolationisten (Hastedt 2015: 59 f.). In der Regel dauerte eine Phase jeweils zwischen 20 und 30 Jahren und dem Wechsel gingen, wie bereits zuvor erwähnt, stets außenpolitische Herausforderungen voraus. Dabei nahm die Intensität der internationalistischen Phase stetig zu, während die Rückkehr zur isolationistischen Phase angesichts der zunehmenden Globalisierung eine geringere Intensität hatte. Als primär isolationistische Phasen sieht Hastedt die Zeiträume: 1776–1798; 1824–1844; 1871–1891; 1918–1940; 1967–1987 und 2014 bis möglicherweise 2034. Hingegen als internationalistische Phasen sieht er die Zeiträume: 1798–1824; 1844–1871; 1891–1918; 1940–1967 und 1987–2014 (Hastedt 2015: 60).

¹⁶¹ Eine ausführliche chronologische Übersicht zum Isolationismus der USA von 1776 bis ins 20. Jahrhundert findet sich u.a. in Wittkopf et al. 2003: 27–37.

Im Folgenden werden nun die unterschiedlichen Ausrichtungen und das Denken ihrer Vertreter tabellarisch zusammengefasst:

Tabelle 10: Grand Strategy-Ausrichtungen und ihre Vertreter

	Konservative Internationalisten (inklusive Neo-konservative)	Liberales Internationalisten	Moderate Internationalisten	Isolationisten (konservativ oder liberal)
Primäre strategische Ausrichtung	nationale Sicherheit und Hegemonie; Unilateralismus	nationale, regionale und globale Sicherheit; Multilateralismus	Unilateralismus und Multilateralismus abhängig von den Umständen	nationale Sicherheit und Heimatschutz; weder Uni- noch Multilateralismus
Grundlage der politischen Werte	„King of the Hill“	„Team Player“	„Team Leader“	„Fortress on a Hill“
Orientierung gegenüber anderen	andere Staaten können zur Durchsetzung der eigenen Interessen genutzt werden	Zusammenarbeit mit anderen Staaten als Mehrwert	Zusammenarbeit wo möglich, unabhängiges Agieren wo nötig	andere Staaten stellen eine Bedrohung dar
Rolle internationaler Institutionen	Institutionen sind so aufgebaut, dass sie die Macht des Hegemonen maximieren	entscheidende Rolle	nützliches Instrument, jedoch nicht ultimativ	keine signifikante Rolle
Beispiele in der Geschichte	USA kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und am Ende des Ost-West-Konflikts	USA als Mitglied im UN-System	USA nach dem Ende des Ost-West-Konflikts	Neutralität nach der Gründung der USA

Quelle: modifiziert auf Grundlage von Lantis 2013: 246; Patrick 2002: 20 f.

Legt man nun den Schwerpunkt auf die Ausrichtung zwischen Multilateralismus und Unilateralismus, ergibt sich nach Patrick (2002: 21) folgende Übersicht. Sie wird zur späteren Einordnung des konzeptionellen Denkens der jeweiligen US-Botschafter bei den UN in den Fallstudien verwendet.

Tabelle 11: Multilateralismus-/Unilateralismus-Analyseraster zur Einordnung der jeweiligen Vertreter

		Multilateralismus?	
		nein	ja
Unilateralismus?	nein	Isolationisten (konservativ oder liberal)	liberale Internationalisten
	Ja	konservative Internationalisten	moderate Internationalisten

Quelle: modifiziert auf Grundlage von Patrick 2002: 21.

Im Folgenden wird nun auf den nationalen Kontext und die Bestimmungsfaktoren des US-amerikanischen Botschafters der USA bei den UN sowie auf die daraus abgeleiteten Rollenverständnisse und -typen eingegangen.

4.3 Die Rolle des US-UN-Botschafters im politischen System der USA

4.3.1 Grundlagen: Die nationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren

Der US-amerikanische Botschafter bei den UN stellt – wie zuvor bereits angesprochen – eine Besonderheit im politischen System der USA dar. Dies liegt zum einen daran, dass er im Gegensatz zu den regulären US-Diplomaten eine Vertretung, die USUN, im eigenen Land bei einer universellen internationalen Organisation leitet und damit einen regelmäßigen Zugang zu allen anderen Repräsentanten der 192 UN-Mitgliedstaaten hat. Zum anderen kann er aufgrund seines (möglichen) Kabinettsranges neben dem US-Außenminister als der zweitmächtigste Diplomat der USA betrachtet werden (Finger 1980: 12 ff.).

Zunächst jedoch einige Vorbemerkungen zur Rolle des US-Präsidenten, der als wichtigster nationaler Bestimmungsfaktor für den US-UN-Botschafter eingeordnet werden kann: An oberster Stelle der Exekutive steht selbstverständlich der US-Präsident, der im politischen System der USA für die Formulierung, Durchführung und Koordination der US-Außenpolitik verantwortlich ist. Von seinem Führungsstil ist auch maßgeblich abhängig, welche Rolle der US-UN-Botschafter in seinem außenpolitischen Beraterteam überhaupt einnehmen kann (George/George 1998).¹⁶² Die grundsätzliche Entscheidung des Präsidenten liegt darin, ob er seinem Außenminister und damit dem *Department of State* die Federführung in der US-Außenpolitik überlässt, oder ob er die Außenpolitik im Weißen Haus zentralisiert (George/George 1998: 201). Wenn er sie im Weißen Haus konzentriert, kann der US-UN-Botschafter eine gewichtigere Rolle spielen, als wenn sich der Botschafter dem Außenminister unterordnen muss. Johnson entwickelte für die Typologie des Führungsstils des US-Präsidenten drei Kategorien (Johnson 1974; Breuning 2007: 89 ff.): den formalistischen, den wettbewerbsorientierten und den kollegialen Führungsstil. Jeder Stil hat spezifische Auswirkungen auf Entscheidungsprozesse innerhalb der Führungsebene der US-Regierung und damit auch auf die Rolle des US-UN-Botschafters. Der formalistische Führungsstil ist charakterisiert von einer klaren und hierarchischen Entscheidungsstruktur; er vermeidet einen offenen Kon-

¹⁶² Vom US-Präsidenten ist auch maßgeblich abhängig, welche Rolle die UN in der US-Außenpolitik überhaupt spielen sollen. Schlesinger stuft Republikanische Präsidenten als eher UN-kritisch (mit Ausnahme von Eisenhower und Bush Sen.) und Demokratische Präsidenten als eher UN-freundlich ein (mit Ausnahme von Johnson) (Rosenow/Schlesinger 2013).

flikt zwischen den Akteuren und verhindert ein *bargaining* zwischen unterschiedlichen Perspektiven. Der wettbewerbsorientierte Führungsstil begünstigt durch unklare Zuständigkeiten einen offeneren Austausch von unterschiedlichen Meinungen, Einschätzungen und Bewertungen. Es gibt z.T. sich überlappende Zuständigkeiten und mehrere Entscheidungswege zum Präsidenten. Der kollegiale Führungsstil eines Präsidenten versucht, die Vorteile der beiden zuvor genannten Stile zu verbinden und eine Mischung aus formalen und informellen Entscheidungswegen herzustellen. Aus diesem Grund ist die Zusammenarbeit in kleineren Teams aus außenpolitischen Beratern des Präsidenten sowie Kabinettsmitgliedern ein übliches Charakteristikum, um Kompetenzstreitigkeiten zu minimieren und dennoch den Austausch unterschiedlicher Perspektiven zu ermöglichen. George und George nehmen eine grobe Kategorisierung der unterschiedlichen US-Präsidenten und ihrer Führungsstile seit 1945 vor, die auch für diese Untersuchung verwendet wird (George/George 1998: 204–261):¹⁶³ Der formalistische Stil wurde überwiegend von den Präsidenten Truman, Eisenhower und Nixon praktiziert. Ein Anhänger des wettbewerbsorientierten Stils war Präsident Roosevelt. Verfechter eines kollegialen Stils waren Kennedy, Bush Sen. und Clinton.¹⁶⁴ Zwischen einem zu Beginn wettbewerbsorientierten und einem späteren formalistischen Stil wechselte Präsident Johnson. Eine Mischung aus einem kollegialen und einem formalistischen Stil setzte Carter um, was jedoch auch zu Problemen und Kompetenzstreitigkeiten innerhalb seiner Regierung führte. Das Gleiche galt für Präsident Reagan (mit zahlreichen Personalwechseln), der sich eigentlich vom System unter Carter unterscheiden wollte.

Vor diesem Hintergrund ist es, allgemein gesprochen, nun die Aufgabe des US-Botschafters und der USUN, US-amerikanische Interessen in den UN zu vertreten und in Absprache mit dem US-Außenminister und dem US-Präsidenten den Verpflichtungen der gastgebenden Regierung für die UN nachzugehen (Fasulo 1984: 8). Bevor auf die Rolle des Botschafters genauer eingegangen wird, sollen zunächst die rechtlichen und institutionellen Grundlagen seines Amtes und der USUN systematisch vorgestellt werden.

Die rechtliche Grundlage für sein Engagement in den Vereinten Nationen stellen der *United Nations Participation Act* von 1945 (*Public Law* 264–79) sowie die

¹⁶³ Diese Kategorien bilden Idealtypen ab und können während einer US-Präsidentschaft selbstverständlich auch alle gemeinsam auftreten bzw. Mischformen. Darüber hinaus ist anzumerken, dass aufgrund des heutigen komplexen internationalen Systems mit seiner globalen Vernetzung und internationalen Vertragswerken formalistische Führungsstile mehr und mehr notwendig sind, um die Kontrolle zu bewahren. Wettbewerbsorientierte Prozeduren erscheinen in der heutigen Zeit zunehmend schwieriger in die Praxis umzusetzen, als es noch unter Roosevelt 1945 möglich war (George/George 1998: 263).

¹⁶⁴ John F. Kennedy war für Bill Clinton stets ein Vorbild (George/George 1998: 242).

Amendements von 1949 und 1965 (*Public Law 341–81* und *Public Law 208–89*) dar.¹⁶⁵ Ein weiteres rechtliches Abkommen zur Regelung des Verhältnisses zwischen den USA und den UN ist das *Headquarters Agreement*, das jedoch in erster Linie technische An gelegenheiten im Bereich des UN-Hauptquartiers behandelt, wie beispielsweise die Si cherheitsregelung oder die Rechte und Pflichten der Diplomaten (*Headquarters of the United Nations 1947*; Beichman 1968: 40 f.).¹⁶⁶ Im Abschnitt 2 des *United Nations Par ticipation Act* ist in Anlehnung an Art. 2, Abs. 2 der US-Verfassung zur Ernennung von Botschaftern festgelegt, dass der US-Präsident einen Vertreter ernennt und diesen vom Senat bestätigen lässt (Bose 2008; 2011: 241; Bloomfield 1969: 247–258; Wadsworth 1966: 172–192). Hierbei wird dem US-Botschafter bei den Vereinten Nationen der Rang und Status eines „*extraordinary and ambassador plenipotentiary*“ (*United Na tions Participation Act 1945*: Abs. 2) zugesprochen. Bereits im Titel wird die Bedeu tung dieses Amtes deutlich: Als außerordentlicher Botschafter genießt er die umfassen de Vollmacht, die USA bei den UN zu repräsentieren, und ist allein verantwortlicher Leiter der USUN unter Nutzung umfassender Rechte (*plenipotentiary powers*) im Rah men des allgemeinen *United States Foreign Service Act* von 1946 bzw. 1980 zur Reprä sentation der USA in den internationalen Beziehungen und der Charta der Vereinten Nationen.¹⁶⁷ Der US-Repräsentant soll in erster Linie die USA im Sicherheitsrat vertre ten und steht hierbei in engem Kontakt mit dem Präsidenten:

„*Such representative shall represent the United States in the Security Council of the United Nations and shall perform such other functions in connection with the participation of the United States in the United Nations as the Presi dent may from time to time direct.*“ (*United Nations Participation Act 1945*: Abs. 2)

Dies unterstreicht auch die Tatsache, dass der Botschafter „*shall hold office at the pleasure of the President*“ (*United Nations Participation Act 1945*: Abs. 2) und

¹⁶⁵ Siehe *United Nations Participation Act* (1945). Auf der Website der USUN ist lediglich zur Institutio n vermerkt, dass es die Aufgabe der US-Vertretung ist, die Teilnahme der USA in den Vereinten Na tionen zu gewährleisten: *United States Mission to the United Nations* (About) (USUN) (2018). Zur Rolle des USUN-Leiters sind keine konkreten Informationen auf der USUN-Website zu finden. Das Gebäude der USUN liegt direkt gegenüber dem Hauptgebäude der Vereinten Nationen an der *First Avenue* in Höhe der 45. Straße. Das heutige Gebäude existiert jedoch erst seit 2009. Zuvor wurde das dortige und 1961 fertiggestellte Vorgänger-Bürogebäude abgerissen. Von 1945 bis 1961 befanden sich die Büros verteilt in einem Gebäude an der *Two Park Avenue*. Die offizielle Residenz des US-Botschafters bei den UN liegt an der Park Avenue in Höhe der 50. Straße im 42. Stockwerk der Wal dorf-Astoria-Türme in New York (Beichman 1968: 37; 72; Internationale Datenbank für Bauwerke und Bauingenieure (Structurae) 2018).

¹⁶⁶ Weitere Regelungen, die das Verhältnis der USA zu internationalen Organisationen betreffen, jedoch in diesem Zusammenhang nicht unmittelbar von Relevanz sind, sind der *International Organizations Immunities Act* von 1945 und der *International Organizations Procurement Act* von 1947 (siehe auch Beichman 1968: 41 f.; 76). Sie werden unter „*UN Host Country Responsibilities*“ zusammengefasst.

¹⁶⁷ *United States Foreign Service Act* (1946; 1980); *United Nations Report A/CN.4/110-A/3623* (1957): 135 ff.

damit auch wieder direkt vom Präsidenten entlassen werden kann. Es gibt keine formale zeitliche Begrenzung seiner Amtszeit (vgl. auch Beichman 1968: 39; Wadsworth 1966: 175). Des Weiteren regelt der zweite Absatz, dass dem US-Botschafter ein Stellvertreter mit Rang eines Botschafters unterstellt ist, der ihn bei Abwesenheit im Sicherheitsrat vertritt und ebenfalls vom Präsidenten ernannt bzw. vom Senat bestätigt werden muss. Seit 1949 gibt es einen weiteren Stellvertreter, der jedoch als Generalist überall eingesetzt wird (Wadsworth 1966: 172). Weitere Vertreter mit Botschafterrang und Mitglieder des ständigen USUN-Mitarbeiterstabes sind für die Generalversammlung, den Wirtschafts- und Sozialrat, den Treuhandrat¹⁶⁸ sowie andere Unterausschüsse und Kommissionen oder spezielle Themen vorgesehen (vgl. auch Finger 1980: 13; Beichman 1968: 75 f.; Fasulo 1984: 8; Bloomfield 1960: 259; Wadsworth 1966: 172 f.). Das Amt für den Treuhandrat ist mittlerweile ausschließlich für spezielle politische Angelegenheiten zuständig.¹⁶⁹ Eine generelle Vorbehaltsklausel betont, dass kein US-Botschafter den Präsidenten oder den Außenminister daran hindert, selbst an Sitzungen der UN teilzunehmen (United Nations Participation Act 1945: Abs. 2e).¹⁷⁰

¹⁶⁸ Der Treuhandrat beendete zum 1. November 1994 offiziell seine Tätigkeit (Trusteeship Council 2018). Seine Auflösung und Streichung aus der UN-Charta wurde im *World Summit Outcome* Dokument empfohlen (para. 176) (United Nations Resolution A/RES/60/1 (2005)).

¹⁶⁹ 1961 wurde die USUN durch spezielle Botschafter u.a. für den ECOSOC und den Treuhandrat ergänzt. Die Ernennung aller Botschafter bedarf der Zustimmung des US-Senats (Finger 1980: 13; Zitka 1997: 339). Die Anzahl der Botschafterposten variiert jedoch je nach US-Regierung leicht zwischen vier und fünf ebenso wie die Bezeichnungen und Aufgabenbereiche. So gibt es neben dem US-Botschafteramt, seinem (derzeit nur einem) Stellvertreter und dem ECOSOC-Botschafter einen Repräsentanten für besondere politische Angelegenheiten. Bis zur ersten Amtszeit unter Präsident Obama gab es noch einen Repräsentanten für Management und Reformen; siehe *United States Mission to the United Nations* („Leadership“) (USUN) 2018).

¹⁷⁰ Darüber hinaus regelt Abs. 2c noch die Möglichkeit, dass der US-Präsident zusammen mit dem US-Senat eine Delegation zur jährlichen Generaldebatte der UN-Generalversammlung entsenden kann („delegation“ ist zu unterscheiden von der USUN als permanente Vertretung oder „mission“; vgl. auch Wadsworth 1966: 174 f.). Diese darf für die Generalversammlung gemäß UN-Charta, Kapitel IV, Art. 9, Abs. 2, jedoch aus nicht mehr als fünf Personen bestehen. Insgesamt kann die Delegation aber weit mehr Personen umfassen, die in unterschiedlichen UN-Gremien tagen, z.B. jene US-Delegation zur 21. Sitzung der UN-Generalversammlung im Jahr 1966, die aus 62 Personen bestand (Beichman 1968: 77). Da diese Delegation jedoch nur einmal im Jahr zur Eröffnung der Generalversammlung zusammenkommt und sie sich auch von der täglichen Arbeit des US-Botschafters unterscheidet, soll auf diese nur eingegangen werden, wenn es relevant erscheint. Von der Einsetzung einer Delegation macht der Präsident seit Gründung der UN regelmäßig Gebrauch. Es gibt jedoch noch fünf weitere US-Repräsentanten für die UN-Generalversammlung, die sich mit den anderen Delegierten abwechseln können (Finger 1980: 26). In der Regel besteht der Großteil dieser jährlichen zehnköpfigen Delegation aus dem Außenminister, dem US-Botschafter bei den UN, seinem Stellvertreter und dem Stellvertreter für den UN-Sicherheitsrat, Abgeordneten des Repräsentantenhauses oder Senatoren sowie zuweilen auch anderen bekannten Persönlichkeiten (Finger 1980: 14; 25). Der Leiter dieser Delegation – üblicherweise der Ständige Vertreter der USA oder, bei Anwesenheit, der US-Außenminister – wird als *Senior Representative* bezeichnet. Das Besondere an dieser Delegationskonstruktion ist, dass alle Mitglieder während ihrer Zeit in New York den Instruktionen des Präsidenten unterstellt sind, also auch Kongressabgeordnete (Finger 1980: 14; Beichman 1968: 79; 81; 195 f.), und dass alle beteiligten Personen (also auch der US-Botschafter) für diese temporäre Tätigkeit vom Präsidenten nominiert und Senat bestätigt werden müssen (Wadsworth 1966: 175). In geraden Jahren werden zwei Senatoren (die ersten waren 1947 Arthur H. Vandenberg und Tom Connally), in ungeraden Jahren Abgeordnete des Repräsentantenhauses (je ein Demokrat, ein Republikaner) entsandt. Ei-

Der dritte Absatz ist für diese Arbeit besonders von Relevanz, beschreibt er doch das zuvor erwähnte Konfliktpotenzial zwischen dem Präsidenten, seinem Außenminister und dem US-Botschafter als USUN-Leiter in New York:

„*The representatives provided for in section 2 hereof, when representing the United States in the respective organs and agencies of the United Nations, shall, at all times, act in accordance with the **instructions of the President transmitted by the Secretary of State unless other means of transmission is directed by the President** [Hervorhebung des Verfassers], and such representatives shall, in accordance with such instructions, cast any and all votes under the Charter of the United Nations.*“ (United Nations Participation Act 1945: Abs. 3)

Beichman spricht in diesem Zusammenhang von einer besonderen Beziehung zwischen dem Präsidenten und dem Botschafter (Beichman 1968: 39): Zum einen kann der Präsident auf dieser Grundlage den Ständigen Vertreter mit anderen Funktionen beauftragen, sein Aufgabenfeld kann folglich als durchaus umfassend betrachtet werden. Und zum anderen kann der Präsident den Botschafter auf direktem Wege instruieren ohne den Außenminister einzubeziehen.

Der Abschnitt vier fordert einen regelmäßigen Jahresbericht der Regierung über die US-amerikanische UN-Politik, um ihn dem Kongress vorzulegen. Dieser wird in erster Linie von der USUN, dem *Department of State* und dem Weißen Haus koordiniert und erstellt. Die Abschnitte fünf und sechs nehmen Bezug auf die UN-Charta-Art. 41 (nicht-militärische Sanktionen), Art. 42 (militärische Zwangsmaßnahmen) und Art. 43 (Sonderabkommen zur Truppenbereitstellung) und gewähren dem Präsidenten – unter Vorbehalt positiver UN-Sicherheitsratsentscheidungen – das Recht, hierbei mitzuwirken.¹⁷¹ Der siebte und letzte Absatz regelt die Beteiligung der USA am UN-Haushalt im Rahmen des Art. 17 der UN-Charta (Richtlinien zum UN-Haushalt). Die USUN, die unter der Leitung des US-Botschafters bei den UN steht, wurde 1947 per *Executive Order* 10108 durch US-Präsident Truman eingerichtet (Bose 2011: 241; Bloomfield 1960: 258).

In der UN-Charta sind insbesondere die Kapitel II (Mitgliedschaft), Kapitel IV, Art. 9, Abs. 2 (Zusammensetzung der Generalversammlung), Kapitel V, Art. 23, Abs. 3

nige Persönlichkeiten mit einem hohen Bekanntheitsgrad bzw. besonderer Expertise wurden bzw. werden auch mehrfach entsandt (beispielsweise Senator Vandenberg). Ein Kongressabgeordneter wird in der Regel in den fünften Ausschuss der Generalversammlung entsandt, der sich mit Fragen des UN-Budgets befasst. Viele Mitglieder der Delegation können nicht die gesamte Zeit an den Sitzungen teilnehmen, da z.B. Kongressmitglieder weiterhin ihren Verpflichtungen in Washington, D.C. nachgehen müssen (Finger 1980: 26 f.). Zu den Verhandlungsprozessen in der Generalversammlung siehe Finger 1980: 29–32; Kaufmann 1980; 1996.

¹⁷¹ Das *Amendment* von 1949 schränkt die Beteiligung von US-Militär im Rahmen von Kapitel VII-Maßnahmen gemäß UN-Charta jedoch ein (*United Nations Participation Act* von 1945 sowie das dazugehörige *Amendment* von 1949).

(Zusammensetzung des Sicherheitsrats) sowie Kapitel X, Art. 61, Abs. 4 (Zusammensetzung des Wirtschafts- und Sozialrates) für die Arbeit des US-Botschafters in den UN relevant. Darüber hinaus ist noch Kapitel XVI, Art. 105 (Verschiedenes) interessant, da die ersten beiden Absätze allen involvierten Personen einen gewissen Grad an Autonomie zugestehen. Das betrifft sowohl UN-Mitarbeiter als auch nationale Botschafter und ihre Mitarbeiter, die ihren Staat bei den UN repräsentieren und diplomatische Privilegien in den Mitgliedstaaten (Abs. 1) und in New York (Abs. 2) genießen:

„2. *Representatives of the Members of the United Nations and officials of the Organisation shall [...] enjoy such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions in connection with the Organisation.*“ (UN-Charta: Kapitel XVI, Art. 105, Abs. 2)

Eine wichtige institutionelle Aufgabe der USUN ist seit 1947, also seit die Vereinten Nationen ihren Hauptsitz in New York haben, die Wahrnehmung von Aufgaben als Einrichtung des Gastgeberlandes USA (Finger 1980: 16; Beichman 1968: 76). Die rechtliche Grundlage ist hierfür das oben genannte *Headquarters Agreement* von 1947. USUN fungiert darüber hinaus als Verbindungsinstitution mit der Stadt New York, dem Bundesstaat New York und der US-Regierung in Bezug auf die diplomatischen Privilegien und Immunitätsregelungen aller anderen Ständigen Vertretungen bei den UN und dem UN-Sekretariatspersonal. Darüber hinaus informiert USUN die US-amerikanische Öffentlichkeit über die laufende US-Aktivität in den Vereinten Nationen, aber eben auch üblicherweise das *Department of State*.¹⁷² Grundsätzlich gilt auch noch heute, dass die USA in mehr UN-Themen involviert sind und dafür mehr personellen Ressourcen besitzen als jeder andere UN-Mitgliedstaat. Konkret besteht die USUN gegenwärtig aus folgenden Abteilungen (Stand: 2018; United States Mission to the United Nations (About) (USUN) 2018; vgl. zu früheren Zeiten auch Wadsworth 1966: 172–192): dem Exekutivbüro des Ständigen Vertreters, der politischen Abteilung, der Abteilung für Verwaltung und Reform der Vereinten Nationen, der Wirtschafts- und Sozialabteilung, der Rechtsabteilung, dem militärischem Stab, der Gastland-Abteilung, der Presse- und Öffentlichkeitsabteilung, der Verwaltungsabteilung sowie aus einem Verbindungsbüro in Washington. Die politische Abteilung arbeitet eng mit dem Büro des US-Botschafters zusammen und ist hauptverantwortlich für die Formulierung und Implementierung der US-UN-Politik. Die Abteilung für Verwaltung und Reform der Ver-

¹⁷² Finger betont hierbei auch die exklusiven Zugangsmöglichkeiten der USUN, deren Mitarbeiter sich direkt in sämtliche UN-Gremiensitzungen über Audiokanäle zuschalten konnten (Finger 1980: 16). Im Zeitalter eines umfassenden Internetangebotes seitens der UN über Audio- und Videokanäle sind diese Vorteile der USA als Gastgeberland spätestens seit den 2000er Jahren durchaus relativiert worden.

einten Nationen ist für alle budgetären Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem UN-Haushalt zuständig. Sie arbeitet u.a. eng mit dem fünften Hauptausschuss der Generalversammlung zusammen, der für Budgetfragen zuständig ist, und formuliert die Prioritäten der USA bei der Finanzierung der einzelnen UN-Aufgaben (z.B. *Special Political Missions*, Kriegsverbrechertribunale und *Peacekeeping*-Operationen). In Kooperation mit der Wirtschafts- und Sozialabteilung überwacht sie auch die freiwilligen finanziellen Zuwendungen der USA gegenüber den zahlreichen UN-Programmen und Fonds (z.B. UNDP und UNICEF). Die Wirtschafts- und Sozialabteilung hat ein sehr breites Aufgabenspektrum und beschäftigt sich mit der Überwachung der UN-Aufgaben in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Menschenrechte, Entwicklungszusammenarbeit, der Konfliktnachsorge und humanitären Hilfe in Zusammenarbeit mit den dazugehörigen UN-Abteilungen. Die Rechtsabteilung beschäftigt sich insbesondere mit Fragen zum Völkerrecht. Ihre Mitarbeiter vertreten die USA u.a. in der Rechtskommission der UN-Generalversammlung, im Sicherheitsrat und in anderen UN-Gremien. Der militärische Stab hat zwei Aufgaben: Zum einen entsendet er US-Vertreter zum Generalstabsausschuss des UN-Sicherheitsrats nach UN-Charta Art. 47, der aus den P5-Staaten besteht (vgl. auch Finger 1980: 17). Zum anderen berät die Abteilung den US-Botschafter bei den UN in Fragen zu UN-Friedensoperationen. Die Aufgaben der Gastland-Abteilung wurden bereits im Rahmen des *Headquarters Agreement* von 1947 erläutert. Die Presse- und Öffentlichkeitsabteilung informiert die US-amerikanische und internationale Öffentlichkeit über die US-UN-Politik. Dabei teilt sie sich in die drei Bereiche Medienkontakte, Kontakte zur Zivilgesellschaft (NGOs und Wissenschaft) und allgemeine Korrespondenz (z.B. die Betreuung von Besuchergruppen). Das Verbindungsbüro in Washington, D.C. wird vom stellvertretenden US-Botschafter geleitet und ist für die enge Koordination mit dem Weißen Haus, dem NSC, dem *Department of State* und anderen US-Regierungsbehörden zuständig (Organigramm siehe Anhang 3).

In der politischen Praxis geht der Einfluss der USUN und ihres Leiters durchaus weiter, als es im *United Nations Participation Act* ursprünglich vorgesehen war (Finger 1980: 14).¹⁷³ Dies wird nicht zuletzt anhand der zahlreichen zuvor aufgeführten USUN-Abteilungen und damit einhergehenden Ressourcen wie Personal und Fachwissen deutlich. Dieser Tatsache und der Konsequenzen scheint sich der US-Kongress of-

¹⁷³ Die USUN-Website ist hier jedoch wesentlich zurückhaltender in der Formulierung, nicht zuletzt um auch die durchaus vorhandenen Konflikte zwischen der USUN und dem *State Department* nicht öffentlich auszutragen. Darin heißt es zur Rolle der USUN: „*In 1947 the United States Mission was created by an act of Congress to assist the President and the Department of State in conducting United States policy at the United Nations. Since that time, USUN has served a vital role as the Department of State's UN branch*“ ((USUN) (About) 2018, Hervorhebungen durch den Verfasser).

fenbar nicht bewusst gewesen zu sein, als er die USUN und ihren Leiter einrichten ließ, um die Beziehungen zu den UN und die Einhaltung der UN-Charta zu verstetigen: „*Here was a brand new institution in government for which there was neither definition nor description and thus no way of measurement of resources and boundaries*“ (Beichman 1968: 53). Beichman schreibt darüber hinaus, dass die USUN mit ihrer Leitung mittlerweile ein wichtiger Faktor im US-amerikanischen außenpolitischen Entscheidungsprozess geworden ist (Beichman 1968: 6), was auch heute noch gilt. Sobald sich die USA, vertreten durch ihren Botschafter im Sicherheitsrat, für eine Resolution unter Kapitel VII der UN-Charta entscheiden und diese eine Mehrheit im Rat erhält, müssen sich auch die USA an diese Entscheidung halten (für die anderen Fälle ist das Vetorecht der P5-Staaten vorgesehen). Der Grund für den potenziell großen Einfluss des Botschafters und der USUN in New York liegt laut Finger vor allem am Informationsvorsprung gegenüber dem Weißen Haus und dem *Department of State* in Washington, D.C. (Finger 1980: 14). Durch das regelmäßige Berichten über die Positionen und Interessen der anderen Delegierten zu einem Thema von New York in die US-Hauptstadt oder das bewusste Filtern von Informationen bzw. durch reine Suggestion, Kombination und Konstruktion von Informationen können die USUN und der US-Botschafter einen starken Einfluss auf Entscheidungsvorlagen für den Außenminister oder gar Präsidenten ausüben, die wiederum an die USUN und ihren US-Botschafter weitergeleitet werden. Beichman erwähnt, dass der US-Botschafter bei den UN durchaus Positionen einnehmen kann, die weder das US-Außenministerium noch das Weiße Haus ursprünglich in Betracht gezogen haben (Beichman 1968: 6).¹⁷⁴ US-Präsident Kennedy soll bei anstehenden politischen Entscheidungen USUN mitsamt ihrem Leiter als „*my other State Department in New York*“ (Beichman 1968: 6) bezeichnet haben, obwohl Beichman dieses Zitat nach zahlreichen Interviews im Weißen Haus nur sinngemäß Kennedy zuordnen konnte. Bereits kurz nach Amtsübernahme begann das Vertrauen Kennedys in das *Department of State* rapide abzunehmen. Er hatte den Eindruck, dass es sich nur sehr schwerfällig bis gar nicht für neue politische Initiativen begeistern ließ und bestätigte damit die dem früheren US-Außenminister Dean Acheson (1949–1953) zuge-

¹⁷⁴ Die grundsätzliche Unterscheidung zwischen der USUN und dem *Department of State* beschreibt Beichman wie folgt: „*Since the State Department is visibly involved in rough, amoral power politics, it is the Department and its Secretary who bear the burdens of what ill will may arise among some politics and pressure groups. The USUN, meanwhile, being involved in the ‘nonpower politics’ environment of the UN – if only by definition – can at worst be accused of being ineffectual*“ (Beichman 1968: 200). Beim Ständigen Vertreter der USA in den UN geht es während der öffentlichen Debatten in erster Linie um moralische Führung, öffentliche Vertretung außenpolitischer Vorstellungen sowie die Darlegung fundamentaler Prinzipien als normativer Standard für alle UN-Mitgliedstaaten, was nicht immer der Denkweise des Außenministeriums entspricht, das offene Diplomatie im bilateralen Rahmen nicht abdecken muss (Beichman 1968: 200).

schriebene Aussage, dass in den letzten 150 Jahren niemand in der Lage gewesen sei, das US-Außenministerium zu leiten (Beichman 1968: 201 f.).¹⁷⁵ In diesem Zusammenhang beruft sich Finger auf eine Studie von Morton Halperin, der im Rahmen seiner Forschung zu Bürokratie und Außenpolitik folgende Vorgehensweisen bei der Beeinflussung von Informationen im Rahmen der Berichterstattung innerhalb eines Regierungsapparates herausgearbeitet hat (Finger 1980: 14; Clapp/Halperin 2006): Auswahl von Informationen und Fakten, um die eigene Position zu stützen; Aufstellung detaillierter Fakten für sich selbst; Strukturierung der Berichte dahingehend, dass Vorgesetzte in erster Linie das sehen, was der Berichtersteller selbst präferiert; nach Möglichkeit das Umgehen von offiziellen Kommunikationskanälen und schließlich mit Beteiligten auf informellem Wege sprechen und jene Informationen weiterleiten, die die nach Auffassung des Berichterstellers „korrekten“ Ansichten teilen. Aufgrund seiner jahrelangen Tätigkeit in der USUN kann Finger die Existenz dieser Mechanismen in der USUN-Bürokratie durchaus bestätigen. Hinzu kommt der (potenziell nutzbare) direkte Zugang zum Präsidenten seitens des US-Botschafters, der damit offizielle Kommunikationskanäle in größtem Maße reziprok unterminieren kann und damit ein Gestaltungsmoment für Einfluss offenbart (Finger 1980: 14). Der amerikanische Ständige Vertreter kann innerhalb der außenpolitischen Bürokratie durchaus seinen eigenen Einflussbereich aufbauen. Dazu der ehemalige US-Außenminister Dean Rusk:

„There are those who think that the heart of a bureaucracy is a struggle for power. This is not the case at all. The heart of the bureaucratic problem is the inclination to avoid responsibility. One of the reasons that organization seldom gets in the way of a good man is that if a man demonstrates that he is willing to make judgments and decisions and live with the results, power gravitates to him because other people will get out of his way.“ (zit. nach Beichman 1968: 204)

Ironischerweise setzte sich auch der Kongress dafür ein, dass der Ständige Vertreter der USA bei den UN den Titel des Botschafters trägt, um sicherzustellen, dass der US-Repräsentant die Ansichten der jeweiligen US-Regierung in New York vertreten würde und der Titel somit *„counteract any notion that his office might operate independently of the President“* (zit. nach Bose 2011: 241). Dies ist gerade nicht immer üblich.

¹⁷⁵ Aber auch Rockman bestätigt aus den zuvor genannten Gründen, dass seit US-Präsident Kennedy der Einfluss des US-Außenministeriums sukzessiv rückläufig ist und eine zunehmende Konzentration von außenpolitischen Beratern im Weißen Haus festzustellen ist, die mit einer institutionellen Stärkung des NSC einhergeht. Dies entspricht demnach einem generellen Trend von US-Präsidenten, möglichst viel Einfluss zu gewinnen und institutionelle und personelle Ressourcen bei sich zu zentralisieren, anstatt sich z.B. auf die Kabinettsmitglieder und ihre Ministerien zu verlassen (Rockman 1988; siehe auch Hilsman et al. 1993: 149 ff.).

Allan Gerson, langjähriger Rechtsberater der US-Botschafterin Jean J. Kirkpatrick (1981–1985) bei der USUN, berichtet, dass bei den Hierarchien in der alltäglichen Zusammenarbeit durchaus Verwirrung herrschte (Gerson 1991: 39). Ob und wie oft der Botschafter Zugang zum Präsidenten bekommt, hängt stark von der persönlichen Beziehung zum Präsidenten ab. Zumindest die Ersternennungen kommen ja gerade meistens nicht aus dem *Department of State* und bringen relativ unabhängige politische Macht mit sich ins Amt; andere wiederum sind bereit, sich den hierarchischen Strukturen anzupassen. Gerson nennt einige Beispiele:

„[...] *John Scali and George Bush, would almost invariably take their speeches as prepared by the State Department and deliver them without changing a comma. Others, like Adlai Stevenson and Patrick Moynihan, would draft their own speeches and only send them to State for clearance, although claiming no similar independence when it came to voting instructions. [...] Warren Austin, and [...] Arthur J. Goldberg [...] took advantage of their political clout to ensure that the State Department would only act as a servicing bureau, and sought to act independently of the State Department in matters at the United Nations. On such matters their line of authority would run directly to the President.*“ (Gerson 1991: 39)

Doch wie gestaltet sich die Korrespondenz der USUN und ihres Leiters mit den nationalen Behörden in den USA, insbesondere mit dem US-Außenministerium im Einzelnen? Interessant ist, dass sich im Organigramm des *Department of State* die Ständige Vertretung und damit auch der US-Botschafter zwischen dem Außenminister und den beiden stellvertretenden Außenministern befinden (siehe Anhang 3). Obwohl das *Bureau of International Organization Affairs* im *Department of State* sowie der leitende *Assistant Secretary* theoretisch dem Botschafter direkt weisungsbefugt sind, findet man beide erst unter dem Außenminister, seinen Stellvertretern sowie dem *Under Secretary for Political Affairs*. Beichman geht noch weiter und betont, dass sich die USUN zwar innerhalb des Organigramms des *State Department* befindet, jedoch im Ernstfall lediglich den Weisungen des Präsidenten unterwerfen muss; die Sanktionsmöglichkeiten seitens des Außenministeriums sind äußerst begrenzt (Beichman 1968: 203 ff.). Ähnlich wie die USUN und der US-Botschafter bei den UN selbst entstand die Abteilung über einen längeren Prozess (Beichman 1968: 89; Bloomfield 1960: 256): Am 15. Januar 1944 wurde vom damaligen US-Präsidenten Franklin D. Roosevelt eine Abteilung im US-Außenministerium gegründet, die sich mit der Nachkriegsplanung und der Gründung einer neuen internationalen Organisation beschäftigte, das *Office of Special Political Affairs*. Geleitet wurde es bis zum März 1946 von Leo Pasvolsky, einem *Special*

Assistant to the Secretary of State, der dem US-Außenminister direkt unterstellt war.¹⁷⁶ Das Büro befand sich auf der gleichen Ebene wie die Regionalabteilungen im Ministerium, die jeweils von einem *Assistant Secretary of State* geleitet wurden. Diese Position fehlte jedoch durch die direkte Unterstellung zum Außenminister. Hier zeigt sich schon eine Besonderheit des *Office of Special Political Affairs* und die exponierte Stellung sollte dem sich in der Entstehung befindlichen neuen System der Vereinten Nationen institutionell auf der nationalen Ebene gerecht werden und die hohe Priorität der künftigen Weltorganisation für die USA dokumentieren. Am 21. Januar 1948 wurde das Büro in *Office of United Nations Affairs* umbenannt und am 3. Oktober 1949 erneut in *Bureau of United Nations Affairs*, so wie auch alle Regionalabteilungen in *Bureaus* umbenannt wurden. Dass diese Abteilung für UN-Angelegenheiten von einem *Assistant Secretary of State* geleitet werden sollte, wurde 1949 von der *Hoover Commission* empfohlen, um den UN eine angemessene Aufmerksamkeit zuzusprechen (Beichman 1968: 89). Am 25. August 1954 erfolgte die vorerst letzte Umbenennung in *Bureau of International Organization Affairs*, geleitet von einem *Assistant Secretary of State for International Organizations* (Bureau of International Organization Affairs 2018). Dieser ist einer von heute insgesamt sieben *Assistant Secretaries* in der politischen Abteilung des US-Außenministeriums, deren Aufgabe es u.a. ist, die US-Delegationen zu instruieren. Die Umbenennung wurde zum einen nötig, da die USA sich mittlerweile in zahlreichen Organisationen engagierten, und zum anderen in der Hoffnung, dass die aufkommende UN-Kritik seitens des US-Kongresses durch eine allgemeinere Bezeichnung etwas abgemildert würde (Bloomfield 1960: 257). Insgesamt gelang es der Bürokratie des Außenministeriums jedoch nur teilweise, die UN-relevanten Zuständigkeiten von einer einst prominenten Ebene nun auf eine den Regionalabteilungen gleichwertige Ebene zu überführen. Die USUN und ihr Botschafter konnten diesem Prozess bislang weitgehend widerstehen.¹⁷⁷ Beichman beschreibt vier für die Arbeit relevante Themenfelder, mit denen sich das *Bureau of International Organization Affairs* in erster Linie beschäftigt und die sich bis heute nicht grundsätzlich geändert haben (Beichman 1968: 90; Bureau

¹⁷⁶ Pasvolsky gilt neben dem *Undersecretary* Sumner Welles als einer der Hauptarchitekten einer Nachkriegsordnung und den Vereinten Nationen auf Arbeitsebene im US-Außenministerium (Yost 1972: 180 f.).

¹⁷⁷ Bloomfield nennt als Gründe hierfür auch die grundsätzlich andere Herkunft der Personen, die sich in der US-Regierung mit der Nachkriegsordnung beschäftigten. Bei dieser Aufgabe handelte es sich eher um eine konzeptionelle. Überwiegend handelte es sich dabei gerade nicht wie in den Regionalabteilungen um Diplomaten aus dem *Foreign Service* der USA, sondern um externe Personen mit wenig diplomatischen Erfahrungen, dafür mit wissenschaftlichem Hintergrund und visionären Ideen (Bloomfield 1960: 257).

of International Organization Affairs 2018):¹⁷⁸ erstens UN-politische und sicherheitspolitische Fragen, die insbesondere im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung behandelt werden; zweitens internationale ökonomische und soziale bzw. humanitäre Fragen, mit denen sich die Generalversammlung, der ECOSOC und untergeordnete Gremien beschäftigen. Der Leiter dieses Bereiches ist in der Regel gleichzeitig der stellvertretende US-Botschafter im ECOSOC. Und drittens gibt es den Arbeitsbereich der internationalen Verwaltung, der sich mit finanziellen, personellen und organisatorischen Fragen der USUN, der US-Delegation zur Eröffnung der neuen Sitzungsperiode der UN-Generalversammlung sowie der übrigen US-Diplomaten in den UN-Programmen und UN-Sonderorganisationen beschäftigt. Und schließlich das Büro für internationale Konferenzen, das die Teilnahme der USA an internationalen Treffen organisiert. Es verwaltet die Zusammensetzung von US-Delegationen, stellt zusätzliche Mitarbeiter bei Großveranstaltungen für die USUN zur Verfügung und unterstützt Treffen, die nicht in New York stattfinden, mit weiterem Personal.

Grundsätzlich sind die ersten beiden Büros verantwortlich für das Verfassen von US-Positionspapieren¹⁷⁹ zu Themen, die bei internationalen Konferenzen im Allgemeinen und in den Vereinten Nationen im Besonderen behandelt werden. Der für das Verfassen eines Positionspapiers zuständige Mitarbeiter koordiniert sich mit den für das Thema relevanten Regionalabteilungen und anderen innerhalb des *Department of State* sowie weiteren Ministerien der US-Regierung, die mit dem zu behandelnden Thema zu tun haben, und stimmt sich hier auch mit der entsprechenden Abteilung der USUN ab. Innerhalb der US-Regierung gibt es auch institutionalisierte, ministeriumsübergreifende Koordinationsrunden, die jedoch eher selten tagen und nur bedingt zur Vorbereitung der Positionspapier beitragen (Beichman 1968: 91 f.). Dem *Assistant Secretary of State for International Organizations* kommt hierbei eine wichtige Rolle als Koordinator innerhalb der US-Regierung zu (Bloomfield 1960: 258 f.). Wie gestaltet sich in diesem Prozess die Koordination zwischen dem *Bureau of International Organization Affairs* und der USUN? Zunächst stellt Beichman fest:

¹⁷⁸ Beichman erwähnt auch noch den Bereich, in dem es um einzelne Regionen ging. Dieses Büro beschäftigte sich mit dem UN-Treuhandrat, als dieser noch tätig war. Dessen Leiter war gleichzeitig der stellvertretende US-Botschafter im UN-Treuhandrat (Beichman 1968: 90 f.). Die USUN ist in etwas andere Abteilungen gegliedert.

¹⁷⁹ Ein Positionspapier definiert Beichman wie folgt: Es beinhaltet erstens Hintergrundinformationen zu einem bestimmten Thema, zweitens dokumentiert es frühere nationale Positionen, drittens geht es auf Maßnahmen ein, die möglicherweise andere Staaten durchführen, es behandelt viertens die nationalen Grundsätze und ihre Ziele, fünftens instruiert es die Delegierten, welche Position sie einzunehmen haben und schließlich eröffnet es sechstens interne Rückfallpositionen für Verhandlungen (Beichman 1968: 91).

„[...] the I.O. Bureau's relationship to the USUN depends largely on the relationship between the Assistant Secretary and the Mission Chief. That relationship, in turn, depends on the personality and ambitions of the Mission Chief.“ (Beichman 1968: 92)

Dabei kann es durchaus der Fall sein, dass die USUN und ihr US-Botschafter bei den UN dem *Bureau of International Organization Affairs* aus einer übergeordneten Position heraus agieren. Hier wird deutlich, dass es sich nicht um ein austariertes System handelt. Es gerät insbesondere dann in Schiefelage, wenn der Ständige US-Vertreter als Kabinettsmitglied den *Assistant Secretary of State for International Organizations* im Entscheidungsprozess umgehen kann.¹⁸⁰ Denn eigentlich sollte der *Assistant Secretary* dem US-Botschafter gegenüber weisungsbefugt sein: „In the New York setting [...] the Assistant Secretary tends to remain far more of a background figure vis-à-vis the mission chief.“ (Bloomfield 1960: 262) Nach Beichmans Auffassung kann der *Assistant Secretary* nur dann wichtig für die Formulierung der US-amerikanischen UN-Politik sein, wenn es der US-Botschafter bei den UN zulässt. Und das ist der entscheidende Unterschied: „USUN power is residual and monopolistic. It can be shared with the Assistant Secretary and the I.O. Bureau, but the decision to share is for the USUN Chief to make.“ (Beichman 1968: 95) De facto arbeitet er jedoch meistens direkt mit dem US-Außenminister oder dem US-Präsidenten zusammen, sodass Finger im Ständigen Vertreter sowohl einen passiven Repräsentanten der US-Regierung als auch einen aktiven Entscheidungsträger sieht (Finger 1980: 38 f.). US-Botschafter als *political appointees* untermauern dieses Potenzial in sehr deutlicher Weise. Die jährliche Aufstellung und Entsendung einer US-Delegation zur Eröffnung der UN-Generalversammlung, die ebenso zu einem geringeren Anteil aus Berufsdiplomaten besteht, unterminiert in ähnlicher Weise den Einfluss des *Department of State*. Diesen strukturellen Konflikt umreißen Robert Murphy und Seymour Finger mit konträren Positionen: Während Murphy, ein Berufsdiplomat, es als geradezu gefährlich und unverantwortlich empfindet, ein „two-headed Foreign Office“ (Murphy 1964: 368) zu koordinieren, ist Finger, selbst langjähriger Berufsdiplomat, durchaus bereit dieses Spannungsverhältnis in Kauf zu

¹⁸⁰ Allerdings hegt Beichman auch dahingehend Zweifel, dass der Kabinettsstatus stets ein Indiz für Einflussnahme ist: „How significant their Cabinet rank may be is difficult to measure.“ (Beichman 1968: 134) Er könne sogar dahingehend kontraproduktiv sein, dass die gewisse Unabhängigkeit des Amtes die Aufmerksamkeit der Presse nach sich zieht und gerade dann Meinungsverschiedenheiten des Botschafters mit der US-Regierung in die amerikanische Öffentlichkeit geraten. Kabinettsstatus würde nicht per se viel bedeuten, wenn der Botschafter nicht an den Sitzungen teilnimmt bzw. diese für sein Anliegen auch nutzt. Beispielweise verpasste Botschafter Goldberg rund die Hälfte der Kabinettsitzungen, da er seiner Auffassung nach politisch mehr in New York als in Washington erreichen konnte (Beichman 1968: 134 f.). Möglicherweise war auch dies ein Grund, warum Goldberg frustriert und mit dem Gefühl, in Entscheidungen nicht eingebunden zu sein (ob selbstverschuldet oder nicht), vom Amt des US-Botschafters bei den UN zurücktrat.

nehmen, wenn es bedeutet, dass im Gegenzug einflussreiche Personen die US-amerikanische UN-Politik in New York gestalten können (Finger 1980: 39).

In dem Moment, in dem der US-Botschafter bei den UN ein *political appointee* mit hohem nationalem Prestige ist, das Vertrauen des US-Präsidenten und anderer Personen im Weißen Haus genießt, Mitglied des Kabinetts ist sowie eine eigene, jedoch mit dem Präsidenten eng abgestimmte politische Agenda hat, spielt der *Assistant Secretary* eine untergeordnete Rolle (*bargaining power*; Beichman 1968: 95); im Ausnahmefall gilt dies auch für den *Secretary of State*. Bloomfield unterstützt das Argument:

„*The head of the U.S. mission takes an active part in the formulation of U.S. policy and tactics prior to and during U.N. meetings and recommends changes in policies if, in his opinion, conditions require them.*” (Bloomfield 1960: 259)

Hinzu kamen die zahlreichen Namensänderungen der Abteilung, die ihre Bedeutung geschwächt haben, während die USUN und ihr Leiter grundsätzlich durch den US-Präsidenten gestärkt wurden. Der Botschafter, meist selbst mit eigenen Erfahrungen aus der Politik ausgestattet, ist dann selten bereit, reine Instruktionen entgegenzunehmen und auszuführen. Dies kann je nach Person des Botschafters auch so weit gehen, dass der *Secretary of State* selbst bei UN-Fragen in den Hintergrund des politischen Entscheidungsprozesses und der Öffentlichkeit rückt. Mit einem Berufsdiplomaten als US-Botschafter bei den UN, der an die Hierarchie des Außenministeriums gebunden ist, ist diese Konstellation eher unwahrscheinlich. Je eher der US-Präsident auf den Ständigen Vertreter bei den UN angewiesen ist, desto weniger ist dieser vom *Department of State*, geschweige denn vom *Bureau of International Organization Affairs* abhängig (Beichman 1968: 95). Das wird auch in Krisensituationen deutlich, die in den Vereinten Nationen diskutiert werden. Oftmals ist eine rasche Reaktion seitens des US-Vertreters notwendig, um sich beispielsweise politischen Attacken entgegen zu stellen – das Warten auf präzise Instruktionen seitens eines *Assistant Secretary* kann hierbei eher hinderlich als zweckdienlich sein. Beichman merkt an, dass es seitens des Präsidenten und Außenministers auch durchaus bewusst herbeigeführt sein kann, den Botschafter in New York relativ frei agieren zu lassen, um innenpolitisch motivierte Kritik an der Außenpolitik auf den Botschafter zu lenken (Beichman 1968: 135).

Neben dem US-Präsidenten, dem US-Außenminister und seinem Ministerium sowie der USUN ist ein weiterer wichtiger nationaler politisch-institutioneller Bestimmungsfaktor der US-Kongress. Dieser ist bei zwei Ereignissen am stärksten involviert: erstens, wenn der US-Botschafter bei den UN durch den Präsidenten nominiert und vom US-Senat bestätigt werden soll und zweitens, wenn die jährliche US-Delegation zur

UN-Generalversammlung entsandt wird, die stets aus zwei Kongressmitgliedern besteht (siehe Fußnote 170). Da die US-Delegation nicht der Schwerpunkt dieser Arbeit ist, soll im Folgenden nur kurz darauf eingegangen werden. Beichman zitiert frühere Senatoren (u.a. Henry M. Jackson, Demokrat, Wash., 1953–1983), die sich während ihrer Tätigkeit bei den UN darüber beklagen, dass sie zu stark von der US-Regierung kontrolliert würden und nicht genügend Flexibilität für Verhandlungen in den Vereinten Nationen besäßen, was ihrer Meinung nach wiederum die Handlungsfähigkeit der USA in den UN insgesamt einschränken würde (Beichman 1968: 189 ff.); ähnlich lauteten die Vorwürfe früher US-Botschafter bei den UN, die wie Senatoren keine Berufsdiplomaten waren. Insgesamt gilt aber:

„So long as there is a strong political incentive for a President to go outside the Foreign Service for the USUN Chief and for delegates to the General Assembly, the kind of tidy discipline which any bureaucracy aspires to for the sake of coherence and its own self-extension will be quite unattainable.“
(Beichman 1968: 193)

Die Unterstützung des US-Botschafters und der USUN durch eine jährliche US-Delegation in der Generalversammlung stattet ihn mit zusätzlichen Ressourcen gegenüber dem US-Außenministerium aus. Die Entsendung einer solchen Delegation sollte ursprünglich die Überparteilichkeit des US-Kongresses gegenüber den UN („*bipartisanship*“) symbolisieren und bestärken sowie veranschaulichen, welche Aufgaben die UN wahrnehmen (Beichman 1968: 194 f.). Traditionell ist der US-Kongress den UN gegenüber eher insgesamt kritisch eingestellt. Ihn politisch einzubinden ist daher der Versuch, dieser allgemeinen Skepsis entgegenzuwirken (Rosenow/Lynch 2013; Rosenow/Harsha 2013).

In der Regel stehen die meisten USUN-Diplomaten in regelmäßigem Kontakt mit anderen Diplomaten, um eine Bewertungsgrundlage für ihre Berichterstattung nach Washington, D.C. zu haben oder Verhandlungsprozesse über spezifische Themen zu initiieren und zu gestalten (Finger 1980: 14 f.; Beichman 1968: 47 ff.).¹⁸¹ Diese informellen Kontakte ermöglichen das Handeln ohne offizielle Instruktionen aus dem Weißen Haus oder dem *Department of State*. Wenn es innerhalb der US-Ministerialbürokratie bei bestimmten Themen und anstehenden politischen Entscheidungen einen Dissens gibt, was durchaus die Regel ist, so gesteht Finger der USUN sogar zuweilen zu, das „Zünglein an der Waage“ (Finger 1980: 15) sein zu können. Ge-

¹⁸¹ Beichman erinnert hierbei auch über die UN-Gremiensitzungen und informellen Verhandlungen an offiziellem Ort hinaus an die Wichtigkeit diplomatischer Empfänge für das Einfangen von Meinungen und dem Erzielen gemeinsamer politischer Entscheidungen („*social events*“) (Beichman 1968: 49).

rade dieses Potenzial wird maßgeblich vom jeweils amtierenden US-Botschafter bei den UN ausgestaltet.¹⁸² Dieser soll in dieser Arbeit als Schnittstelle zwischen nationalem und internationalem UN-Kontext im quasi parlamentarischen Umfeld der Vereinten Nationen betrachtet werden und fungiert sowohl als Repräsentant der UN in den USA wie auch als Vertreter der USA in den UN (Finger 1980: 15).

Kompetente USUN-Mitarbeiter sind ebenso entscheidend für die Arbeit an der US-Vertretung bei den UN. Unter Berufsdiplomaten sind Positionen bei der USUN in New York jedoch ambivalent zu betrachten: Finger beschreibt die Herausforderung der hohen Lebenshaltungskosten in New York City für US-Diplomaten, die dann in ihrem Heimatland tätig sind und denen deshalb nicht in dem Maße finanzielle Zuschläge für ihre Arbeit bei einer internationalen Organisation zustehen, als wenn sie im Ausland tätig wären. Hinzu kommt die äußerst hohe Arbeitsbelastung, die die Arbeit bei den UN mit heute nunmehr 193 Mitgliedstaaten, einer internationalen Bürokratie und anderen Akteuren (z.B. NGOs) mit sich bringt. Finger vermutet, dass die dennoch hohe Qualifizierung des Mitarbeiterstabes eng mit dem Prestige des jeweiligen US-Botschafters zusammenhängt. In der Regel haben diese – im Vergleich zu anderem Botschaftspersonal im Ausland – einen weitaus höheren Erfahrungsschatz und vertreten eine eher UN-orientierte Perspektive (Finger 1980: 16). Der US-Botschafter bestimmte bislang in der Regel die Neubesetzungen der Leitungsebenen selbst und ist stets darauf bedacht, seine eigenen Vertrauenspersonen einzusetzen.

In der nationalen Perspektive bieten die Vereinten Nationen für den US-Botschafter und die USUN enorme Möglichkeiten Einfluss auszuüben (Finger 1980: 16): die quasi-parlamentarische Struktur der UN; eine internationale Themenagenda und die UN-Charta, die nationales Recht beeinflusst; politische Dynamiken, die teilweise rasche Entscheidungen erfordern; die Funktion der UN als Forum, in dem Informationen und Überzeugungen rasch und zuweilen informell ausgetauscht werden können; die hohe Qualität der bei der USUN tätigen Diplomaten und nicht zuletzt der US-Botschafter selbst, sein persönlicher Hintergrund sowie seine Reputation können dafür

¹⁸² Finger bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die seinem Urteil zufolge einflussreichen US-Botschafter bei den UN Henry Cabot Lodge Jr., Arthur Goldberg, William Scranton und Andrew Young (Finger 1980: 15). Für aktuellere Beispiele siehe Bose 2011 (Holbrooke und Albright) und Rosenow 2013 (Rice und Samantha Power). Lodge Jr. war der erste US-Botschafter mit Kabinettsrang 1953 und einem direkten Zugang zum Präsidenten bei wichtigen Fragen. Die Tatsache, dass er gerade kein Berufsdiplomat (*career diplomat*), sondern ein politisch Ernannter (*political appointee*) war, ermöglichte ihm höhere politische Risiken einzugehen, als es ein im amerikanischen Auswärtigen Dienst sozialisierter Diplomat jemals tun würde. Darüber hinaus gewannen wie zuvor bereits erwähnt viele US-Botschafter im Laufe ihrer Amtszeit durch die zahlreichen öffentlichen Debatten eine hohe Reputation in der amerikanischen Bevölkerung, was ihnen neue politische Ämter ermöglichte (z.B. Lodge Jr. als Vizepräsidentenskandidat 1960, Daniel Patrick Moynihan als New Yorker Senator 1976 oder Madeleine Albright als Außenministerin 1997 (Finger 1980: 15).

sorgen, dass die USUN durchaus als „*The ‘Other’ State Department*“ (Beichman 1968) bezeichnet werden kann und damit einen relevanten Akteur im nationalen Kontext darstellt.¹⁸³ Finger nennt neben der Reputation noch die Persönlichkeit des jeweiligen US-Botschafters sowie seine Beziehungen zum US-Präsidenten als weitere Faktoren (Finger 1980: 16). Und gerade die Vertretung der USA in den UN durch den Botschafter mit im Idealfall Kabinettsrang trägt zur Glaubwürdigkeit und Steigerung seines Einflusses gegenüber anderen Verhandlungspartnern in den UN bei:

„*It is of vital importance, in ‘selling’ the American position, that the rest of the United Nations members realize that the United States Representative is privy to the inner councils of his government.*“ (Wadsworth 1966: 195)¹⁸⁴

Zusammenfassend bestehen die nationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren, die die Rolle des US-amerikanischen Botschafters bei den UN maßgeblich beeinflussen vor allem aus folgenden: der US-Verfassung (und alle anderen relevanten gesetzlichen Bestimmungen in den USA), der Rolle des US-Präsidenten als Zentrum innerhalb der Exekutive, dem US-Außenminister und seinem Ministerium als möglicher Kooperationspartner oder Konkurrent des US-UN-Botschafters, der USUN und ihrem Mitarbeiterstab als Ressource sowie dem US-Kongress als innenpolitische Kontrollinstanz der US-Regierung. Auf Basis der in diesem Kapitel genannten Bestimmungsfaktoren sollen nun Überlegungen zu Rollenverständnissen und -typen US-amerikanischer Botschafter im nationalen Kontext angestellt werden.

4.3.2 Rollenverständnisse und -typen der US-UN-Botschafter im politischen System der USA

Eine für diese Arbeit relevante Kategorisierung der Rollenverständnisse und -typen US-amerikanischer UN-Botschafter im politischen System der USA stellt Meena Bose an, die auf den vorherigen Überlegungen aufbaut: Auf Grundlage zweier Variablen entwickelt sie vier verschiedene ideale Rollenverständnisse und -typen, die ein US-Botschafter bei den UN auf der nationalen Ebene einnehmen kann. Dies betrifft einerseits den Zugang des Botschafters zum US-Präsidenten im außenpolitischen Entscheidungsfindungsprozess als entscheidender nationaler Bestimmungsfaktor und andererseits die außenpolitische Expertise des US-amerikanischen Ständigen Vertreters (Bose

¹⁸³ Beichman betont aber noch einmal deutlich, dass er damit nicht meint, dass USUN das *Department of State* ersetze (Beichman 1968: xiv f.). Vielmehr versteht er darunter eine Kategorie *sui generis*, da er keine herkömmlichen Kategorien für passend befindet, um die exponierte Position der USUN und ihres Leiters adäquat zu beschreiben – auch nicht die Kategorie, einer regulären Botschaft.

¹⁸⁴ Wadsworth beschreibt recht anschaulich und detailliert eine reguläre Arbeitswoche des US-Botschafters anhand persönlicher Erfahrungen. Darin schildert er seine Aufgaben und Termine in New York und Washington, D.C. nach der Generaldebatte im September (Wadsworth 1966: 195–214).

2011: 240): *independent spokesperson* (unabhängiger Sprecher), *personal adviser to the president* (persönlicher Berater des Präsidenten), *professional diplomat* (Berufsdiplomat) oder *policy maker* (politischer Entscheidungsträger).

Tabelle 12: Rollenverständnisse und -typen von US-Botschaftern im politischen System der USA

Außenpolitische Expertise	Zugang zum US-Präsidenten	
	niedrig	hoch
niedrig	unabhängiger Sprecher	persönlicher Berater
hoch	Berufsdiplomat	politischer Entscheidungsträger

Quelle: Bose 2011: 240.

Nach ihrer Argumentation haben unabhängige Sprecher demnach eher selten einen direkten Zugang zum US-Präsidenten, geschweige denn zum politischen Entscheidungsprozess (Bose 2011: 240). Sie werden dann meist zu fast unabhängigen Akteuren, deren Ansichten von der US-Regierung nicht immer geteilt werden (z.B. in den Fällen Moynihan unter Präsident Ford und Bolton unter Bush Jr.). Persönliche Berater hingegen fungieren meist als die rechte Hand des Präsidenten und sind seine engen persönlichen oder fachlichen Vertrauenspersonen, unabhängig von der außenpolitischen Expertise (z.B. Lodge Jr.). Im Fall der Berufsdiplomaten geht es um die hierarchisch eindeutige nationale Zuordnung als Berater des Außenministers (und dann eher nicht des Präsidenten) und die konsequente Befolgung und Umsetzung von Instruktionen des *Department of State* in Zusammenarbeit mit dem Weißen Haus. Sie sind nach außen eher selten sichtbar. Stehen wichtige und grundsätzliche außenpolitische Entscheidungen an, so stellt der Außenminister den Berufsdiplomaten in der Regel ohnehin in den Schatten (Bose 2011: 253); ihre Rolle ist also auch mit dem Grad an Interesse der US-Regierung verbunden, mit den UN zusammenzuarbeiten. Nimmt der US-Botschafter hingegen die Rolle des politischen Entscheidungsträgers an, so hat er meist eine außenpolitische Expertise, einen direkten Zugang zum Präsidenten, kann die politischen Entscheidungsprozesse beeinflussen und auch umsetzen. Hierbei kann er eine ähnlich große Bedeutung bei der Präsidentenberatung haben wie beispielsweise der Außenminister oder sein nationaler Sicherheitsberater, was jedoch zu gewissen Konflikten führen kann.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Bose untersucht in ihrem Aufsatz den *professional diplomat* und den *policy maker* und ordnet beiden Rollentypen das größte Einflusspotenzial auf außenpolitische Entscheidungen des US-Präsidenten zu (Bose 2011: 241). Dabei ist es in der Praxis Hauptaufgabe des *professional diplomat*, Präsidentenentscheidungen in den Vereinten Nationen umzusetzen und dafür zu werben, wenngleich er sich nicht im inneren Entscheidungskreis des Präsidenten befindet. *Policy maker* hingegen sind Teil des engeren Beraterzirkels und entwickeln Entscheidungen mit und führen diese aus. Als Beispiele für *professional diplomats* untersucht sie illustrativ die Botschafter Thomas R. Pickering (1989–1992) und John D.

Wie zuvor erwähnt, können die Ständigen Vertreter der USA in der Realität mehr als eine der dargestellten Rollen einnehmen – abhängig von ihrer außenpolitischen Expertise zu einem bestimmten Thema und ihrer Beziehung zum Präsidenten (Bose 2011: 240). Wichtig ist hierbei, jeweils den dominanten Rollentypus festzustellen und die Personen entsprechend einzuordnen. Je länger ein Botschafter tätig war, desto leichter kann diese Zuordnung durchgeführt werden. Auch diese Rollenverständnisse und -typen sollen bei einer „Vermessung“ des Akteurs angewandt werden.

Zum komplexen Verhältnis der zuvor genannten unterschiedlichen Rollenverständnisse und -typen aus Tabelle 12 sollen im Folgenden noch illustrativ einige Ressourcen und Potenziale des Amtes des US-UN-Botschafters dargestellt werden, die sich insbesondere aus den nationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren speisen: Auf seiner ersten Pressekonferenz antwortete der US-Botschafter Arthur Goldberg (1965–1968) auf die Frage, ob er die Weisungen aus dem Außenministerium bzw. die Instruktionen des US-Außenministers oder eher jene des US-Präsidenten befolge oder beide gleichberechtigt betrachte, wie folgt:

„I haven't the slightest bit of interest in jurisdictional matters. [...] I was appointed by the President. I have the most cordial relations with my old Cabinet colleague Dean Rusk. I do not anticipate there will be the slightest bit of difficulty in this area. And I am not going to draw an organization chart to plot the path that here I have to follow.“ (zit. nach Beichman 1968: 128)

Dieses Amtsverständnis dokumentiert zugleich Ressourcen und Potenziale, de- rer sich der US-Botschafter – sofern er denn dazu bereit ist – bedienen kann. Wenn der Botschafter nicht das vollständige Vertrauen des US-Präsidenten genießt, kann er sein Potenzial nicht nutzen, wie im Falle von Adlai Stevenson (1961–1965), der gegen John F. Kennedy die Nominierung zum Demokratischen Präsidentschaftskandidaten verlor, oder John R. Bolton (2005–2006), der als einziger US-Botschafter bei den UN durch ein *recess appointment* vom Präsidenten ernannt und nicht vom Senat bestätigt wurde (Bumiller/Stolberg 2005). Was Stevenson betrifft, so wollte Kennedy ihn jedoch politisch einbinden und ernannte ihn deshalb zum US-Botschafter bei den UN (Beichman 1968: 128). Entsprechend gering war auch Stevensons Einfluss im nationalen Kontext. Dagegen hatte Henry Cabot Lodge Jr. (1953–1960) – ähnlich wie Warren Austin (1947–1953) – aufgrund des Vertrauens des US-Präsidenten sowie seines umfangrei-

Negroponte (2001–2004) und als Beispiele für *policy maker* Madeline K. Albright (1993–1997) sowie Richard C. A. Holbrooke (1999–2001). Der amerikanische US-UN-Botschafter konkurriert meist u.a. mit dem nationalen Sicherheitsberater um die Rolle des „zweiten“ Außenministers (Rockman 1988: 174). Letzterer ist immer direkt dem US-Präsidenten unterstellt, während es beim US-UN-Botschafter davon abhängt, ob es sich um eine politisch ernannte Person (direkt dem US-Präsidenten unterstellt) handelt oder um einen Berufsdiplomaten (direkt dem US-Außenminister unterstellt).

chen Engagements in den UN großen Einfluss.¹⁸⁶ Aber auch andere Diplomaten, wie Ernest A. Gross, der von 1947 bis 1949 Rechtsberater im US-Außenministerium war, dann die US-Delegation zur UN-Generalversammlung (siehe Fußnote 170) leitete und später der stellvertretende US-Botschafter von Warren Austin bei den UN war, nutzten bereits kurz nach der USUN-Gründung die Möglichkeit, Positionen des *Department of State* öffentlich zu kritisieren. So teilte Gross nicht die US-Unterstützung Frankreichs in nordafrikanischen Kolonialfragen. Seine dazugehörige Rede eröffnete er mit den Worten „*I express the following view of my government on this subject*“ (zit. nach Beichman 1968: 178) und stellte damit klar, dass seine persönliche Meinung eine andere war. Mittlerweile ist dies eine durchaus übliche Methode bei Meinungsverschiedenheiten zwischen US-Botschafter und US-Außenministerium geworden, wie beispielsweise auch bei der späteren Botschafterin Jean J. Kirkpatrick von 1981 bis 1985 geschehen (siehe Kapitel 5.3). Damit ermöglichte Gross gleichzeitig den Dialog mit den nach Unabhängigkeit strebenden Kolonien in den UN (Beichman 1968: 179).

Was die Ständigen Vertreter der USA bei den UN betrifft, so gibt es offenbar in ihrer bisherigen Geschichte drei Motivationen, dieses Amt auszuführen (Beichman 1968: 129): Die erste Gruppe betrachtet es als finale politische Bestimmung, Honorierung der bisherigen Arbeit und als Zenit der politischen Karriere (z.B. Stettinius Jr., Austin, Lodge Jr., Goldberg, Yost, Young, Kirkpatrick, Walters, Pickering). Die Vertreter der zweiten Gruppe erhoffen sich weitere Aufstiegsmöglichkeiten und verstehen das Amt als wichtige politische Zwischenstation (z.B. Moynihan, Holbrooke, Negroponte, Rice), um später beispielsweise Außenministerin (Albright) oder gar Präsidentschafts(vize)kandidat (Lodge Jr., Bush Sen.) zu werden. Anderen wiederum wird diese Hoffnung zu Beginn oder am Ende ihrer Amtszeit zunichte gemacht und höhere politische Ämter bleiben ihnen verwehrt (z.B. Stevenson, Holbrooke, Rice).

Beichman zitiert einen Freund von US-Präsident Johnson, der ihm drei Voraussetzungen nannte, die ein potenzieller US-Botschafter bei den Vereinten Nationen erfüllen sollte (Beichman 1968: 132): Erstens sollte er eine bedeutende Persönlichkeit sein und keine „*lame duck*“, zweitens sollte er das Vertrauen des Präsidenten genießen

¹⁸⁶ Warum ein US-Präsident einem möglichen US-Botschafter sein Vertrauen ausspricht und ihn für das Amt in New York nominiert, ist selbst für Beichman nicht immer klar und nachvollziehbar. So bezieht er sich bei dieser Feststellung auf den US-Botschafter George W. Ball (1968), der Nachfolger von Goldberg unter Präsident Lyndon B. Johnson wurde. Er war einer der ersten in diesem Amt, der Teile der US-Außenpolitik unter Johnson und die Macht der USUN zuvor offen kritisierte: „*And once more we saw a President selecting as his spokesman at the UN a non-career professional with independent ideas and a will to express them with irreproachable candor*“ (Beichman 1968: 131). Diese Ideen publizierte Ball u.a. auch in seinem Buch „*The Discipline of Power. Essentials of a Modern World Structure*“ (Ball 1968).

und drittens sollte er kein Berufsdiplomat sein, der nicht für die multilaterale Diplomatie ausgebildet sei. Letztere Anforderung dürfte heutzutage im Zeitalter einer globalisierten Diplomatie mit zahlreichen multilateralen Formaten (UN und andere internationale Organisationen, Konferenzen, Foren, Gipfel etc.) eher der Vergangenheit angehören. Das heutige Anforderungsprofil für Diplomaten im Allgemeinen und Botschafter im Besonderen ist wesentlich höher und komplexer. Das traditionelle Botschafterdasein war jedoch in der Tat in erster Linie staatenzentriert und bilateral ausgerichtet (Apathurai 1985: 98 ff.).¹⁸⁷

Immer wieder wird in der Literatur im Allgemeinen oder in Biografien von US-Botschaftern im Besonderen auf die Doppelrolle der Ständigen Vertreter hingewiesen (vgl. u.a. Beichman 1968; Finger 1980 und 1988). Der US-Botschafter Goldberg merkte hierzu einige Monate nach seiner Ernennung an:

„I consider the role of the United States representative to the United Nations to be a dual one. He, of course, first represents the President of our government at the UN; but, second, he also represents the UN to the American people.“
(zit. nach Beichman 1968: 4)

Diese zentrale Aussage Goldbergs muss also immer mitgedacht werden, wenn die Rolle des US-Botschafters bei den UN näher spezifiziert werden soll. Beichman merkt jedoch zu Recht an, dass diese Doppelrolle eines Botschafters im traditionellen Sinne der bilateralen Diplomatie nicht ungewöhnlich sei und keineswegs nur US-amerikanische Diplomaten bei den UN betreffe (Beichman 1968: 5 f.; 133). Der Unterschied liegt hierbei jedoch darin, dass die UN universelle Werte symbolisieren und damit einen Nationalstaat in seiner politischen Reichweite deutlich übertreffen. Zudem haben die UN als internationale Organisation im Laufe der Zeit durchaus den Charakter eines eigenständigen Akteurs erworben (Oestreich 2012). Der Hauptsitz dieser Organisation befindet sich in den USA selbst, diese sind mit der Gründung der UN eine große Verpflichtung eingegangen, die wiederum die exponierte Stellung des Ständigen Vertreters der USA impliziert und seine Doppelrolle in einem noch stärkeren Maße erfordert, als es zwischen Nationalstaaten üblich ist. Als UN-Botschafter vermittelt er zwischen dem US-Außenministerium und den UN, zwischen der „Nation USA“ und den anderen „Nationen der UN“. Während der US-Präsident auch als Chef-Diplomat bezeichnet werden kann, verleiht Beichman dem Außenminister den Titel des *„Associate Chief*

¹⁸⁷ Selbstverständlich bedeutet das aber nicht, dass es in den Vereinten Nationen keine bilaterale Diplomatie gibt. Dieses Verhandlungsformat existiert weiterhin neben der multilateralen Diplomatie. Siehe dazu ausführlich Berridge 1985: 175–190. Zur Genese der Diplomatie siehe u.a.: Bjola/Kornprobst 2013; Cooper/Heine 2013; Cooper/Hocking 2008; Jönsson/Hall 2005; Leguey-Feilleux 2009; Alam/Siddiqui 2010; Roberts 2011.

Diplomat“ und dem US-Botschafter bei den UN nennt er „*Assistant Chief Diplomat*“ (Beichman 1968: 133). Aber auch aus diesem Grund ist es wichtig, seine Amtszeit zu begrenzen, damit er nicht „*UNationized*“ wird (Beichman 1968: 136) oder die Gefahr der „*UNization*“ (Beichman 1968: 193) besteht. Denn grundsätzlich gilt, dass sich mit einer zunehmenden Amtsdauer des Ständigen Vertreters sein Einfluss vergrößert, womit es für die ihn umgebenden nationalen und internationalen Akteure schwieriger werden kann, ihn zu kontrollieren (Beichman 1968: 193).¹⁸⁸

Illustrativ sollen in diesem Zusammenhang Beichmans neun Thesen zur Rolle des US-Botschafters bei den UN sowie seiner Ständigen Vertretung angeführt werden, da sie über die Besonderheiten im Vergleich zu einer traditionellen Botschaft Aufschluss geben (Beichman 1968: 10–13): Erstens ermöglichen der universelle Charakter der UN sowie ihre zunehmende Professionalisierung dem Botschafter und USUN zusätzliche Bedeutung und Einflussmöglichkeiten innerhalb des politischen Systems der USA, insbesondere dann, wenn die US-Regierung der Überzeugung ist, die UN als Forum oder Instrument für eigene Vorstellungen nutzen zu können. Zweitens speist sich diese potenzielle Stärke des Botschafters und der USUN aus der grundsätzlichen und allgemeinen Unterstützung der UN durch die US-amerikanische Öffentlichkeit¹⁸⁹ sowie den US-Kongress. Drittens ist der Ständige Vertreter eher in der Lage politische Risiken einzugehen, als es das *Department of State* jemals könnte. Eine Ursache hierfür könnte sein, dass politisch Ernannte (*political appointees*) als Ersternennung zum US-Botschafter bei den UN gegenüber Berufsdiplomaten (*career diplomats*) deutlich bevorzugt wurden (siehe dazu auch Kapitel 4.1.1).¹⁹⁰ Viertens bezeichnet Beichman die

¹⁸⁸ Auch für den UN-Kontext gilt: Je länger jemand ein Amt innehat, desto höher ist sein Status bei der Weltorganisation (Beichman 1968: 194). Der frühere UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld bezeichnete die Etablierung Ständiger Vertretungen und Delegationen zur UN-Generalversammlung als „*the most important ‘common law’ development which has taken place so far within the constitutional framework of the Charter*“ (Foote 1962: 224). Darüber hinaus stellte Hammarskjöld über die Entwicklung der Ständigen Vertreter Folgendes fest: „... [they] have developed cooperation and built mutual contacts in dealing with problems they have in common, which in reality make them members of a kind of continuous diplomatic conference [...]. The human factor carries more weight [behind closed doors], and confidential exchanges are possible even across frontiers which otherwise appear impassable“ (Foote 1962: 201).

¹⁸⁹ Diese Aussage ist zu differenzieren: Laut dem amerikanischen Meinungsforschungsinstitut Gallup schwankt die positive Bewertung der US-Amerikaner gegenüber der Arbeit der UN zwischen 1954 und 2018 zwischen 58 Prozent (höchster Wert im Jahr 2002) und 26 Prozent (niedrigster Wert im Jahr 2009). Zur Frage, ob die USA aus den UN austreten sollten, schwankt die Ablehnung auf diese Frage seit 1951 zwischen 72 Prozent (1951) und 90 Prozent (1960). Der letzte angegebene Wert aus dem Jahr 2005 betrug 85 Prozent. Daraus ist zu schließen, dass es eine grundsätzliche Unterstützung dieser Organisation gibt, die US-Öffentlichkeit ihre Arbeit jedoch für verbesserungswürdig erachtet (Gallup 2018).

¹⁹⁰ Wadsworth unterstützt die bisherige Präferenz der Präsidenten für *political appointees* (Wadsworth 1966: 176): Die Themen in den UN seien per se hoch politisch und die UN mit ihrem quasi-parlamentarischen System gleicheten dem des US-Kongresses. Folglich seien frühere Senatoren, Gouverneure oder andere Repräsentanten des US-Regierungssystems für die Arbeit in den UN besser ge-

Ständige Vertretung mit ihren Mitarbeitern in der quasi-parlamentarischen Struktur der UN als „*action-forcing, action-producing agency within the entire United States government [...]*“ (Beichman 1968: 11), die sich aktiv an der Bearbeitung von internationalen Konflikten beteiligt und nicht nur als reine Außenstelle des US-Außenministeriums zu betrachten ist. Fünftens: Die Reziprozität der Rolle des Ständigen Vertreters bei den UN zwischen dem US-Außenministerium und den UN sorgt dafür, dass er auch als Vermittler der UN gegenüber der US-Regierung auftreten kann. Er kann also durchaus verschiedene Rollen gleichzeitig einnehmen: als US-Botschafter bei den UN und UN-Botschafter in den USA. Das stellt die politikwissenschaftliche Analyse vor eine große Herausforderung. Sechstens haben sich die Funktionen der USUN und ihres Leiters im Laufe der Zeit seit 1945 permanent ausgedehnt, ohne dass bestehende Regelungen (u.a. der *United Nations Participations Act*) angepasst wurden. Siebtens ist der Aushandlungsprozess zwischen dem Außenminister bzw. dem *Department of State* und dem US-Botschafter der USUN keineswegs ein Nullsummenspiel, sondern kann durchaus ein Positivsummenspiel werden. Dies ist dann der Fall, wenn beispielsweise die USUN das US-Außenministerium davon überzeugt, die UN bei der Lösung internationaler Konflikte miteinzubeziehen. Damit kann die internationale Legitimität erhöht werden, die wiederum auch dem *Department of State* zugutekommt. Achters, so Beichman, können insbesondere politisch Ernante ein starkes innenpolitisches Gewicht haben und beispielsweise als nächster Außenminister oder (Vize-)Präsidentschaftskandidat in den USA gehandelt werden. Und neuntens stellt er die Frage, ob der Ständige Vertreter und die USUN als „Verwaltungsarm“ der US-amerikanischen UN-Politik gar als gleichberechtigt neben den anderen Ministerien betrachtet werden können. Letzteres kann unter Leitung des US-UN-Botschafters durchaus der Fall sein, wie einige der Fallbeispiele später zeigen (siehe Kapitel 5).

Im Folgenden wird zunächst jedoch noch auf den internationalen UN-Kontext und die Bestimmungsfaktoren des Ständigen Vertreters der USA bei den UN sowie auf die daraus abgeleiteten Rollenverständnisse und -typen eingegangen.

eignet als Berufsdiplomaten. Wichtig sei aber die fachliche Unterstützung der *political appointees* durch *career diplomats* in der USUN. Die Ernennung von *political appointees* als Botschafter bei den UN ist auch bei anderen UN-Mitgliedstaaten durchaus üblich, während die regulären Botschaftsbediensteten aus *career diplomats* bestehen (Appathurai 1970: 289). Auch Schlesinger unterstützt diese Argumentation aus drei Gründen: Erstens haben sie meistens einen direkten Zugang zum US-Präsidenten, zweitens dadurch und insgesamt einen höheren politischen Einfluss („*leverage*“) und drittens werden sie dadurch vom US-Kongress und den Medien eher ernst genommen (Rosenow/Schlesinger 2013). Meisler widerspricht dieser Auffassung, denn sie führe dazu, dass der US-UN-Botschafter glaube, aufgrund seines starken Mandates verändern zu können. Dies sei jedoch nur schwer möglich und er würde sonst ein zweiter Außenminister werden (Rosenow/Meisler 2013).

4.4 Die Rolle des US-UN-Botschafters im System der UN

4.4.1 Grundlagen: Die internationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren

Bevor auf die Rolle des US-Botschafters bei den UN eingegangen wird, soll zunächst die grundsätzliche Bedeutung nationaler Ständiger Vertretungen bei den Vereinten Nationen hervorgehoben werden.¹⁹¹ Die Funktionen dieser Vertretungen beschrieb 1968 der stellvertretende US-Botschafter im Sicherheitsrat und Berufsdiplomat, Richard F. Pedersen, als relativ zurückhaltend, eher technisch und sprach ihnen passives Verhalten zu: Erstens hätte die USUN eine rein beratende Funktion für die US-Regierung über die Vor- und Nachteile die Vereinten Nationen als diplomatisches Instrument. Zweitens solle sie Kriterien benennen, unter welchen Bedingungen und auf welche Weise Themen in den UN behandelt werden können. Und drittens soll sie Methoden entwickeln, mit denen die US-Regierung am meisten von der Zusammenarbeit mit den UN profitieren könne (Beichman 1968: 72 f.).

Finger benennt dagegen fünf wichtige Gründe für Staaten, eine derartige diplomatische Einrichtung in New York zu unterhalten, die dem US-Botschafter und der USUN eine aktivere Rolle zusprechen (vgl. Finger 1980: 18): Erstens symbolisiert sie die vollwertige Mitgliedschaft des jeweiligen Staates und seine Unabhängigkeit. Zweitens bietet sie einen permanenten und entscheidenden Zugang zu einem komplexen System internationaler Politik und Entscheidungen, bestehend aus nahezu allen Staaten dieser Erde, ohne zwangsläufig in allen Staaten separate bilaterale Botschaften einrichten zu müssen. Drittens ist das UN-Sekretariat eine wichtige Informationsquelle geworden sowie ein wichtiger Akteur bei der politischen Beratung von Staaten, insbesondere auch beim Entwerfen von Resolutionen oder im Rahmen von *Good Offices* durch den

¹⁹¹ Die Einrichtung Ständiger Vertretungen bei den UN mag heute selbstverständlich sein. Dies war jedoch nicht immer so. Zur Zeit des Völkerbundes (1920–1946), der Vorläuferorganisation der UN, unterhielten lediglich Japan und einige kleinere und mittlere Staaten Ständige Delegationen – wie es damals noch hieß –, deren rechtlicher Status nicht eindeutig war und die nur rudimentäre Kontakte zum damaligen Sekretariat unterhielten (Finger 1980: 18). Allerdings wandelten die USA, damals kein Mitglied im Völkerbund, ihr Konsulat in Genf in eine Ständige Vertretung um, damit die US-Regierung stets über aktuelle Ereignisse im Völkerbund informiert werden konnte. Diese grundsätzliche Praxis sah Sir Eric Drummond, der erste Generalsekretär des Völkerbundes, durchaus kritisch. Er und sein Mitarbeiterstab bevorzugten den direkten Kontakt zwischen dem Völkerbund und den Hauptstädten seiner Mitgliedstaaten. Mit der Gründung der Vereinten Nationen wurden vielen Regierungen die Vorteile Ständiger Vertretungen und der damit verbundene dauerhafte Nutzen internationaler Organisationen erst in einem Prozess bewusst (Beichman 1968: vii f.; Appathurai 1970: 287–301; Appathurai 1985: 94–108). Art. 28 der UN-Charta macht die notwendige ständige Vertretung der UN-Mitgliedstaaten in New York auch noch einmal deutlich, indem er vorsieht, dass jedes Mitglied des Sicherheitsrats zu jeder Zeit an einer dringlichen Sitzung des Sicherheitsrats teilnehmen können müsse (UN-Charta 1945/1965).

UN-Generalsekretär.¹⁹² Viertens, so Finger, können die Staaten einen engeren Kontakt zu den UN-Sonderorganisationen, wie beispielsweise UNDP oder UNHCR, aber auch zu NGOs und der internationalen Zivilgesellschaft knüpfen. Dies gilt, fünftens, auch für Staatengruppen (z.B. G77) und Regionalorganisationen (z.B. EU, AU), die ebenfalls in New York Vertretungen besitzen (Permanent Observers at the United Nations 2018).

Bereits mit der Verabschiedung der UN-Charta legte der Art. 28 zur Arbeitsweise des Sicherheitsrats fest, dass die nach Art. 23, Abs. 1 der Charta fünf ständigen Mitgliedstaaten China (damals noch die Republik China), Frankreich, Russland (damals noch die Sowjetunion), das Vereinigte Königreich sowie die Vereinigten Staaten von Amerika „*at all times*“ (UN-Charta: Art. 28) Vertreter zum Sitz der neuen Weltorganisation entsenden sollten – dies galt selbstverständlich auch für die nichtständigen Mitglieder des Rates. Mit der Resolution 257 (III) vom 3. Dezember 1948 bestätigte noch einmal die UN-Generalversammlung die Existenz und Arbeit der Ständigen Vertretungen und ihre Repräsentanten sowie ihre offiziellen Akkreditierungen bei den UN (United Nations Resolution A/RES/257 (III) (1948)).¹⁹³ Die UN-Charta und die Verpflichtung ihrer Mitglieder, sie zu befolgen, sowie die angelegte Universalität der Weltorganisation üben einen maßgeblichen Einfluss auf die Arbeit des US-Botschafters und seiner Vertretung aus. Nicht zuletzt prägt die UN-Charta auch US-amerikanische Außenpolitik als Ganzes, in ähnlichem Maße, wie die US-amerikanische Verfassung die USA zu wichtigen Prinzipien verpflichtet, beispielsweise das politische System. Im Gegensatz zu anderen diplomatischen Vertretungen können der Ständige Vertreter der USA bei den UN und die USUN durchaus Träger und in der Regel Verfechter von UN-Prinzipien sein. Wenn der Botschafter im Sicherheitsrat sitzt, im hypothetischen Fall gegen die Instruktionen des Außenministeriums für eine Resolution stimmt und diese mit der Mehrheit im Rat angenommen wird, dann ist eine erneute Prüfung der Entscheidung nicht vorgesehen. In seinem Namen würden die USA dann völkerrechtliche Verpflichtungen und Verpflichtungen auf Grundlage der UN-Charta eingehen (ob der US-Präsident bzw. der Kongress dies akzeptieren würden, sei zunächst dahingestellt).

¹⁹² Dieses Argument stützt auch Appathurai, der berichtet, dass ein Großteil der Resolutionen vom UN-Sekretariat selbst entworfen wird und dann Änderungen durch die Mitgliedstaaten diskutiert werden. Folglich ist der Kontakt des US-Botschafters zum UN-Generalsekretär als Leiter des UN-Sekretariats essentiell für die politische Arbeit (Appathurai 1970: 291 f.).

¹⁹³ Darüber hinaus sorgte diese Resolution auch für die Standardisierung der Begrifflichkeiten; zahlreiche Variationen sorgten in New York für Verwirrung: Es handelte sich nunmehr ausschließlich um Ständige Vertretungen und nicht um Verbindungsbüros, Konsulate oder Botschaften im weiteren Sinne. Darüber hinaus wurde für die Botschafter bei den UN ausschließlich der Titel „*permanent representative to the United Nations*“ verwendet (vgl. auch Appathurai 1970: 288). Ein umfangreiches UN-Portal explizit für Delegierte aller UN-Mitgliedstaaten findet sich hier: <http://www.un.int/> (United Nations 2018).

Wichtig ist aber festzuhalten, dass kein anderer US-Botschafter die Macht hat, die USA zu derartigen völkerrechtlichen Entscheidungen zu verpflichten, da er mit der UN-Charta zu arbeiten hat, einem internationalen und Völkerrecht setzenden Dokument (Beichman 1968: 180). In der bilateralen Diplomatie sind derart weitreichende Kompetenzen so nicht vorgesehen (Beichman 1968: 61). Dennoch ist es wichtig zu verstehen, dass sich multilaterale und bilaterale Diplomatie auch im UN-Kontext komplementär verhalten können: So ist es für Abstimmungen in den UN, beispielsweise im Sicherheitsrat, wichtig, auch die bilateralen US-Botschaften in den Ländern, die nichtständige Mitglieder im Rat sind, in Entscheidungsprozesse einzubinden, damit diese ebenfalls Überzeugungsarbeit in den jeweiligen Staaten leisten können (Beichman 1968: 183 f.).

Der multilaterale Rahmen der Vereinten Nationen bietet dem Botschafter und der USUN noch andere einzigartige Möglichkeiten und Besonderheiten im internationalen Austausch (Beichman 1968: 59 f.): Erstens besteht die internationale Organisation (in der auch US-amerikanische Diplomaten im UN-Sekretariat tätig sind) dauerhaft, was in der Geschichte der internationalen Beziehungen vor Beginn des 20. Jahrhunderts keine Selbstverständlichkeit war, als die Konferenzdiplomatie auf Ad-hoc-Basis eher üblich war. Zweitens ist die internationale Agenda oftmals in höchstem Maße relevant für die USA, insbesondere in sicherheitspolitischen Fragen. Drittens muss die Wichtigkeit der US-Vertretung in den UN auch innenpolitisch stets hervorgehoben werden, um eine starke Rolle des amerikanischen Botschafters im multilateralen UN-Kontext darstellen zu können. Viertens gibt es durchaus Konstellationen, in denen die USA sich international zu bestimmten Beschlüssen aufgrund entsprechender Mehrheiten innerhalb der UN verpflichten, auch wenn diese Politik in den USA innenpolitisch umstritten ist (z.B. bei einem Konflikt zwischen der US-Regierung und dem US-Kongress). Und fünftens ist ein Austausch zwischen dem Botschafter und der Hauptstadt Washington, D.C. sinnvoll; die Möglichkeit unterschiedlicher Wahrnehmungen zum gleichen Thema wird hier offenkundig. Beichman schreibt dazu:

„United States participation in the UN involves assignment of a portion of the policy-making function to a number of people outside the regular and traditional policy-making center of the Department of State – to the representative of the Security Council, to the members of our Delegation to the General Assembly and to the members of their staffs and the staff of the Bureau of United Nations Affairs in the Department of State. The significance of this is greatly heightened by the marked differences in atmosphere and established divisions of the Department and from the Foreign Service in general.“ (Beichman 1968: 60)

Adlai Stevenson, zwischen 1961 und 1965 US-Botschafter bei den UN, zählte bei der 20. Sitzung der Generalversammlung rund 100 Tagesordnungspunkte bei damals 116 Mitgliedstaaten, was seiner Zählung nach mindestens rund 11.600 unterschiedliche nationale Positionen ergab. Daraus folgernd umschrieb er seine Aufgabe und jene der USUN so, diese über 11.000 anstehenden Entscheidungen mit dem nationalen Interesse der USA zu vereinbaren, während auch alle anderen Mitgliedstaaten wiederum versuchten, diese mit ihren nationalen Vorstellungen zu vereinbaren (Schiffer/Stevenson 1961: xvii). Daran wird deutlich, dass die UN keineswegs ein monolithischer Block sind, sondern ihr nationalstaatlicher Part – bestehend aus den Ständigen Vertretungen (in Abgrenzung zum UN-Sekretariat) – stets diplomatischen Aushandlungsprozessen unterliegt. Darin werden der US-Botschafter zu einem multilateralen Botschafter und die USUN zu einem multilateralen Akteur (Beichman 1968: 64). Der frühere US-Botschafter Goldberg sagte hierzu: „*My God, I'm like a lawyer with 116 clients.*“ (zit. nach Beichman 1968: 64)

Die Aufgaben des US-Botschafters und die Funktionen der USUN fasst Beichman zusammen und teilt sie in sechs Bereiche ein (Beichman 1968: 73): Verhandlungen und quasi-parlamentarische Tätigkeiten, Formulierung von Strategien und Taktiken, Beeinflussung von Meinungen, Sammlung von Informationen, Repräsentation und Öffentlichkeitsarbeit. Die erste Funktion, Verhandlungen und quasi-parlamentarische Tätigkeiten, bezieht sich auf die „Dauerkonferenz“ der UN und deckt die Entstehung und Verabschiedung oder Ablehnung von Resolutionen oder ähnlichen Abschlussdokumenten ab. Das Formulieren von Strategien und Taktiken bezieht sich eher auf nationale, interne Überlegungen und die Vorbereitung, welche US-Grundsätze die Diplomaten auf welchem Wege verhandeln sollen – grundsätzlich in enger Abstimmung mit den politischen Institutionen in Washington, D.C. Für den dritten Punkt, die Beeinflussung der Verhandlungen und Abstimmungen, sind generell die öffentlichen Reden der US-Diplomaten im UN-Kontext von Bedeutung. Viertens sind das Sammeln und der Austausch von Informationen ein ebenfalls wichtiger Bestandteil, um mögliche Maßnahmen der US-Regierung in den UN zu initiieren. Die Repräsentation als fünfte Funktion liegt in der Natur der diplomatischen Aufgabe. Und die letzte Funktion, die Öffentlichkeitsarbeit, ist nach Auffassung Beichmans eine der wichtigsten, da der Botschafter und die USUN in besonderem Maße der stetigen Beobachtung der nationalen und internationalen Berichterstattung ausgesetzt sind.

Finger benennt ebenfalls sechs konkrete Funktionen, die die Ständigen Vertretungen wahrnehmen (vgl. Finger 1980: 19 ff.):¹⁹⁴ Erstens die Repräsentation bei formellen Sitzungen und informellen diplomatischen Gesprächen mit anderen Diplomaten und Delegationen, das Sammeln von Informationen, das Berichten in die jeweilige Hauptstadt und das Pflegen von Beziehungen mit Verbündeten auf bi-, aber auch multilateralem Wege. Zweitens die Nutzung der „*parlamentarischen Diplomatie*“¹⁹⁵ (Finger 1980: 19) beim *Agenda-Setting*, der öffentlichen Debatten in den UN-Gremien, das taktische Nutzen der Geschäftsordnungen und das Abstimmen über Resolutionen oder andere UN-Dokumente. Drittens stellen sie den Staaten Personal zur Verfügung, damit diese in den diversen Gremien, Ausschüssen und Kommissionen ihr Expertenwissen nutzen zu können. Die zahlreichen UN-Komitees sind im Laufe der Zeit insbesondere in den entwicklungspolitischen und sozialen Themen äußerst technisch geworden und stellen andere Anforderungen, bestehend aus einem wesentlich höheren Anteil an Spezialwissen, als die traditionelle Diplomatie es verlangt. Nach Einschätzung Fingers sind daher Technik-Spezialisten und das Personal der niedrigeren Ebene entscheidender im multilateralen Rahmen, als es in der bilateralen traditionellen Diplomatie jemals der Fall wäre (Finger 1980: 20). Die große Bandbreite an Themen und notwendigem Expertenwissen vor Ort in New York ermöglicht grundsätzlich einen größeren Einfluss auf nationale Entscheidungsprozesse, da nur wenige Regierungen diese Fülle an Themen und Detailfragen auf nationaler Ebene abbilden können und daher durchaus auf das Expertenwissen der Ständigen Vertretung angewiesen sind. Viertens sind die Ständigen Vertretungen eher in der Lage, dem größeren Grad an Informalität der „*parlamentarischen Diplomatie*“ (Finger 1980: 19) im Vergleich zur traditionellen Diplomatie Rechnung zu tragen.¹⁹⁶ Aufgrund zahlreicher und rasch notwendiger Entscheidungen bleibt wenig Zeit für das diplomatische Protokoll. In der UN-Diplomatie ist es auch üblich, dass sehr

¹⁹⁴ Die US-Delegation in der Generalversammlung, die aus Personen mit einem sehr unterschiedlichem Hintergrund besteht und in der der US-Botschafter eine untergeordnete Rolle spielt, muss nach Finger in acht unterschiedlichen Bereichen tätig sein (Finger 1980: 25): Initiativen und Länderpositionen vorbereiten, auf die Initiativen der Delegierten reagieren, Informationen sammeln, Resolutionsentwürfe verfassen, Stellungnahmen vorbereiten und abgeben, sich mit anderen Delegationen beraten, mit anderen Delegation verhandeln, Lobbying betreiben und schließlich mit der eigenen Regierung kommunizieren und verhandeln.

¹⁹⁵ Auch wenn beispielsweise die Generalversammlung kein grundsätzliches gesetzgebendes Organ ist, so weisen sie und ihre Untergremien starke Ähnlichkeiten mit nationalen Parlamenten auf, was die Verfahrensweise betrifft. Hier betont Finger noch einmal, dass deshalb das Prozedere für Mitglieder des US-Kongresses eher nachzuvollziehen ist als für Personen, die in parlamentarischen Verfahrensweisen keinerlei Erfahrungen haben (Finger 1980: 19; zur Konferenzdiplomatie siehe auch Kaufmann 1980; 1996).

¹⁹⁶ Die Aufgaben einer traditionellen US-Botschaft sind zum einen ausgerichtet an der Innen- und Außenpolitik des jeweiligen Gastlandes und zum anderen am Außenministerium und der US-Außenpolitik (Beichman 1968: 204).

unterschiedliche politische (und in Bezug auf *Peacekeeping*-Fragen militärische) Ränge im quasi-parlamentarischen Kontext miteinander verhandeln. Fünftens gibt es noch die – wie Finger sie beschreibt – Propagandafunktion, die besonders während des Ost-West-Konflikts stark ausgeprägt war, aber auch heute noch – je nach Thema und Konfliktparteien – in diversifizierter Form auftritt. Genutzte Formen sind hierbei die Reden zur Generaldebatte in der UN-Generalversammlung durch Staatsoberhäupter, Resolutionen und andere taktische Manöver, um die nationale oder Weltöffentlichkeit zu beeinflussen. Beichman erwähnt in diesem Kontext das Beispiel der Abstimmungen in den UN und bezieht sich auf ein Interview mit einem US-Diplomaten, der anonym bleiben wollte (Beichman 1968: 51 f.): Entscheidend sei es bei Abstimmungen, die nationalen Interessen zu vertreten, aber gleichzeitig in den UN nicht isoliert zu sein. Letztere Prämisse kann zeitweilig zu Konflikten mit dem Außenministerium in Washington, D.C. führen. Der Diplomat nennt das Beispiel der von der Sowjetunion in der Generalversammlung eingebrachten Resolution vom 21. Dezember 1965 über die allgemeine Thematik der Nichtintervention (United Nations Resolution A/RES/2131 (XX) (1965)). Diese Resolution wertete die US-Regierung, insbesondere das *Department of State*, jedoch als indirekte Verurteilung der US-Intervention in Vietnam. Der US-Botschafter bei den UN, Arthur J. Goldberg, und die USUN sprachen sich jedoch ausdrücklich dafür aus, für diese Resolution zu stimmen, um genau den Eindruck zu vermeiden, der bei einer Ablehnung entstünde, dass damit auch das militärische Eingreifen der USA in Vietnam gemeint sein könnte. Eine Enthaltung wäre ein ähnliches Signal gewesen, so dass die USA letztlich der Resolution zustimmten, um nicht isoliert zu sein. Die Resolution bezog sich auf eines der Kernelemente der UN-Charta, die nationale Souveränität. Das Außenministerium vertritt zwar grundsätzlich ebenfalls die Prämisse, eine außenpolitische Isolation zu vermeiden, bei der USUN in New York ist dieses Vorgehen aber weitaus stärker ausgeprägt. Dabei ist diese Strategie jedoch stets von der grundsätzlichen Priorisierung der UN durch die US-Regierung abhängig. Der Botschafter als Leiter der Ständigen Vertretung ist somit einflussreicher gegenüber dem Außenministerium, je höher das Interesse des Präsidenten ist, die UN in die US-amerikanische Außenpolitik miteinzubeziehen. Die sechste, letzte und wichtigste Funktion liegt in der Formulierung und Umsetzung der eigenen, nationalen Politik nach außen. Dabei spielen das Sammeln, die Auswertung und das Weiterleiten von Informationen eine entscheidende Rolle. Grundsätzlich unterbreiten die Botschaften Handlungsempfehlungen. Abhängig vom Thema, vom Mitarbeiterstab und dem Ständigen Vertreter der Botschaft und deren Be-

ziehung zur Regierung in der Hauptstadt können die Empfehlungen aufgrund des Informationsvorsprungs ein großes politisches Gewicht haben.

Appathurai erarbeitet darauf aufbauend vier Faktoren, mithilfe derer die Ständigen Vertretungen in den UN nationale Politik beeinflussen können (Appathurai 1970: 294 f.): erstens die Berichtspflichten der Botschaften, die sich mit zahlreichen Themen beschäftigen. Je stärker ein UN-Thema die nationalen Interessen eines Landes berührt, desto eher haben auch andere Ministerien der Regierung ein Interesse daran, politische Entscheidungen mit zu beeinflussen. Gleichzeitig sind der Botschafter und sein Mitarbeiterstab auch näher am Geschehen in New York und können Debattentrends früh erkennen und Entscheidungsvorlagen für die Regierungsarbeit in der Hauptstadt erarbeiten. Die Vertretung und er erhalten alle relevanten Informationen aus erster Hand und befinden sich in einem kontinuierlichen Austausch mit allen anderen Vertretungen bei den Vereinten Nationen bezogen auf multilaterale Entscheidungen. Zweitens birgt die Initiierung von neuen politischen Initiativen und Ideen ein hohes Einflusspotenzial. Diese erfolgen meist nach Rücksprache mit der Regierung, jedoch kann ihr Ursprung auch in Verhandlungen bei den UN selbst liegen. Inwiefern neue Ideen überhaupt Gehör finden, hängt auch stark von der Persönlichkeit und Position des jeweiligen Ständigen Vertreters in der sozialen und politischen Hierarchie innerhalb des nationalen politischen Systems ab. Dies betrifft insbesondere seine Beziehung zum Regierungschef.¹⁹⁷ Drittens ist der Entwurf von Resolutionen, der üblicherweise in der Ständigen Vertretung vorgenommen wird, als Tischvorlage für das Außenministerium und Weiße Haus ebenfalls ein wichtiger Einflussfaktor. Und viertens die kontinuierliche Unterstützung ihrer nationalen Delegationen während der Generaldebatte im September und darüber hinaus, wenn es um den Entwurf und die kontinuierliche Überarbeitung der Reden und Resolutionsentwürfe geht.

Finger modifiziert Appathurai dahingehend, dass man zum dritten Punkt noch die Instruktionen aus der jeweiligen Hauptstadt (bzw. dem Regierungssitz) berücksichtigen muss (auch im Fall der USUN) (Finger 1980: 22).¹⁹⁸ Zudem ergänzt er, dass man

¹⁹⁷ Beichman räumt im konkreten Fall dem US-Botschafter bei den UN durchaus Potenzial ein: „[...]the USUN chief always has the power to change policy in a specific direction, **if he chooses to act** [Hervorhebung im Original]. This is because the USUN chieftaincy has become a bigger and bigger position in the hierarchical structure of government policy process“ (Beichman 1968: 119).

¹⁹⁸ Selbstverständlich sind auch die Instruktionen aus der Hauptstadt kein einseitiger Prozess: Hyde berichtet, dass das *Department of State* grundsätzlich eher bereit ist, Instruktionen durch Vorschläge der USUN zu modifizieren, *nachdem* Instruktionen aus Washington, D.C. nach New York entsandt wurden. Dies sei aber durchaus üblich und beschreibt in etwa den Handlungsrahmen der US-Diplomaten in New York (Hyde 1956: 25–28). Halperin schreibt dazu: „Without representatives who are willing to operate in that diplomatic no-man’s-land beyond their formal instructions, the efficiency of collective diplomacy would be greatly reduced“ (Halperin 1974: 272). Smith untersucht den Autonomie-

das grundsätzliche Interesse einer Regierung an den UN sowie die Reputation einer Regierung und ihr Interesse an den UN einbeziehen muss.¹⁹⁹ Finger resümiert:

„Naturally, there is a reciprocal relationship between a mission's influence at home and its influence at the UN, both reflecting the degree of the government's interest.“ (Finger 1980: 23)

Alle US-amerikanischen Ständigen Vertreter und ihre USUN-Mitarbeiter sind darin bestrebt, enge Beziehungen zum jeweils amtierenden UN-Generalsekretär und seinen wichtigen Mitarbeitern aufzubauen und zu pflegen, da im UN-Sekretariat alle wichtigen Planungen und Entscheidungen vorbereitet werden. Aus diesem Grund ist es für die USA essenziell, hierbei frühestmöglich Einfluss nehmen zu können. Darüber hinaus ist es für die USUN wichtig, bei den UN rasch Informationen über weltweit relevante Themen, aktuelle Ereignisse und Positionen zu sammeln und diese zu systematisieren (Finger 1980: 15; Smith 2006).

Der Kreis zwischen nationalem und internationalem UN-Kontext schließt sich, wenn UN-Diplomaten den ständigen Konflikt zwischen den Ständigen Vertretungen und ihren Regierungen ansprechen: *„There is only one real class struggle nowadays – the struggle between the Missions and their governments“* (Masayoshi Kakitsubo, japanischer Vertreter im zweiten Ausschuss der Generalversammlung 1963, zit. nach Finger 1980: 37). Finger unterstützt diese Aussage: Es gibt auch seiner Meinung nach einen strukturellen Konflikt zwischen Repräsentanten in New York und den seiner Ansicht nach schwerfälligen Bürokratien in der jeweiligen Hauptstadt – auch und besonders im Fall der USA. Dies betrifft in diesem Fall insbesondere das *Department of State* mitsamt seiner unterschiedlichen Abteilungen, die oftmals gegeneinander arbeiten. Diese Wahrnehmung teilt nicht nur der jeweilige US-Botschafter, sondern zuweilen auch der US-Präsident selbst. Die Diplomaten in New York sind – vereinfacht dargestellt – in der Regel darauf bedacht, rasch politische Lösungen zu erreichen, während die Ministerien abgleichen müssen, ob diese Lösungen mit den nationalen Interessen der USA übereinstimmen, und sie eher darauf aus sind, den US-Botschafter in New York zu kontrollieren. US-Botschafter bei den UN, wie beispielsweise Lodge Jr., Goldberg, Young und Kirkpatrick – und in jüngerer Vergangenheit Albright und Rice –, hatten aus den zuvor

grad von Diplomaten bei den UN und macht diesen von acht Faktoren abhängig: Thema; ökonomische Potenz des Landes; Reputation des Botschafters in der nationalen Bürokratie; Hierarchiegrad in UN-Gremien; das generelle Verhältnis eines Landes zur UN; mehr Einfluss bei Verfahrensfragen als bei einigen inhaltlichen Themen; Ziel meist zwar festgelegt, Strategien jedoch in der Wahl frei; geographische Unterschiede (Smith 2006: 45–51).

¹⁹⁹ Als Beispiele und zugleich zwei Extreme führt Finger das international isolierte Südafrika auf der einen und die multilateral engagierten USA und auf der anderen Seite in den 1950er und 1960er Jahren an (Finger 1980: 22).

genannten Gründen einen direkten Zugang zum US-Präsidenten (zum Teil war dies ihre Bedingung, um das Amt überhaupt anzunehmen), und um das US-Außenministerium zu umgehen (Finger 1980: 38). Dazu Beichman:

„With a [...] President who will probably always want at the UN his own rather than the State Department’s man, and the willingness of elite Americans to serve as USUN Chief [...], USUN influence will continue to grow to such an extent that no State Department policy either of rollback or containment of the USUN will work. At best, the State Department can accept, as it has, a policy of competitive coexistence with USUN.“ (Beichman 1968: 196)

Zusammenfassend bestehen die internationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren insbesondere aus der UN-Charta als normativer Rahmen und rechtliche Bestimmung, den Ständigen Vertretungen bei den Vereinten Nationen aller Mitgliedstaaten und dem Agieren ihrer Mitarbeiter, der permanenten Konferenzdiplomatie als multilateraler Verhandlungs- und Aushandlungsprozess, dem UN-Generalsekretär und seinem Sekretariat sowie aus der notwendigen Rückkopplung des US-Botschafters bei den UN in New York mit seiner Hauptstadt. Sie alle beeinflussen das Denken und Handeln des Ständigen Vertreters der USA bei den UN maßgeblich. Im Folgenden sollen auf Basis der bisherigen Überlegungen die spezifischen Rollenverständnisse und -typen US-amerikanischer Botschafter abgeleitet werden.

4.4.2 Rollenverständnisse und -typen der US-UN-Botschafter im System der UN

Auch für das System der UN kann und soll eine für diese Untersuchung eine relevante Kategorisierung der Rollenverständnisse und -typen US-amerikanischer UN-Botschafter entwickelt werden, die analog auf den vorherigen Überlegungen aufbaut: Auf Grundlage zweier Variablen sollen auch hier vier verschiedene ideale Rollenverständnisse und -typen entwickelt werden, die der Ständige Vertreter der USA bei den UN auf der internationalen Ebene einnehmen kann: zum einen der Zugang des Botschafters zum UN-Generalsekretär als dem obersten Repräsentanten der Weltorganisation im internationalen Entscheidungsfindungsprozess und zum anderen die multilaterale Expertise des Botschafters. Die Rollenverständnisse und -typen sind: Unilateralist (US-Botschafter und Vertreter rein nationaler Interessen), moderater Unilateralist (US-UN-Botschafter und Vertreter nationaler Interessen unter Nutzung der UN als Instrument), moderater Multilateralist (US-UN-Botschafter und Herausarbeitung gemeinsamer Interessen in den UN, jedoch in erster Linie von US-Interessen) oder Multilateralist (UN-Botschafter und Multilateralismus durch die UN als zentrales Interesse der USA) (Howard 2010: 486–488).

Tabelle 13: Rollenverständnisse und -typen von US-Botschaftern in den UN

Multilaterale Expertise	Zugang zum UN-Generalsekretär	
	niedrig	hoch
niedrig	Unilateralist	moderater Unilateralist
hoch	moderater Multilateralist	Multilateralist

Quelle: eigene Darstellung; siehe auch Howard 2010: 487.

Danach haben Unilateralisten eher selten einen leichten Zugang zum UN-Generalsekretär, haben daran aber auch kaum ein Interesse und ihr Vertrauensverhältnis zu ihm ist kompliziert. Dies gilt in der Regel auch für die Einbindung in politische Entscheidungsprozesse innerhalb der UN und ihren Mitgliedstaaten; sie gelten zuweilen gar als isoliert. Sie agieren innerhalb der Vereinten Nationen relativ unabhängig und ihre Ansichten werden von den meisten anderen UN-Delegationen nicht geteilt (z.B. in den Fällen Moynihan und UN-Generalsekretär Waldheim sowie Bolton und Annan). Moderate Unilateralisten hingegen können oft ein engeres Vertrauensverhältnis zum UN-Generalsekretär haben, unabhängig von der multilateralen Expertise. Dies gilt zum Beispiel, wenn sie sich grundsätzlich auf eine Zusammenarbeit mit den UN einlassen, wengleich die Botschafter in erster Linie die UN als Instrument für die nationalen Interessen betrachten (z.B. Kirkpatrick und UN-Generalsekretär Pérez de Cuéllar). Die moderaten Multilateralisten verfügen zwar über eine hohe multilaterale Expertise und sind den Vereinten Nationen und ihren Prinzipien wohlgesonnen, jedoch haben sie oftmals keinen engen und regelmäßigen Kontakt zum UN-Generalsekretär. Sie orientieren sich eher an den nationalen Interessen (z.B. Rice unter Präsident Obama). Nimmt der Ständige Vertreter der USA bei den UN die Rolle des Multilateralisten an, so kommt sowohl seine multilaterale Expertise als auch sein häufig enger Zugang zum UN-Generalsekretär zum Tragen. Dadurch kann er politische Entscheidungsprozesse beeinflussen und Politiken auf nationaler und internationaler Ebene mitgestalten (z.B. Pickering unter Bush Sen.) (siehe auch Howard 2010: 487).

Wie zuvor auch für den nationalen Kontext betont wurde, können die US-UN-Botschafter in der Realität mehr als eine der dargestellten Rollen einnehmen – abhängig von ihrer multilateralen Expertise zu einem bestimmten Thema und ihrer Beziehung zum UN-Generalsekretär. Wichtig ist hierbei, jeweils den dominanten Rollentypus festzustellen und die Personen entsprechend einzuordnen. Je länger ein Botschafter tätig war, desto leichter kann diese Zuordnung durchgeführt werden. Auch diese Rollenverständnisse und -typen sollen bei einer „Vermessung“ des Akteurs angewandt werden.

4.5 Chronologischer Überblick über die bisherigen US-UN-Botschafter

Im Folgenden sollen von den zuvor aufgelisteten 27 regulären und vier Interimsbesetzungen bis 2013 nun alle zwölf Ersternennungen und ihre Amtszeit überblicksartig dargestellt werden mitsamt der Erfassung biografischer Gemeinsamkeiten und Unterschiede, um einen Eindruck über ihre unterschiedlichen Hintergründe, ihr konzeptionelles Denken sowie die konkrete Amtsausübung der US-Botschafter und ihrer Amtszeit zu geben. Als Ersternennungen werden wie zuvor in Kapitel 4.1.1 erwähnt in diesem Zusammenhang nur jene Personen gezählt, die gemäß der US-Verfassung regulär vom jeweils neu gewählten US-Präsidenten ernannt und vom Senat bestätigt wurden und nicht als Interimsbotschafter tätig waren. In einem weiteren Schritt werden dann die Fallstudien anhand der Vorüberlegungen aus den Kapiteln 2, 3 und 4 ausführlicher dargestellt und analysiert.²⁰⁰

Mit der Ernennung Warren Robinson Austins durch Präsident Truman im Juni 1946 professionalisierte sich die USUN, und er war der erste Botschafter, der mit jeder Handlung das Amt prägte. Austin genoss als Person mit seiner hohen Integrität und seinem Ansehen das Vertrauen des Präsidenten und des US-Senats mit überparteilicher Unterstützung (Bailey 1975: 126). Er konnte bei der Vermittlung von UN-Themen in den USA auf seine Kontakte im US-Senat zurückgreifen (Finger 1988: 342). Damit sicherte er die nationale Stellung seines Amtes sowie der neuen US-Vertretung, der USUN, im politischen System der USA und Truman nahm ihn zusätzlich noch als „inoffizielles Mitglied“ (Bailey 1975: 126) in seinem Kabinett auf. Austins Tätigkeit wurde dadurch begünstigt, dass seine Amtszeit in eine Phase fiel, in der die Zustimmung zur UN in der US-amerikanischen Bevölkerung noch relativ hoch war. Er war jedoch kein herausragender Diplomat mit großem Verhandlungsgeschick (Weiler/Simons 1967: 568), mied die Öffentlichkeit und traf selten eigenständige Entscheidungen, zumal er die meisten Instruktionen direkt aus Washington, D.C. erhielt. Mit seiner eher unauffälligen Persönlichkeit pflegte er gute Beziehungen zu anderen Diplomaten und zum UN-Generalsekretär. Er galt jedoch als nicht sehr durchsetzungsstark (Finger 1980: 297). Aufgrund seines hohen Alters von 70 Jahren bei Amtsantritt und häufiger krankheitsbedingter Ausfälle mussten zum Ende seiner Amtszeit für ihn immer wieder seine Stellvertreter einspringen. Er vertrat die USA u.a. während des Nahost-Konflikts, des Korea-Krieges, der Iran- und Griechenland-Krise, der Berliner Blockade und während anderer Krisen und Konflikte, die das Weltgeschehen beeinflussten und in denen die

²⁰⁰ Zur Überblicksdarstellung der Ständigen Vertreter der USA zwischen 1945 und 1973 siehe auch Bailey 1975: 124–133.

USA direkt involviert waren. Finger beschreibt jedoch auch, dass Austin während seiner Amtszeit seine Herangehensweise änderte: Zu Beginn war es sein Anspruch, freundschaftliche Beziehungen mit der Sowjetunion aufzubauen. Während des Korea-Krieges wandelte er sich jedoch zu einem „Kalten Krieger“ (Finger 1988: 342).

Das Amt des US-Botschafters bei den UN wandelte sich fundamental mit der Amtsübernahme von Präsident Eisenhower 1953 und der Besetzung des Ständigen Vertreters der USA durch den ebenfalls früheren Senator Henry Cabot Lodge Jr. (Weiler/Simons 1967: 569 f.). Dieser erhielt nun erstmalig offiziell einen Kabinettsrang unter Eisenhower und wertete damit seine Position und seinen Einfluss sowohl national als auch international signifikant auf. In dieser Zeit gewann auch die USUN mehr und mehr an Einfluss gegenüber dem US-Außenministerium. Als Außenminister John Foster Dulles dem Botschafter Instruktionen übergab, soll dieser geantwortet haben: „*Instructions? [...] I am a member of the President's Cabinet and accept instructions only from him [Eisenhower] [...] I take note of the Department's opinions.*“ (zit. nach Bailey 1975: 128). Zudem war Lodge Jr. eine äußerst charismatische und in den USA populäre Persönlichkeit sowie ein ausgezeichnete Manager, der den öffentlichen Auftritt sehr gut beherrschte. Darüber hinaus scheute er nicht die Konfrontation mit der Sowjetunion und war gleichzeitig auch zur außenpolitischen Zusammenarbeit mit ihr bereit. In seiner Amtszeit startete Lodge Jr. zusammen mit dem US-Präsidenten zahlreiche diplomatische Initiativen (Finger 1988: 342; Bailey 1975: 127). Darunter fielen die Gründung der IAEA, des UNDP und des WFP. Die Hauptkrisen, mit denen sich Lodge Jr. konfrontiert sah, waren die Suez-, die Libanon- und die Kongo-Krise.

In der Amtszeit Adlai Ewing Stevensons von 1961 bis 1965 verloren das Amt des Botschafters bei den UN und die USUN an innenpolitischem Einfluss. Dies lag u.a. daran, dass Präsident John F. Kennedy und Stevenson zunächst bei der Nominierung der Demokraten für das Präsidentenamt politische Konkurrenten waren und Stevenson unterlag. Kennedy gelang es dennoch, Stevenson aus strategischen Gründen in die Regierungsarbeit einzubinden, und berief ihn in sein Kabinett. Hintergrund war dabei die Einbindung des liberalen politischen Flügels unter Eleanor Roosevelt innerhalb der Demokratischen Partei, dem Stevenson angehörte (Finger 1980: 298). Stevenson hoffte eigentlich Außenminister werden zu können. Kennedy und später Präsident Lyndon B. Johnson waren jedoch der Auffassung, dass Stevenson dafür in seinem konzeptionellen Denken zu idealistisch geprägt sei, was bei den damaligen Krisen vor dem Hintergrund des sich zuspitzenden Ost-West-Konflikts, wie beispielsweise in Vietnam und in der Dominikanischen Republik, ihrer Meinung nach fehl am Platze war (Finger 1988: 343).

Hier hatte Stevenson trotz seines in den USA äußerst hohen Bekanntheitsgrades – er war Sprecher der US-Delegation auf der UN-Gründungskonferenz in San Francisco 1945 – kaum Einfluss in der US-Regierung, da er von wichtigen Entscheidungsprozessen weitgehend ausgeschlossen und vor vollendete Tatsachen gestellt wurde. Teilweise wurde er nicht einmal über alle Ereignisse informiert, was seine Arbeit bei den UN deutlich erschwerte (Bailey 1975: 128 f.). Er selbst befand sich in einem Konflikt zwischen seinem idealistischen Denken, das die UN als letzte Hoffnung der Menschheit betrachtete, und der Rolle des „Kalten Kriegers“, der er gerecht zu werden versuchte. Sein Idealismus dominierte ihn jedoch (Liebling 2007: 94 f.). Die persönlichen Animositäten zwischen Kennedy und Stevenson traten allerdings während der Kuba-Krise in den Hintergrund. Während dieser Krise verstand Stevenson es, die USA in rhetorisch exzellenter Art und Weise selbstbewusst gegen die Sowjetunion im UN-Sicherheitsrat zu vertreten und damit auch einen politischen Beitrag zur Entschärfung der Krise zu leisten (Finger 1988: 343; Bailey 1975: 130).

US-Botschafter Arthur Joseph Goldberg erhielt 1965 ein starkes Mandat von Präsident Johnson. Goldberg war zuvor Richter am *US Supreme Court* und trat nach zahlreichen Gesprächen mit dem Präsidenten von diesem prestigeträchtigen Amt zurück, um auf Bitten Johnsons seine neue Tätigkeit als US-Botschafter bei den UN aufzunehmen. Dieser Rücktritt vom Amt des höchsten US-amerikanischen Gerichtes war ein bislang einmaliger Fall in der Geschichte der Ständigen Vertreter der USA bei den UN. Entsprechend hoch waren auch Goldbergs Erwartungen an seine innenpolitischen Einflussmöglichkeiten. Aufgrund der engen Vertrautheit zu Johnson konnte er das Amt und die USUN nach Stevensons Amtszeit wieder aufwerten (Finger 1988: 343), genoss mehr Unabhängigkeit vom *Department of State* als Stevenson, jedoch weniger als Lodge Jr. (Bailey 1975: 131). Goldberg galt als nicht sehr begabter Redner, dafür umso besserer Verhandlungsführer und Manager, der die UN als wichtiges Instrument sah, um für Frieden und internationale Sicherheit zu sorgen (Finger 1980: 298). In den Krisen seiner Amtszeit, z.B. im damaligen Südwest-Afrika, in Rhodesien, während des Indisch-Pakistanischen Krieges, und bei wichtigen Verhandlungen z.B. über den nuklearen Nichtverbreitungsvertrag und den Nahost-Konflikt konnte Goldberg seinen innenpolitischen Einfluss außenpolitisch nutzen. So prägte er diese Ereignisse mit und verhalf damit den USA in den UN zu mehr Prestige (Bailey 1975: 131). Goldbergs eigentliches Ziel, das er mit seinem Amtsantritt verband, war es, ein Ende des Vietnam-Krieges durch politische Verhandlungen herbeizuführen. Dies erreichte er jedoch nicht. Darüber hinaus teilte er nicht Johnsons grundsätzliche Abneigung gegenüber den UN und dessen

Misstrauen gegenüber dem UN-Generalsekretär Sithu U Thant. Dieser setzte sich ebenso wie Goldberg stark für Verhandlungen in Vietnam ein. Goldberg gelang es immerhin, Johnson davon zu überzeugen, den Forderungen nach Truppenverstärkungen durch das Militär im Frühjahr 1968 nicht zu entsprechen (Finger 1988: 343). Dennoch trat er aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen zum Vietnam-Krieg frustriert von seinem Amt in New York nach ca. drei Jahren zurück.

Mit Charles Woodruff Yost ernannte Präsident Richard Nixon 1969 zum ersten Mal einen Berufsdiplomaten aus dem Außenministerium als US-Botschafter bei den UN und entschied sich damit gegen die Ernennung eines *political appointees*, wie es zuvor bei den Ersternennungen üblich gewesen war. Yost, Mitglied der Demokratischen Partei, war 1945 auch Mitglied der US-Delegation bei der UN-Gründungskonferenz in San Francisco (Bailey 1975: 132) und wurde später Stellvertretender Botschafter bei den UN von Stevenson und Goldberg. Yost hatte keinen bedeutenden Einfluss auf Nixon, der in erster Linie Henry Kissinger als nationalem Sicherheitsberater eng vertraute und mit ihm wichtige außenpolitische Entscheidungen fällte. US-amerikanische Initiativen in den UN gab es in dieser Zeit nur wenige. Ein weiterer Faktor, der dazu beitrug, war auch, dass die Dominanz der Entwicklungsländer in der Generalversammlung immer wieder zu Konfrontationen mit den USA führte (Finger 1988: 343). Sowohl das Amt des US-Botschafters bei den UN als auch die USUN verloren in dieser Zeit deutlich an innen- und außenpolitischem Einfluss.

Diese Entwicklung hielt auch unter Präsident Ford an, als dieser 1975 den Soziologen Daniel Patrick Moynihan zum Ständigen Vertreter der USA bei den UN ernannte. Als politisch Ernannter gilt er als eine der umstrittensten und polarisierendsten Persönlichkeiten, die als ambitionierter neokonservativer Ideologe eingeordnet werden kann. Die offene Konfrontation mit anderen UN-Staaten scheute er nicht nur, sondern suchte sie geradezu (Finger 1980: 299; Finger 1988: 343; Rosenow/Meisler 2013). Der Anti-Amerikanismus in der Gruppe der Entwicklungsländer erreichte während seiner Amtszeit einen neuen Höhepunkt, u.a. mit der Verabschiedung der Resolution 3379 (XXX) vom 10. November 1975 in der Generalversammlung, die den Zionismus mit Rassismus gleichsetzte (United Nations Resolution A/RES/3379 (XXX) (1975)). Finger schreibt, dass Moynihan nicht nur einige Diplomaten der Entwicklungsländer beleidigte, sondern zuweilen auch verbündete Staaten der USA (Finger 1988: 344). Auf den USUN-Stab stützte er sich selten, ignorierte ihn weitgehend und er erhielt kaum enge Kontakte zum *Department of State*. Möglicherweise war er auch aus diesen Gründen nur ca. ein Jahr im Amt. Die eigentlichen Einflussmöglichkeiten der USUN sanken ra-

pide, Moynihan degradierte sein Amt und die UN zu einer rein öffentlichen Bühne für einen politischen Schlagabtausch ohne konkrete Verhandlungsergebnisse. Er hatte kein enges Vertrauensverhältnis zu Präsident Ford und betrachtete Kissinger gar als Rivalen.

Unter den Ersternennungen änderte sich dies mit Andrew Jackson Young, den Präsident Jimmy Carter 1977 ernannte. Er verlieh dem Amt wieder die frühere Reputation und den Einfluss auf nationaler und internationaler Ebene (Finger 1988: 344). Der aus den Südstaaten stammende Bürgerrechtler, Priester und Abgeordnete des Repräsentantenhauses spielte eine wichtige Rolle bei der Wahl von US-Präsident Carter. Er setzte sich in seiner Amtszeit insbesondere für die diplomatische Lösung der Konflikte im südlichen Afrika ein. Unter anderem diese Maßnahmen trugen zur Normalisierung der Beziehungen der USA zu den meisten Entwicklungsländern bei. Young war jedoch kein Manager: Er vernachlässigte die Administration der USUN und hatte aufgrund seiner direkten Art oft Probleme mit der Presse. Seine Offenheit kam ihm als Vertreter der US-Bürgerrechtsbewegung zwar zugute, als Diplomat in New York war sie jedoch eher hinderlich. So bezeichnete er öffentlich die israelische Siedlungspolitik als illegal oder sagte, dass in den USA ähnlich wie in der Sowjetunion politische Gefangene inhaftiert seien (Finger 1988: 283–286). Damit setzte er Präsident Carter unter Zugzwang und dieser musste die Position der USA nach derartigen Stellungnahmen korrigieren. Young musste schließlich 1979 zurücktreten. Der Anlass war ein unautorisiertes Geheimgespräch mit dem PLO-Vertreter bei den UN, Zehdi Terzi, was zu politischen Spannungen zwischen Israel und den USA führte (Rosenow/Meisler 2013).

Präsident Ronald Reagan ernannte 1981 die Professorin Jeane Jordan Kirkpatrick als die erste weibliche Besetzung dieses Amtes. Ihre persönliche Integrität und Direktheit wurden in den UN zwar grundsätzlich geschätzt, zumal sie auch einen relativ großen Einfluss auf Präsident Reagan hatte (Finger 1988: 344). Allerdings trugen ihre starke ideologische, neokonservative Prägung, ihre Kritik an den Gremien der Vereinten Nationen sowie ihre diplomatische Unerfahrenheit dazu bei, dass zahlreiche UN-Botschafter ihrer Rhetorik und ihrem Handeln kritisch gegenüberstanden. In ihre Amtszeit fiel u.a. der Krieg um die Falklandinseln zwischen dem Vereinigten Königreich und Argentinien; die UN als Organisation schienen gelähmt zu sein (Rosenow/Meisler 2013).

Thomas Reeve Pickering war erst der zweite Berufsdiplomat, der 1989 als Ersternennung eines neuen Präsidenten ernannt wurde (Ostrower 1998: 193). US-Präsident George H.W. Bush war von 1971 bis 1973 unter Präsident Nixon selbst Ständiger Vertreter der USA bei den UN. Seine Erfahrungen lehrten ihn, die potenziellen

Doppelstrukturen mitsamt den Konflikten zwischen Außenminister und US-Botschafter bei den UN dadurch zu minimieren, dass er einen Karrierediplomaten als professionellen Repräsentanten in New York einsetzte, der zudem keinen Kabinettsrang hatte. Er gewährte ihm darüber hinaus keinen privilegierten Zugang zum Amt des Präsidenten, wie es einige Vorgänger getan hatten. Pickering's Amtszeit war u.a. vom zweiten Golfkrieg 1990/1991 geprägt. In dieser Zeit organisierte er auf professionelle und effiziente Art und Weise die politische Unterstützung im UN-Sicherheitsrat für eine US-geführte militärische Intervention, um Kuwait von der irakischen Besatzung zu befreien (Ostrower 1998: 198). Pickering wurde Opfer seines eigenen Erfolges: Da er Außenminister Baker während des zweiten Golfkrieges in den Schatten stellte, musste er 1992 vorzeitig von seinem Amt zurücktreten und wurde US-Botschafter in Indien (Gelb 1992; Rosenow/Schlesinger 2013; Rosenow/Leimbach 2013).

US-Präsident Bill Clinton ernannte 1993 mit Madeleine Korbell Albright die zweite Frau im Amt des US-Botschafters bei den Vereinten Nationen. Es war eine Zeit des tiefgreifenden Umbruchs nach dem Ende des Ost-West-Konflikts (Rosenow/Weischler 2013). Obwohl Sie zuvor in der Regierung unter Präsident Carter und später in der Wissenschaft arbeitete, war sie als neue politische Entscheidungsträgerin in Washington ein noch relativ unbeschriebenes Blatt (Ostrower 1998: 208 f.). Im Vergleich zu Botschafterin Kirkpatrick war sie eher liberal und weniger ideologisch geprägt, gleichzeitig jedoch auch klar und bestimmend in ihren politischen Forderungen für die USA. Sie fügte sich grundsätzlich in die nationalen Hierarchien ein und begleitete die Arbeit des UN-Sekretariats kritisch. In den UN versuchte sie eine möglichst hohe Aufmerksamkeit zu bekommen, um sich für das Amt des Außenministers ins Gespräch zu bringen. Dies passierte auch 1997: Clinton ernannte sie zu Beginn seiner zweiten Amtszeit zur ersten Außenministerin der USA. Albright war bislang die erste und einzige Botschafterin bei den UN, der dieses Amt zuteil wurde. Wenngleich sie den Vereinten Nationen als Organisation ihre Notwendigkeit zusprach, war ihre Amtszeit von der zunehmenden persönlichen Aversion gegenüber dem UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali geprägt. Sowohl dies als auch innenpolitischer Druck führten dazu, dass die USA als einziges Mitglied im UN-Sicherheitsrat gegen eine zweite Amtszeit Boutros-Ghalis stimmten und ihm diese damit verwehrt. Albright sah sich während ihrer Amtszeit mit internationalen Konflikten konfrontiert, wie dem Jugoslawien-Krieg und dem Genozid in Ruanda, sowie mit einer geringeren Bereitschaft seitens der US-amerikanischen Bevölkerung und des US-Kongresses sich in den Vereinten Nationen zu engagieren (Rosenow/Lynch 2013).

John Dimitri Negroponte wurde als dritter Berufsdiplomat zum Ständigen Vertreter der USA bei den UN von Präsident George W. Bush 2001 ernannt und später vom Senat bestätigt, nachdem das Amt zwischen Februar und September vakant blieb (Liebmann 2012: 215 f.). Negroponte besaß keinen Kabinettsstatus, war nicht Teil von Bushs engerem Beraterkreis, sondern hatte nur zu Außenminister Colin Powell direkt Kontakt und damit nur einen geringen Einfluss innerhalb des nationalen Kontextes. Seine Aufgabe war es, eine Mehrheit für die künftige Außenpolitik der USA in den UN zu gewinnen, in einer Zeit kurz nach den Terroranschlägen in New York und Washington, D.C. vom 11. September 2001. Darüber hinaus war es zusammen mit Powell seine Aufgabe, für die Intervention im Irak 2003 eine Mehrheit im UN-Sicherheitsrat zu gewinnen. Während Powell in der Öffentlichkeit für die US-Position warb, agierte Negroponte in Verhandlungen in New York eher im Hintergrund. Damit galt er als ein Diplomat der „alten Schule“ (Rosenow/Lynch 2013). Powells und Negropontes Versuche, eine Mehrheit zu organisieren, scheiterten jedoch am Widerstand der meisten Sicherheitsratsmitglieder. Zuvor hatte Negroponte die US-Regierung noch vor den außenpolitischen Konsequenzen einer Intervention im Irak inoffiziell gewarnt (Liebmann 2012: 222 f.).

Für ein stärkeres multilaterales Engagement setzte sich die US-Regierung unter Präsident Barack Obama wieder ein. Dies zeigte sich in der Ernennung der US-Botschafterin Susan Elizabeth Rice als dritte Frau, die zudem die erste Afroamerikanerin in diesem Amt war. Nach Andrew Young 1977 war sie mit ihrem Amtsantritt 2009 die jüngste Person, die diesen Posten bisher antrat und erhielt einen Kabinettsrang (vgl. auch Rosenow 2013: 210–215). Als Susan Rice das Amt in New York antrat, war es ihre Aufgabe, Obamas Außenpolitik des Multilateralismus und des Wandels deutlich zu machen und ein zuverlässiger Partner bei den Vereinten Nationen zu sein. Während ihrer Zeit als Botschafterin bemühte sie sich erfolgreich um eine Mehrheit im Sicherheitsrat für die militärische Intervention in Libyen 2011. In Bezug auf den Bürgerkrieg in Syrien blieb ihr ein weiterer Erfolg bis zum Ende ihrer Amtszeit 2013 jedoch verwehrt. Ende 2012 geriet sie innenpolitisch stark unter Druck. Dies führte dazu, dass sie ihre Kandidatur als mögliche Außenministerin und Nachfolgerin von Hillary Clinton im Dezember 2012 zurückzog. Grund für die Kritik an ihrer Person war ihre Reaktion auf den Terroranschlag auf das US-amerikanische Konsulat im libyschen Bengasi am 11. September 2012, den sie angeblich verharmlost hatte (Rosenow/Lynch 2013; Rosenow/Leimbach 2013).

Auf Grundlage der bisherigen Ausführungen sollen die folgenden Zuordnungen gemäß der im Kapitel 4.1.2 vorgenommenen Rollenverständnisse und -typen vorgenommen werden. Sie können selbstverständlich nur vorläufig sein und bedürfen einer genaueren Untersuchung. Die detaillierteren Fallstudien im Kapitel 5 sollen für ausgewählte US-Botschafter bei den UN eine fundiertere Zuordnung ermöglichen und die Person des Ständigen Vertreters der USA bei den UN in das Zentrum rücken.

Tabelle 14: Rollenverständnisse und -typen von US-Botschaftern* bei den UN I

Rollentyp	Ideengeber	Manager	Diplomat
US-Botschafter	Daniel P. Moynihan (1975–1976; D) Andrew J. Young (1977–1979; D) Jeane J. Kirkpatrick (1981–1985; R) Madeleine K. Albright (1993–1997; D) Susan E. Rice (2009–2013; D)	Warren R. Austin (1947–1953; R) Henry C. Lodge Jr. (1953–1960; R) Adlai E. Stevenson** (1961–1965; D) Arthur J. Goldberg** (1965–1968; D)	Charles W. Yost (1969–1971; -) Thomas R. Pickering (1989–1992; -) John D. Negroponte (2001–2004; R)

* Erstnennung; je chronologisch.

** Obwohl Stevenson und Goldberg in der Datensammlung zuletzt als Präsidentschaftskandidat und Richter separat ausgewiesen wurden, sollen sie hier der Übersicht halber der zweiten Gruppe zugeordnet werden, da u. a. ihre Herkunft eine Einstufung als Manager nach den o. g. Kriterien sinnvoll erscheinen lässt anhand der o. g. Kriterien. Grundsätzlich gilt: Die Zuordnungen können immer nur Tendenzen bzw. dominante Typen abbilden.

Legende: D = Angehöriger der Demokratischen Partei; R = Angehöriger der Republikanischen Partei.

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 15: Rollenverständnisse und -typen von US-Botschaftern* bei den UN II

		Multilateralismus?	
		nein	ja
Unilateralismus?	nein	<u>Isolationist (konservativ oder liberal):</u> -	<u>liberaler Internationalist:</u> Charles W. Yost (1969–1971; -)
	ja	<u>konservativer Internationalist:</u> Warren R. Austin (1947–1953; R) Daniel P. Moynihan (1975–1976; D) Jeane J. Kirkpatrick (1981–1985; R) John D. Negroponte (2001–2004; R)	<u>moderater Internationalist:</u> Henry C. Lodge Jr. (1953–1960; R) Adlai E. Stevenson (1961–1965; D) Arthur J. Goldberg (1965–1968; D) Andrew J. Young (1977–1979; D) Thomas R. Pickering (1989–1992; -) Madeleine K. Albright (1993–1997; D) Susan E. Rice (2009–2013; D)

* Erstnennung; je chronologisch.

Legende: D = Angehöriger der Demokratischen Partei; R = Angehöriger der Republikanischen Partei.

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 16: Rollenverständnisse und -typen von US-Botschaftern* bei den UN III

Außenpolitische Expertise	Zugang zum Präsidenten	
	niedrig	hoch
niedrig	<u>unabhängiger Sprecher:</u> Adlai E. Stevenson (1961–1965; D) Daniel P. Moynihan (1975–1976; D)	<u>persönlicher Berater:</u> Warren R. Austin (1947–1953; R) Henry C. Lodge Jr. (1953–1960; R) Arthur J. Goldberg (1965–1968; D) Andrew J. Young (1977–1979; D) Jeane J. Kirkpatrick (1981–1985; R)
hoch	<u>Berufsdiplomat:</u> Charles W. Yost (1969–1971; -)** Thomas R. Pickering (1989–1992; -)** John D. Negroponte (2001–2004; R)	<u>politischer Entscheidungsträger:</u> Madeleine K. Albright (1993–1997; D) Susan E. Rice (2009–2013; D)

* Ersternennung; je chronologisch.

** Yost und Pickering haben grundsätzlich ähnliche Merkmale (*parteilos, Berufsdiplomat, kein Kabinettsrang*). Dies mag daran liegen, dass Yost unter Präsident Nixon tätig war, anschließend Bush Sen. als US-Botschafter bei den UN folgte (1971–1973) und über die Möglichkeiten des Amtes reflektierte, als er US-Präsident wurde (1989–1993). Unter ihm wurde Pickering US-Botschafter bei den UN. Bush Sen. war offenbar wie Nixon der Auffassung, dass es keine „zwei Außenminister“ im US-Kabinett geben sollte (Finger 1988: 219; Finger 2002: 143).

Legende: D = Angehöriger der Demokratischen Partei; R = Angehöriger der Republikanischen Partei.

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 17: Rollenverständnisse und -typen von US-Botschaftern* bei den UN IV

Multilaterale Expertise	Zugang zum UN-Generalsekretär	
	niedrig	hoch
niedrig	<u>Unilateralist:</u> Daniel P. Moynihan (1975–1976; D)	<u>moderater Unilateralist:</u> Warren R. Austin (1947–1953; R) Jeane J. Kirkpatrick (1981–1985; R)
hoch	<u>moderater Multilateralist:</u> Henry C. Lodge Jr. (1953–1960; R) Arthur J. Goldberg (1965–1968; D) Andrew J. Young (1977–1979; D) Madeleine K. Albright (1993–1997; D) John D. Negroponte (2001–2004; R) Susan E. Rice (2009–2013; D)	<u>Multilateralist:</u> Adlai E. Stevenson (1961–1965; D) Charles W. Yost (1969–1971; -) Thomas R. Pickering (1989–1992; -)

* Ersternennung; je chronologisch.

Legende: D = Angehöriger der Demokratischen Partei; R = Angehöriger der Republikanischen Partei.

Quelle: eigene Darstellung.

4.6 Zwischenfazit: Analyseraster III (I+II)

Die vorangegangenen Überlegungen der Analyseraster I (Kapitel 2) und II (Kapitel 3) sowie die genannten Bestimmungsfaktoren und erstellten Rollenverständnisse und -typen (Kapitel 4) sollen hier mit allen bisherigen Prämissen und Systematisierungen zusammengefügt werden. Damit bilden sie das Analyseraster III als Hauptanalyseraster für die anschließenden vier Fallstudien. Anhand dieses Rasters können diese Fallstudien über die Ständigen Vertreter der USA bei den UN systematisch analysiert und ver-

glichen werden. Das Ziel ist die Einordnung der möglichen Rollen, die der US-amerikanische Botschafter bei den UN einnehmen kann. Die spezifischen individuellen, konzeptionellen, nationalen sowie internationalen Bestimmungsfaktoren konstituieren diese Rollen.

Tabelle 18: Synthese der Analyseraster I, II und der Rollenverständnisse/-typen

1. Individueller Kontext	2. Konzeptioneller Kontext
Politische Psychologie & Psychobiografie	Sozialkonstruktivismus & Ideen
individuelle Bestimmungsfaktoren: Biografie/Persönlichkeit, Art der Rekrutierung (regulär oder interim), beruflicher Hintergrund (Berufsdiplomat und politisch Ernannter)	konzeptionelle Bestimmungsfaktoren: außenpolitische Engagement Amerikas in der Welt: isolationistisch oder internationalistisch, außenpolitisch-konzeptionelles Denken des Exzeptionalismus‘
Die Rolle des US-UN-Botschafters als Individuum: Kurzbiografie	Die Rolle des US-UN-Botschafters im außenpolitischen Denken der USA: Konzeptionelles Denken
Rollen: Ideengeber, Manager, Diplomat	Rollen: Isolationist (konservativ oder liberal), liberaler Internationalist, konservativer Internationalist, moderater Internationalist
3. Nationaler Kontext	4. Internationaler UN-Kontext
<i>Bureaucratic Politics</i> & Entscheidungsprozesse	Multilateralismus & multilaterale Diplomatie
nationale, politisch-institutionelle Bestimmungsfaktoren: US-Verfassung, US-Präsident, US-Außenminister mit US-Außenministerium, UNSC, US-Kongress	internationale, politisch-institutionelle Bestimmungsfaktoren: UN-Charta, Ständige Vertretungen bei den Vereinten Nationen, permanente multilaterale Konferenzdiplomatie, UN-Generalsekretär und Sekretariat, Rückkopplung mit Hauptstadt
Die Rolle des US-UN-Botschafters im politischen System der USA	Die Rolle des US-UN-Botschafters im System der UN
Rollen: unabhängiger Sprecher, persönlicher Berater, Berufsdiplomat, politischer Entscheidungsträger	Rollen: Unilateralist, moderater Unilateralist, moderater Multilateralist, Multilateralist

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Kapitel 2, 3 und 4.

5 Fallstudien

Die folgenden Fallstudien gehen auf die zuvor erarbeiteten unterschiedlichen Rollenverständnisse und -typen ein. Das Ziel ist die Nachzeichnung und Analyse aller relevanten Bestimmungsfaktoren, die spezifische und am Ende näher zu bestimmende Rollenverständnisse und -typen konstituieren. Am Ende einer jeden Fallstudie wird dann jeweils eine Einordnung dieser Rollen des jeweiligen US-Botschafters bei den Vereinten Nationen vorgenommen. Grundlage der Fallauswahl sind die in den Kapiteln 1 und 3.2 erwähnten Vorbemerkungen: Die Fallstudien sollen ein möglichst breites Spektrum an Personen und ihrer Amtszeit abbilden und die Forschungsfrage auf diese Weise möglichst aussagekräftig beantworten. Es wird eine Auswahl jener zwölf Ständigen US-Vertreter bei den UN herangezogen, die mit Beginn der ersten Amtszeit des jeweiligen US-Präsidenten ernannt und vom US-amerikanischen Senat regulär bestätigt wurden (zwischen 1945 und 2013; siehe Kapitel 1 und 4). Diese zwölf Botschafter bilden die für diese Untersuchung relevante Grundgesamtheit für die engere Auswahl der Fallbeispiele. Die Anzahl der Fallbeispiele soll auf vier begrenzt sein, da die detaillierte Untersuchung aller zwölf Fälle den Umfang dieser Untersuchung sprengen würde. Bei der Auswahl wurden die Kriterien eines möglichst unterschiedlichen historischen Kontextes (Jahrzehnte und Präsidenten; während und nach dem Ende des Ost-West-Konflikts), des Kabinettsstatus (den alle zu untersuchenden Personen innehaben sollen, da dieser die Voraussetzung für eine grundsätzliche Mitgestaltung US-amerikanischer UN-Politik ist), einer unterschiedlichen Parteizugehörigkeit (Demokratisch, Republikanisch und parteilos) sowie der Geschlechterparität (zwei Frauen, zwei Männer) berücksichtigt. Darüber hinaus soll neben politisch ernannten Personen auch der erste regulär ernannte Berufsdiplomat näher analysiert werden. Anhand dieser Kriterien ergeben sich die nun folgenden Fallstudien: die Botschafter Henry C. Lodge Jr. (1953–1960), Charles W. Yost (1969–1971) sowie die Botschafterinnen Jeane J. Kirkpatrick (1981–1985) und Madeleine K. Albright (1993–1997).

5.1 Henry C. Lodge Jr. (1953–1960)

Die Ernennung Henry Cabot Lodge Jr. zum US-amerikanischen UN-Botschafter stellte durch die signifikante Aufwertung eine Zäsur für das Amt dar, das nun von einer starken Persönlichkeit geführt wurde (Weiler/Simons 1967: 570; Beichman 1968: 106–125; Finger 1988: 72).²⁰¹ 1953 wertete US-Präsident Dwight D. Eisen-

²⁰¹ Pruden nennt das Trio, bestehend aus Präsident Eisenhower, Außenminister Dulles und Botschafter-Lodge, als Kernstück der US-Außenpolitik gegenüber den UN (Pruden 1998: 1 ff.). Zur grundsätzlichen Einordnung von Eisenhowers Außenpolitik siehe u.a. Schulzinger 2002: 231–256.

hower das Amt erstmalig zu einem Kabinettsrang auf und berief Lodge zugleich in den NSC.²⁰² Damit hatte der neue Botschafter einen institutionalisierten Zugang zum Präsidenten und eine direkte Einflussmöglichkeit auf die amerikanische Außenpolitik im Allgemeinen und die UN-Politik im Besonderen. Lodge Jrs. große Unterstützung für die Idee und Arbeit der noch relativ jungen Weltorganisation stand ironischerweise in großem Kontrast zu seinem Großvater Henry Cabot Lodge Sen., der als Wortführer der Republikanischen Opposition im Senat gegen eine US-Beteiligung am Völkerbund bekannt geworden war (Cabot/Garraty 1967: 92–101; Garraty 1953: 354–381; Finger 1988: 72; Lodge 1976: 183–186; Ostrower 1998: 66–97).²⁰³ Die Ernennung Lodges entsprach auch der grundlegenden Positionierung der neuen US-Regierung: Eisenhower stand den Vereinten Nationen insgesamt positiv gegenüber und betrachtete die Organisation als der internationalen Ordnung und Regulierung des aufkommenden Ost-West-Konflikts dienlich (Lodge 1976: 58; 61 ff.; Weiler/Simons 1967: 388–413; Pruden 1998: 16–36; Moore/Pubantz 1999: 82 ff.).²⁰⁴ Lodge sollte diese grundsätzlich dem Multilateralismus positiv gegenüberstehende Auffassung in konkrete Politik bei den UN umsetzen, konnte dabei aber auch eine maßgebliche Rolle spielen. Dies war nicht zuletzt auf die – auch im Vergleich zu den später folgenden Fallbeispielen amerikanischer UN-Botschafter – äußerst enge und vertrauliche Beziehung zum Präsidenten zurückzuführen. Diese war des Botschafters „*principal source of influence*“ (Finger 1988: 72). Und aufgrund Eisenhowers formalistischen Führungsstils – er war relativ konfliktscheu und wollte überparteilich agieren – hatte Lodge Jr. diese privilegierte Stellung nun sicher, da sie institutionalisiert wurde (George/George 1998: 207 f.). Seine bedeutende

²⁰² Am 13. Januar 1953 gab es das erste Kabinetttreffen des neuen US-Präsidenten. Dazu Eisenhower: „*This group here in my mind is the Cabinet, no matter what the law says*“ (Lodge 1976: 58). In der amerikanischen Verfassung ist vom Kabinett und dessen Zusammensetzung keine Rede. Allein der Präsident entscheidet, wer Mitglied seines Kabinetts ist; dies bedeutet jedoch eine signifikante Aufwertung der betreffenden Person und ihres Amtes. Dazu Lodge: „*Membership in the Cabinet gave me unusual opportunities to learn what the President was thinking [...]. My memory is that my advice on UN matters was virtually always supported – except in cases where Washington had information unknown to me and which, had I known of it, would have led me to the same conclusion*“ (Lodge 1976: 97). Zur grundsätzlichen außenpolitischen Ausrichtung der Eisenhower-Regierung siehe u.a. Bowie/Immerman 1998.

²⁰³ Den Kontrast zwischen Lodge Jr. und dessen Großvater beschreibt Finer in den 1960er Jahren wie folgt: „*People might have asked of him (as they had asked a similar question of his grandfather), ‘Who killed the United Nations?’ To the contrary, many people had recently said, ‘Lodge is Mr. U.N.’*“ (Finer 1964: 375).

²⁰⁴ Eisenhower legte vier Regeln für das Verhältnis der USA zu den UN fest: Erstens, je wichtiger und strategischer die zu diskutierenden Fragen waren, desto unwahrscheinlicher konnten die Vereinten Nationen diese lösen und sie müssten direkt zwischen den beiden Supermächten USA und Sowjetunion verhandelt werden. Zweitens seien die Vereinten Nationen ein geeignetes Forum für Verhandlungen, um direkte Konfrontationen bei weniger wichtigen Fragen zu entschärfen. Drittens würden die UN dazu dienen, nationale Positionen zu präsentieren und dafür öffentlich zu werben. Und viertens könnten für die USA weniger relevante Themen, wie z.B. Entwicklungspolitik für Afrika, dort am besten behandelt werden (Moore/Pubantz 1999: 94 f.).

Rolle spiegelt sich auch in der Tatsache wider, dass er als bislang einziger US-Botschafter bei den UN rund siebeneinhalb Jahre im Amt tätig war (1953–1960). Lodge stammte aus der amerikanischen Oberschicht und kam bereits während seiner Kindheit mit zahlreichen prominenten US-Politikern in Kontakt, die sein weiteres Leben prägen sollten. Als „moderner Republikaner“ (Finger 1988: 73) gelangte er später innenpolitisch, aber auch außenpolitisch zu großer Bekanntheit (Miller 1967: 1 ff.). Dazu Seymour Finger:

„Lodge not only continued the practice of using the UN for cold war objectives; he brought a new energy, verve, and flair to it. Moreover, the UN became increasingly important in world affairs and in U.S. policy, playing major roles in the crises in Suez, Lebanon, and the Congo. Owing to Lodge’s prestige, USUN gained in stature as the ‘Other State Department’ [Arnold Beichman 1968] [...]. Lodge increased the stature of the United States in the UN, and of the UN in the United States [...].“ (Finger 1988: 342 f.)

Doch welche Rolle spielte er im individuellen, konzeptionellen, nationalen und internationalen UN-Kontext genau? Hierzu wird im Folgenden auf die Person Henry Cabot Lodge Jr., seine Kurzbiografie, sein konzeptionelles Denken sowie auf seine tatsächlich eingenommene Rolle als US-amerikanischer UN-Botschafter im nationalen und internationalen UN-Kontext eingegangen.

5.1.1 Kurzbiografie

Henry Cabot Lodge Jr. wurde am 5. Juli 1902 in Nahant geboren, einer gut situierten Wohngemeinde im US-Bundesstaat Massachusetts. Sein Biograf, William J. Miller, beschreibt relativ detailliert, dass Lodge Jr. in einem Elternhaus aufwuchs, das im politischen Washington, D.C. äußerst eng vernetzt war. So war sein Großvater Henry Cabot Lodge Sen. einer der einflussreichsten Senatoren in der US-Hauptstadt und der engste Freund des damaligen US-Präsidenten Theodore Roosevelt (Miller 1967: 1). Lodge Sen., der seinen Enkelsohn maßgeblich prägte und durchaus als Vorbild und Mentor für ihn fungierte, war ein Anhänger der Isolationisten, jener außenpolitischen Strömung in den USA, die eine zu enge Zusammenarbeit mit anderen Nationen (insbesondere europäischen) ablehnte und die außenpolitische Unabhängigkeit der USA bewahren wollte. Der Beitritt der USA zum Völkerbund wurde nicht zuletzt aufgrund eines solchen Denkens vom US-Senat abgelehnt (Cabot/Garraty 1967: 92–101; Garraty 1953: 354–381). So kam es auch, dass Lodge Jr. als Senator von 1937 bis 1944 (und 1946 bis 1952) lange Zeit gegen US-Präsident Franklin D. Roosevelt opponierte, der grundsätzlich für Amerikas Eingreifen und die Unterstützung seiner Alliierten im Zwei-

ten Weltkrieg eintrat (Miller 1967: 1 f.). Eine für Lodge Jrs. weiteres Leben (und das Amt des US-UN-Botschafters) prägende und wichtige Erfahrung.

Der junge Henry Lodge verbrachte seine Kindheit in einem intellektuell geprägten Umfeld: Seine Eltern George („Bay“) Cabot Lodge und Elizabeth („Bessie“) Lodge unterhielten sich sowohl auf Englisch als auch Französisch, das deutsche Kindermädchen lehrte ihn Deutsch und sein Großvater zitierte oft Werke von Shakespeare oder aus der Bibel. Präsident Theodore Roosevelt (1901–1909) besuchte oft das Familienhaus der Lodges, im Sommer in Nahant und im Winter in Washington, D.C., und bat Senator Lodge Sen. um Rat für anstehende Entscheidungen. Lodge Jr. hatte zwei jüngere Geschwister, seinen ein Jahr jüngeren Bruder John Davis und seine drei Jahre jüngere Schwester Helena. Als Lodge Jrs. Vater 1909 bereits mit 35 Jahren an Herzversagen starb, war Lodge Jr. erst knapp acht Jahre alt (Miller 1967: 7–13; 21; Lodge 1973: 17 ff.). Sein Großvater übernahm nun seine Erziehung, unterrichtete und prägte ihn in politisch-intellektuellen Belangen. In der *High School* erzielte der junge Henry Lodge durch seine intellektuelle und sprachliche Vorbildung Bestnoten und fiel durch seine schnelle Auffassungsgabe auf. Im Zuge des Konflikts zwischen dem Senator und Republikanischen Mehrheitsführer Lodge Sen. und US-Präsident Woodrow Wilson verfolgte Henry Cabot Lodge Jr. das politische Geschehen immer genauer, als es um die Frage einer amerikanischen Intervention in Europa zur Zeit des Ersten Weltkrieges ging. Er beobachtete mit wachsendem Interesse die Rolle seines Großvaters und begann sich mit ihr zu identifizieren (Miller 1967: 42; 49; 51; Lodge 1973: 25 f.). Dieser stand für ein unabhängiges und zugleich starkes Amerika, das sich aus europäischen Konflikten herauszuhalten habe.²⁰⁵ Dies war eine weitere wichtige und prägende Erfahrung für Lodge Jrs. weiteres Leben.

Henry Cabot Lodge Jr. bewarb sich erfolgreich 1920 an der *Harvard University* und studierte Romanistik (u.a. Französisch). Daneben wählte er jedoch noch zahlreiche andere Kurse, die nach Einschätzung Millers weit über das übliche Pensum hinausgingen, u.a. Englisch, Deutsch und Latein, sowie Kurse in Geschichte, Philosophie und Wirtschaft (Miller 1967: 57; Lodge 1973: 24). Der relativ extrovertierte Lodge Jr. grün-

²⁰⁵ Miller merkt jedoch zurecht an, dass Senator Lodge Sen. nicht gegen jede Art eines Bundes sei, sondern er kritisierte die Vertragsverhandlungen Wilsons in Versailles, die seiner Meinung nach in nicht ausreichender Weise die Monroe-Doktrin, die US-amerikanische Souveränität, innenpolitische Faktoren sowie die Unabhängigkeit vom Versailler Vertrag berücksichtigten. Die engsten Berater Wilsons, u.a. Herbert Hoover und Colonel House rieten Wilson, den Vertrag über den Völkerbund unter der Berücksichtigung der Bedenken Lodges Sen. zu verabschieden, was Wilson jedoch ablehnte und er riet seinen Demokratischen Senatoren, gegen den Vertragsentwurf mit den Änderungsvorschlägen Lodges zu stimmen (siehe dazu ausführlich: Cabot/Garraty 1967: 92–101; Garraty 1953: 354–381 sowie Miller 1967: 52).

dete mit seinem Mitbewohner Corliss Lamont, der Befürworter der Völkerbundsidee war, einen Debattierclub und war u.a. Mitglied der Republikanischen Vereinigung an der Universität. Darüber hinaus schrieb er journalistische Artikel für den *Harvard Advocate* und das Bostoner *Transkript*. Sein Großvater ermutigte ihn, in den Journalismus zu gehen, anstatt Rechtswissenschaft zu studieren, da er dies – und hier sprach er aus eigener Erfahrung – für eine mögliche politische Laufbahn des Enkelkinds als förderlich erachtete (Miller 1967: 60). Nach Ende seines Studiums unternahm er eine von seinem Großvater finanzierte Reise nach Europa (Italien und Frankreich). Kurz darauf, am 9. November 1924, starb seine jahrelange Bezugsperson, sein Vorbild und Großvater Henry Cabot Lodge Sen.

Nach dessen Tod nahm Lodge Jr. 1925 eine Stelle als Journalist bei der Zeitung *Herald Tribune* in New York an und berichtete auch über die Entwicklungen im Weißen Haus (Lodge 1973: 29 f.). Die Kontakte seines verstorbenen Großvaters erleichterten seine Arbeit dort sehr und er pflegte enge Beziehungen zu Präsident Calvin Coolidge (1923–1929). Nachdem er 1926 Emily Sears geheiratet hatte, gebar diese am 7. Juli 1927 ihren ersten Sohn, George Cabot Lodge Jr., den sie nach Lodges Jrs. Vater benannten; ihr zweiter Sohn, Henry Sears Lodge, kam 1930 auf die Welt (Miller 1967: 79). In die Zeit der ausgehenden 1920er Jahre fällt auch Lodges investigative Berichterstattung über Personalstreitigkeiten in der US-Regierung, die zu einer Titelgeschichte im *Time Magazine* führte, die dem erst 26-jährigen Journalisten Lodge Jr. über Nacht zu nationaler Berühmtheit verhalf und ihm eine dortige Anstellung verschaffte. Seine renommierte Berichterstattung war das Ergebnis ausgeprägter Fähigkeiten zur detaillierten und lebhaften Charakterbeschreibung wichtiger amerikanischer Personen des öffentlichen Lebens (Miller 1967: 80). Nach einer Weltreise mit seiner Frau hatte Lodge Jr. zwar eine globale Perspektive, seine Auffassung, Amerikas Unabhängigkeit gegenüber Europa zu wahren, blieb jedoch vorerst bestehen (Miller 1967: 109).

Nach einer rund neunjährigen journalistischen Tätigkeit beschloss Henry Cabot Lodge jr. selbst in die Politik zu gehen und bewarb sich 1932 erfolgreich als Abgeordneter der Republikanischen Partei im Repräsentantenhaus von Massachusetts. Seine dortige Amtszeit (1933–1936) stand im Zeichen der beginnenden Roosevelt-Ära und tiefgreifender Veränderungen der amerikanischen Wirtschaft (Miller 1967: 119). Bereits in dieser Zeit wurde seine innenpolitisch vergleichsweise pragmatische und progressive Sichtweise deutlich, als er sich für eine Neuausrichtung der Republikanischen Partei einsetzte, indem er u.a. eine gerechte Wohlstandsverteilung als Garant für die Stabilität der amerikanischen Gesellschaft forderte:

„He felt that his party had been betraying its progressive origins in ‚simply sitting back and saying no‘ to every proposal of change, and fighting such experiments as NRA [National Recovery Administration]²⁰⁶].“ (Miller 1967: 122)

In dieser Zeit erfuhr er einen starken Rückhalt in der Bevölkerung von Massachusetts und hielt zahlreiche Reden, die immer die gleiche Kernbotschaft hatten: Die Republikanische Partei habe eine Zukunft und sei die Partei, die sich glaubwürdig für die amerikanische individuelle Freiheit einsetze (Miller 1967: 125). Sein alter Freund John Trowt, der ihm auch geraten hatte als Repräsentant in Massachusetts zu kandidieren, empfahl ihm später, für den US-Senat zu kandidieren – wie sein Großvater, der von 1893 bis 1924 US-Senator war. Lodge Jr. beriet sich in seinem Freundeskreis über eine mögliche Kandidatur. Dieser bestärkte den für das Amt eines Senators noch recht jungen Lodge Jr. in seinem Vorhaben, als Republikaner mit durchaus progressiven Vorstellungen unabhängige Wähler und einige Anhänger der Demokraten überzeugen zu können. 1935 erreichte Henry Lodge Jr. sein Ziel und gewann die Wahl gegen den Gouverneur von Massachusetts, James Michael Curley, der vergeblich versuchte, Lodge Jr. aufgrund seines jungen Alters während des Wahlkampfes zu diskreditieren (Miller 1967: 126–134; Lodge 1973: 45–47).

Während seiner Amtszeit profilierte sich Lodge Jr. als einer der engagiertesten Senatoren²⁰⁷ und stimmte als einer der wenigen gegen das Neutralitätsgesetz, das die US-Waffenlieferung an Staaten untersagte – außer sie würden bar bezahlt und selbst transportiert werden. Lodge Jr. sah hier ein Einfallstor für den Waffenhandel mit Staaten, die die USA in militärische Auseinandersetzungen ziehen könnten. An seiner Auffassung, Amerika könne sich aus dem Krieg im Pazifik und einer drohenden Konfrontation in Europa nur dann heraushalten, wenn es mächtig sei, hielt er fest (Miller 1967: 139). Obwohl er im Senat mit seiner Ansicht zum Neutralitätsgesetz in der Minderheit war, verschaffte er sich dort und in der Bevölkerung viel Respekt. Dies lag wohl zum Teil auch daran, dass es dem im journalistischen Bereich erfahrenen und rhetorisch gewandten Lodge Jr. stets gelang, der Bevölkerung komplexe Probleme verständlich und

²⁰⁶ Die *National Recovery Administration* (NRA) wurde unter Präsident Franklin D. Roosevelt 1933 angesichts der Weltwirtschaftskrise gegründet, um den wirtschaftlichen Wettbewerb der Unternehmen zu regulieren, z.B. durch Mindestlöhne, maximale Wochenstundenarbeitszeiten und Mindestpreise für Produkte (McJimsey 2003).

²⁰⁷ Lodge unterstrich sein Engagement und Selbstverständnis bei der Amtsausübung auch noch einmal in seiner Autobiografie von 1973, dass *„[t]he Senate best serves its purpose when it contains original individualists who stimulate public thought – who not only educate and clarify, but also launch new ideas. This stimulation is perhaps the most important thing that a senator does“* (Lodge 1973: 53). Neben dem Amtsverständnis als Senator betonte er darüber hinaus die Wichtigkeit, die Geschäftsordnung zu kennen (ähnlich wie bei den UN), da ihm bei einer äußerst knappen Gesetzesentscheidung eine namentliche Abstimmung zunächst unterschlagen wurde. Diese Senatsabstimmung wurde dann aber unmittelbar nachgeholt und brachte die Demokratische Opposition gegen ihn daraufhin in öffentliche Bedrängnis und Erklärungsnot (Lodge 1973: 55).

nachvollziehbar zu vermitteln (Miller 1967: 135; 138). Er sprach sich zudem gegen das Leih- und Pachtgesetz („*Lend-Lease Act*“) als Freibrief zur Kriegsführung des Präsidenten ohne Kongresszustimmung aus, das die materielle Unterstützung der Kriegsalliierten – das Vereinigte Königreich, die Sowjetunion, China und Frankreich – vorsah, und bezeichnete Roosevelt als potenziellen „*internal dictator*“ (Miller 1967: 140), sofern dieser für eine dritte Amtszeit kandidiere. Mit der Besetzung Frankreichs durch das Deutsche Reich im Juni 1941 änderte sich Lodges Jrs. Meinung und zum ersten Mal bereute er seine Abstimmung im Senat gegen das Gesetz. Als jemand, der eine Armeeausbildung genoss, nahm Lodge Jr. noch während seiner Amtszeit als US-Senator an zahlreichen Manövern der US-Armee teil. Der japanische Angriff auf Pearl Harbor am 7. Dezember 1941 bestätigte seinen Kurswechsel hin zur Befürwortung eines amerikanischen Engagements in einem sich abzeichnenden Weltkrieg. Damit änderten sich fundamental seine aus der Kindheit stammenden Überzeugungen über die internationale Rolle der USA in der Welt. Lodge Jr. reiste nach Nordafrika (Libyen) und beteiligte sich indirekt an den Kampfhandlungen zwischen den Deutschen, Briten und einigen Amerikanern (Miller 1967: 144 ff.). Ende 1942 wurde Lodge Jr. für eine zweite Amtszeit als Senator gewählt, er widmete seine Aufmerksamkeit jedoch vollends den Kriegsentwicklungen. Als einer der wenigen US-Senatoren besuchte Lodge Jr. verbündete Staaten (u.a. das Vereinigte Königreich und Australien) und reiste zudem in zahlreiche Kriegsgebiete, um sich vor Ort ein Bild von der Lage zu machen (u.a. Indochina, China, Hawaii). Miller beschreibt ihn als Kongressmitglied, das die meisten Kriegserfahrungen vor Ort sammelte (Miller 1967: 167). Auch hier wurde deutlich, welches Amtsverständnis und politisches Verhalten er bereits als Senator an den Tag legte:

„Lodge was a troubleshooter. His job was to get up front, see what was going wrong, and make whatever arrangements he could on the spot to set it right, and get back quickly with recommendations for whatever more needed to be done.“ (Miller 1967: 173)

Anfang 1944 legte Lodge Jr. vorzeitig sein Senatorenamt nieder und trat in den Militärdienst ein, um mit dem mittlerweile erworbenen Rang eines Majors die amerikanischen Streitkräfte in Europa zu unterstützen (Miller 1967: 171 f.). Im Oktober 1944 traf er in Frankreich das erste Mal auf General Eisenhower, den er in einer Lagebesprechung über die französischen Streitkräfte informieren musste – eine Begegnung, die später noch entscheidend sein sollte. Ende 1945 ließ Lodge sich ausmustern – als Kriegsrückkehrer wandelte sich seine Sichtweise auf Amerika und die Welt grundlegend. Er war nun davon überzeugt, dass nur die gemeinsame Intervention der Alliierten

eine friedliche Nachkriegsordnung hinterlassen konnte (Miller 1967: 179; 183). Von 1946 bis 1953 war Lodge Jr. erneut für Massachusetts im Senat und gewann die Wahl noch deutlicher als zuvor. Neben dem Republikanischen Senator Arthur H. Vandenberg war er nun – erst mit 44 Jahren – einer der dienstältesten Republikanischen Senatoren und saß u.a. im renommierten *Foreign Relations Committee* des Senats unter Leitung von Vandenberg, da der Senat das erste Mal seit 15 Jahren wieder eine Republikanische Mehrheit hatte (Miller 1967: 188; Lodge 1973: 52).

Lodge Jr. wirkte erfolgreich an zahlreichen Initiativen zur Nachkriegsordnung mit (siehe Kapitel 5.1.2), fürchtete jedoch bei den Präsidentschaftswahlen 1952 für die Republikaner eine Niederlage – dies wäre dann die sechste in Folge geworden. Robert Alphonso Taft, Senator aus Ohio, hatte aus Lodge Jrs. Sicht keine Chance gegen Truman, der zum damaligen Zeitpunkt auch ein drittes Mal hätte gewählt werden können.²⁰⁸ Er fürchtete das Ende des Zweiparteiensystems und setzte alles daran, einen anderen Kandidaten aufstellen zu lassen. Seiner Auffassung nach war nur Dwight D. Eisenhower aufgrund seiner Popularität und moderaten Positionen in der Lage, erfolgreich gegen den Demokratischen Kandidaten Adlai Stevenson (siehe Kapitel 4.5) zu kandidieren (Lodge 1973: 76 ff.). Bei einem Essen nach Eisenhowers Vortrag an der *Columbia University* 1950 sagte Lodge Jr., dass es Eisenhowers *Pflicht* sei, als Präsidentschaftskandidat ins Rennen zu gehen, um das Zweiparteiensystem zu bewahren. Eisenhower fühlte sich als Soldat durchaus verpflichtet, seinem Land auch in dieser Hinsicht einen Dienst zu erweisen; er glaubte nur nicht an die unmittelbare Notwendigkeit und ließ Lodge Jr. zunächst im Unklaren (Miller 1967: 208).

Im Oktober 1950 entsandte Präsident Truman Lodge Jr. zusammen u.a. mit John Foster Dulles und Eleanor Roosevelt zur UN-Generalversammlung. Hier hielt er zum ersten Mal in den Vereinten Nationen mit seiner präsenten Stimme und rhetorischer Eloquenz eine Rede als Antwort auf die US-kritische Vorrede des sowjetischen Vertreters, Andrei Vishinsky. Nach seiner Rückkehr aus New York machte Lodge Jr. es sich zur Aufgabe, Eisenhower als Kandidaten für die Republikanische Partei zu gewinnen. Sein politisch gleichgesinnter Freund Senator Vandenberg lag im Sterben und konnte ihn nicht mehr unterstützen (Miller 1967: 211). 1950 wurde Eisenhower von Präsident Truman nach Europa entsandt und zum ersten Oberkommandierenden der NATO-Streitkräfte in Europa berufen, was für Lodge Jr. die Überzeugungsarbeit er-

²⁰⁸ Mit der Verabschiedung des 22. Zusatzartikels zur Verfassung der Vereinigten Staaten 1951 wurde die Amtszeit des US-Präsidenten auf zwei mögliche Perioden begrenzt. Diese Regelung betraf jedoch nicht den amtierenden Präsidenten zum Zeitpunkt der erfolgreichen Ratifikation durch die US-Bundesstaaten (Verfassung der USA. Zusatzartikel 22: 2018).

schwerte. Bereits 1948 hatte Eisenhower eine Präsidentschaftsnominierung abgelehnt, schloss damals jedoch nicht aus, angesichts einer nationalen Krise für das Amt des Präsidenten zu kandidieren. Gleichzeitig nahmen aus Sicht Lodge Jrs. die Stimmen der Isolationisten in den USA wieder zu, was für Lodge Jr. die Notwendigkeit zum Handeln verstärkte (Miller 1967: 210–215).

Im September 1951 besuchte Lodge Jr. Eisenhower in Paris, um ihn von seiner Idee zu überzeugen (Eisenhower 1963: 43 ff.). Lodge Jrs. Hauptargument war, dass nur eine charismatische, moderate, jedoch nicht zu progressive Persönlichkeit der Republikaner in der Lage sei, die Partei zu einen und die Wahl 1952 zu gewinnen. Als Oberbefehlshaber der alliierten Streitkräfte in Nordwesteuropa und Oberkommandierender der NATO-Streitkräfte in Europa war er in der Lage, die Republikanische Partei auf die neue Weltordnung und den drohenden Ost-West-Konflikt glaubwürdig einzustimmen und die isolationistischen Widerstände in den USA einzudämmen (Miller 1967: 216 ff.). Eisenhower willigte später ein, betonte jedoch, dass er seine Tätigkeit in Europa erst abschließen könne, wenn eine Übergabe möglich sei. Erst im Juni 1952, als die US-Vorwahlen bereits liefen, kehrte Eisenhower zurück in die USA. Lodge Jr. plante – neben seiner Unterstützung Eisenhowers – auch 1952 wieder für den Senat zu kandidieren. In einem Brief an Brasil Brewer, Herausgeber der *New Bedford Standard Times*, der ihm Egoismus vorwarf, antwortete Lodge Jr. in einem Brief:

„My support of General Eisenhower is in complete good faith as is everything I do in public life. For you to question my motives certainly does you no credit.“ (Miller 1967: 218)

Dies spiegelt auch sein von Grund auf tugendhaftes und loyales Verhalten wider, das Miller mit Lodge Jrs. Geburtsort verbindet: *„In personality, in his concept of public service, and in his conscientious devotion to duty, he typified the highest traditions of New England“* (Miller 1967: 2). Lodge wurde noch vor Eisenhowers Rückkehr sein Wahlkampfmanager, um ein schlagkräftiges Team gegen den parteiinternen Rivalen Robert Taft aufzustellen und Eisenhower als Präsidentschaftskandidaten aufzubauen (Eisenhower 1963: 54). Im Rahmen dieser Tätigkeit lobte das *Times Magazine* Lodges diplomatisches Geschick und zugleich seine Kämpfernote als Politiker und persönlicher Berater Eisenhowers (Miller 1967: 222; Lodge 1973: 84). Nach einem langen und knappen Rennen gewann Eisenhower mit maßgeblicher Hilfe Lodge Jrs. den parteiinternen Wahlkampf und wurde am 4. November 1952 mit dem Vizepräsidenten kandidaten Richard Nixon zum neuen US-Präsidenten gewählt. Während Lodge Jr. den Wahlkampf von Eisenhower leitete, musste er zugleich seinen eigenen Senatorenwahl-

kampf in Massachusetts koordinieren. Hier scheiterte Lodge Jr. zur Überraschung vieler (am meisten war er selbst überrascht) knapp am jungen, dynamischen Kandidaten John F. Kennedy (Miller 1967: 253).

Der Verlust seines Senatssitzes traf Lodge Jr. schwer; er war jedoch über Eisenhowers Sieg als Lohn seiner Arbeit in höchstem Maße erfreut. Der frühere Außenminister, spätere Verteidigungsminister (bis 1951) und Freund Lodge Jrs., George C. Marshall, ließ ihm einige Tage nach dem Wahlabend folgenden Brief zukommen:

„Dear Lodge: I am terribly sorry that the electorate failed you in your state. They made a great error for you were among the most conspicuous statesmen in public office. I anticipated great things for you and maybe in the curious workings of fate this misstep may be a turn for greater things. Personally, I want to see you Secretary of State preferably. If not, then Secretary of Defense. Some one tells me you came out against any Cabinet position. I hope not. If ever the country needed a man it needs you!“ (Miller 1967: 255 f.)

Eisenhower hatte jedoch andere Pläne. Er übertrug John Foster Dulles das Amt des Außenministers und wollte ein neues Amt schaffen, das seine „rechte Hand“ sein sollte, *„the appointee would really be Assistant President“* (Miller 1967: 257; Lodge 1976: 46 f.; 55 f.) mit einem Kabinettsrang. Aufgrund seiner militärischen und politischen Erfahrungen als Senator, journalistischen Expertise und zugleich Loyalität und Unterstützung während des Wahlkampfes entschied sich Eisenhower – nach dem Vorschlag von Außenminister Dulles – Lodge Jr. für das Amt des US-Botschafters bei den Vereinten Nationen einzusetzen, um den Amtsinhaber Warren Austin mit seinen damals 75 Jahren altersbedingt austauschen zu können.²⁰⁹ Eisenhower hielt Henry Cabot Lodge Jrs. Qualifikationen für einzigartig und unverzichtbar, die zugleich den wichtigen Stellenwert der UN für die neue Regierung deutlich machen würde. Der erstmalige Kabinettsrang des US-amerikanischen UN-Botschafters unterstrich die neue Bedeutung dieses Amtes: *„I regard this job [...] as next in importance to the Secretary of State. You will rank immediately below him, and have Cabinet Status. And I'll want you to sit in on meetings of the National Security Council“* (zit. nach Miller 1967: 257), sagte Eisenhower, als er Lodge Jr. das Angebot unterbreitete (Eisenhower 1963: 126). Lodge Jr. fühlte sich geehrt und nahm das Angebot einer gegenseitigen vertrauensvollen Zusammenarbeit an. Darüber hinaus betraute der neue Präsident Lodge Jr. auch mit der Aufgabe der Amtsübergabe von Truman zur neuen US-Regierung (Eisenhower 1963: 121; 517). Eisenhowers großes Vertrauen in Henry Lodge Jr. zeigt sich auch dadurch, dass er

²⁰⁹ Beichman schreibt hierzu, dass während Austins Amtszeit de facto sein Stellvertreter Ernest A. Gross, der eigentliche Ständige Vertreter der USA bei den UN war (Beichman 1968: xviii). Gross vertrat Austin krankheitsbedingt sehr häufig.

Lodge Jrs. engste Vertraute für Aufgaben im Weißen Haus auswählte (u.a. Bobby Cutler und Maxwell Raab) (Miller 1967: 259). Im Februar 1953 begann dann Lodge Jrs. Arbeit als Leiter der USUN in New York. Es sollte mit rund siebeneinhalb Jahren die längste Zeit sein, die ein US-Botschafter bei den Vereinten Nationen je erreichte (siehe ausführlich Kapitel 5.1.3 und 5.1.4).

Gegen Ende von Lodge Jrs. Amtszeit in New York, im September 1959, beauftragte Eisenhower ihn mit der Vorbereitung und Durchführung des rund zweiwöchigen Besuches Chruschtschows, der Eisenhower und die USA zum ersten Mal persönlich besuchen wollte (Lodge 1973: 157 ff.). Die Wahl fiel auf ihn, da Eisenhower der Überzeugung war, dass Lodge Jr. Chruschtschow zwar freundlich als Gastgeber empfangen und ihm das Land zeigen könne, zugleich jedoch der sowjetischen Propaganda etwas entgegensetzen könnte, was Lodge Jr. schon in den Vereinten Nationen stets unter Beweis gestellt hatte (Eisenhower 1966: 433 ff.; Miller 1967: 287 f.). Dieser Besuch und seine professionelle Betreuung durch Lodge Jr. könnte ein kleiner Baustein für die Entspannung der Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion gewesen sein. Am Ende seines Besuches bilanzierte Chruschtschow seine Reise wie folgt:

„I got the impression that Eisenhower sincerely wanted to liquidate the cold war and to improve relations between our two great countries [...]. I want to express my gratitude to Mr. Lodge. He did everything in his power to make our trip pleasant and to acquaint us with the great people of the U.S.“ (Miller 1967: 304)

Eine persönliche Einladung Chruschtschows an Henry und Emily Lodge folgte Anfang 1960, die beide gerne annahmen (Miller 1967: 310 ff.).

Im Präsidentschaftswahlkampf 1960 beendete Lodge Jr. am 2. September 1960 offiziell seine Tätigkeit bei den Vereinten Nationen, um sich innerhalb der Republikanischen Partei zu engagieren (Miller 1967: 323). Ihm war es in den vergangenen Jahren gelungen, die meisten Mitglieder in das Zeitalter der kollektiven Sicherheit, einer global ausgerichteten amerikanischen Außenpolitik und eines freien Welthandels mitzunehmen. Dennoch setzte sich innerparteilich Richard Nixon als nächster Präsidentschaftskandidat durch, um gegen John F. Kennedy zu kandidieren. Lodge Jr. wurde Vizepräsidentschaftskandidat, um außenpolitische Expertise einbringen zu können und in der Hoffnung, dass Kennedy Probleme bekäme, Massachusetts erneut zu gewinnen (Miller 1967: 307–310; 319 ff.). Mit einem knappen Wahlergebnis wurde jedoch John F. Kennedy zum neuen US-Präsidenten gewählt.

Lodge Jr. übernahm von 1961 bis 1962 die Leitung des neu gegründeten *Atlantic Institute*, das als nichtstaatliche Organisation die Beziehungen zwischen den NATO-

Staaten und anderen Ländern verbessern sollte. 1963 fragte Kennedy Lodge Jr., ob er Botschafter in Vietnam werden möchte, zum einen, weil er seine diplomatischen Fähigkeiten in der sich anbahnenden Krise schätzte, zum anderen, um einen weiteren – neben u.a. Verteidigungsminister Robert McNamara – früheren Republikanischen politischen Gegner in die Regierungsarbeit einzubinden. Lodge Jr. nahm das Angebot an (Lodge 1976: 170; Miller 1967: 335). Eisenhower versuchte ihn, der in den USA noch immer äußerst beliebt und bekannt war, noch von einer eigenen Präsidentschaftskandidatur zu überzeugen, jedoch vergebens (Miller 1967: 361). Lodge Jr. fühlte sich verpflichtet, seine Botschaftertätigkeit in Vietnam fortzuführen und nahm bis zu seinem Tod noch weitere Botschafterpositionen ein: Nach der Ermordung Kennedys wurde Lodge Jr. 1965 von Präsident Lyndon B. Johnson als US-Botschafter in Vietnam wiederernannt. Er war anschließend als *Ambassador-at-Large* (1967–1968) und Botschafter in Westdeutschland (1968–1969) tätig. 1969 ernannte ihn Präsident Nixon zum Delegationsleiter für die Pariser Friedensgespräche über Vietnam und von 1970 bis 1977 war er Gesandter der USA im Vatikan. Henry Cabot Lodge Jr. starb am 27. Februar 1985 (Biographical Directory of the United States Congress 2018).

5.1.2 Konzeptionelles Denken

Das konzeptionelle Denken Henry Cabot Lodge Jr. wurde in den 1920er Jahren maßgeblich von seinem Großvater und dessen Erfahrungen aus der Völkerbundsdebatte im US-Senat geprägt (Pruden 1998: 32–36). Lodge Jr. teilte seine Auffassung und vertrat bis in die 1930er Jahre hinein „klassische“ außenpolitische Denkrichtungen der Isolationisten: Die außenpolitische Unabhängigkeit Amerikas und die Distanz zur europäischen Bündnispolitik, die die USA in eine militärische Auseinandersetzung hineinziehen könnte, waren seine wesentlichen Orientierungspunkte und nach seinem Verständnis Teil der kollektiven Identität der USA als Nation. Sein Biograf William J. Miller unterstützt diese Einschätzung und zitiert wertvolle Zeugnisse eines Briefwechsels aus Lodge Jr. Jugend – als dieser bereits bei der *Herald Tribune* arbeitete – mit seinem früheren Mitbewohner an der *Harvard University* Corliss Lamont (Miller 1967: 67 f.). Beide diskutierten lange Zeit über die unterschiedlichen Wege zur Verbannung des Krieges aus den internationalen Beziehungen. Lamont trat für ein internationales Engagement der USA und ihren Beitritt zum Völkerbund ein. Eine US-zentrierte Perspektive verkenne die globale Vernetzung der USA insbesondere mit Europa, so Lamont. Den späteren Beitritt der USA zum Ständigen Internationalen Gerichtshof 1935²¹⁰ sah er als

²¹⁰ Die USA erkannten den Ständigen Internationalen Gerichtshof als Vorläuferorganisation des Internationalen Gerichtshofes erst nach einem längeren Prozess an: US-Präsident Warren G. Harding (1921–

Vorzeichen dafür, dass Amerika doch noch dem Völkerbund beitreten werde. Im Februar 1926 antwortete Lodge Jr. seinem Freund ausführlich in einem zehnsseitigen Brief; Miller gibt den Brief nahezu vollständig wieder, jedoch soll hier nur auf die Passagen eingegangen werden, die für seine Amtszeit als US-Botschafter bei den UN relevant sind (Miller 1967: 68). Darin bekräftigte Lodge Jr. noch einmal seine Ansicht, dass die USA sich so lange wie möglich aus den Konflikten heraushalten sollten. Er nahm den Ständigen Gerichtshof nicht ernst, erkannte jedoch die technischen Entwicklungen an, die die Welt bereits in den 1920er Jahren kleiner erschienen ließen. Die USA trügen keine Verantwortung für den Rest der Welt. Lodge Jr. führte das Vereinigte Königreich als Analogie an: Die USA hatten ähnlich wie das Vereinigte Königreich vor dem Ersten Weltkrieg zwar enge wirtschaftliche Verflechtungen mit Europa (u.a. durch die US-Kredite des Ersten Weltkrieges), diese könnten jetzt jedoch noch nicht professionell geschützt werden. Um seine außenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen zu schützen, baute das Vereinigte Königreich eine professionelle Diplomatie, aber auch Spionagetätigkeiten als Mittel der Außenpolitik auf. Es war als Großmacht auf nahezu allen Konferenzen repräsentiert und mischte sich in jeden Konflikt ein, um die Welt für den britischen Handel sicherer zu machen. Die britische Dominanz im Völkerbund sei eine Fortführung dieser Außenpolitik, was jedoch dazu führe, dass andere Mächte versuchten, Konflikte außerhalb des Völkerbundes auszutragen und zu regeln. Lodge Jr. übertrug dies auf die USA und wünschte sich einen professionellen auswärtigen Dienst und eine starke außenpolitische Position der USA nach dem britischen Vorbild. Er sah die USA 1926 jedoch noch nicht in dieser Ausgangslage. Zudem zweifelte er daran, ob der US-Kongress eine solche Außenpolitik unterstützen und ausreichend finanzielle Mittel dafür zur Verfügung stellen würde. Lodge Jr. schrieb zu den daraus resultierenden begrenzten Möglichkeiten:

„But assume that we do develop an adequate government service for interfering European politics. The next question is: how shall we interfere? I think that our interest will always be peace and nothing more. I don't believe we'll ever want to run away with the booty after the fight is over, or get it even if no fight takes place. In this case our interest will be to be free to act, as England always was. I doubt if we'll ever be imperialistic enough to demand the control of an organization, as England controls the League.“ (Miller 1967: 70)

Wenn die innenpolitischen Bedingungen ausreichend berücksichtigt seien und eine konsequente Professionalisierung der amerikanischen Außenpolitik voranschreiten

1923) schlug dem US-Senat den Beitritt der USA 1923 vor. Am 10. Dezember 1930 beschäftigte sich der Senat mit einem möglichen amerikanischen Beitritt und am 28. Dezember 1935 akzeptierten die USA seine Gerichtsbarkeit, ohne jedoch den notwendigen Vertrag durch den US-Senat zu ratifizieren (Quelle: League of Nations Photo Archive 2018a und b).

würde, dann konnte sich Lodge Jr. durchaus einen Beitritt der USA zum Völkerbund vorstellen – diese Zurückhaltung ohne grundsätzliche Ablehnung formulierte auch sein Großvater Henry Cabot Lodge Sen. In Lodge Jrs. Buch „*The Culture of Weakness*“ von 1932 konkretisierte er sein konzeptionelles außenpolitisches Denken weiter und betonte die Gefahren, die aus der seiner Meinung nach amerikanisch militärischen Schwäche resultierten. In dieser Essay-Sammlung trat er für die militärische Stärke Amerikas ein, die wirtschaftliche Unabhängigkeit der USA und die Besetzung der Regierung durch professionelle und erfahrene Politiker, anstatt die Regierung von Minderheiten und Einzelinteressen unter Druck zu setzen (Lodge 1932). Nach seiner Ansicht würde dies eher amerikanischen Interessen dienen und die Souveränität der USA hervorheben. Miller interpretiert zu Recht damit auch Lodge Jrs. Ambitionen, möglicherweise selbst über die Republikanische Partei in die Politik zu gehen (Miller 1967: 116). Dieser kritisierte vehement den extremen Pazifismus, einen „*peace by unpreparedness*“ (Miller 1967: 117), mit dem u.a. Präsident Wilson gescheitert war. Die grundsätzliche Idee, dass das Recht den Menschen erziehen könne, bezweifelte Lodge in den 1930er Jahren und bezeichnete diese Ansicht als nicht zeitgemäß. Lodge Jr. trat dann in einer Zeit in die Politik ein, um Mehrheiten für seine Ideen zu gewinnen, als die US-Außenpolitik und -Wirtschaft maßgeblich von der Roosevelt-Ära geprägt wurden. Dabei ging es ihm vor allem um die Erneuerung der Republikanischen Partei und eine Rückbesinnung auf ihre zuweilen liberalen Strömungen (u.a. vertreten durch Abraham Lincoln). Während seiner Amtszeit als Vertreter im Abgeordnetenhaus von 1933 bis 1935 setzte er sich durchaus für Arbeitnehmerrechte und eine stärkere Gesundheitspolitik ein (Miller 1967: 123 f.).

Als Lodge Jr. erfolgreich 1937 in den US-Senat einzog, waren die Republikaner nicht nur in der Opposition, sie waren auch mit lediglich 16 von möglichen 100 Sitzen in einer deutlichen Minderheitsposition, während die Demokraten 76 Sitze für sich beanspruchten (United States Senate 2018). Dennoch bezeichnete er sich nicht als einen Ideologen, der sämtliche Demokratischen Initiativen ablehnte, sondern als einen „*pragmatical progressive*“ (Miller 1967: 134), der in bestimmten Fällen durchaus bereit war, mit Demokratischen Senatoren zusammenzuarbeiten, sie aber eben auch offen kritisierte (Miller 1967: 134 ff.). 1940, nachdem nicht nur Japan, sondern auch das Deutsche Reich gegen die Alliierten Krieg führte, hielt er beim Republikanischen Nominierungskongress in Philadelphia eine seiner kürzesten Reden:

„*Mr. Chairman, delegates: I am going to give you the shortest speech of the convention – the highlights of the Republican platform: The Republican Party*

strives for Americanism, preparedness and peace; no foreign war; an air force, army and navy so strong that no one unfriendly power can successfully attack America or its essential outposts; [...] and finally [...] no third term for President. Thank you.“ (Miller 1967: 140)

Die konzeptionelle Haltung Lodge Jrs. zur Rolle der USA in der Welt änderte sich jedoch zunehmend, als Hitler im Sommer 1940 Paris einnahm und Lodge Jr. dann doch Anfang 1941 für das sogenannte – insbesondere bei den Republikanischen Isolationisten hoch umstrittene – Leih- und Pachtgesetz („*Lend-Lease Act*“) stimmte. Es sah in erster Linie eine amerikanische materielle Unterstützung der vom Deutschen Reich bedrohten Alliierten Großbritannien, der Sowjetunion und China vor und begründete in den Augen vieler Kritiker den aktiven Eintritt der USA in den Zweiten Weltkrieg. Dennoch war Lodge Jr. zusammen mit Senator Vandenberg und anderen Senatoren noch unentschieden darüber, ob es nach Ende des Krieges eine wie auch immer geartete internationale Ordnung geben sollte, um aktiv den Frieden zu wahren (Miller 1967: 154).

Nachdem Lodge Jr. sich nach seiner Armeetätigkeit Ende 1945 ausmustern ließ, hatte sich sein konzeptionelles Denken über Amerika und die internationale Ordnung grundlegend geändert, das später für seine Tätigkeit bei den UN entscheidend war: Er war nun der Überzeugung, dass *kollektive* Maßnahmen der Alliierten ausschlaggebend waren, um den Krieg zu beenden und den internationalen Frieden wiederherzustellen (Miller 1967: 183; Lodge 1973: 223). Die Koordination internationaler Zusammenarbeit durch Institutionen bekam für ihn nun einen hohen Stellenwert. Als arbeitsloser Zivillist hielt er im Februar 1946 bei der *Minneapolis Foreign Policy Association* seine erste Rede nach dem Krieg:

„The ideal of a provincial nation of simple, humble people, far from the beaten track, has given way to a realization that we have become the world's greatest power. [...] Even if we elected to do nothing whatever we would be inextricably involved in everything that takes place in the world. [...] The United Nations Organization is our best hope [and deserves] the best that is in us of intelligence, forbearance, farsightedness and faith. [...] We must give it to things to do so that its muscles will grow strong by experience. [...] We not only want a strong America – we want a kind and generous one.“ (Miller 1967: 184)

Für diese Auffassung versuchte er nun auch als erneut gewählter Senator innerhalb der Republikanischen Partei eine Mehrheit zu finden. Amerika könne sich aufgrund der Nachkriegsordnung, des aufziehenden Ost-West-Konflikts und seiner schieren militärischen, wirtschaftlichen und politischen Größe kaum dem Druck entziehen, die Führung der Welt zu übernehmen. Außenpolitik und die nationale Verteidigung waren seiner Meinung nach nun eine parteiübergreifende Aufgabe geworden; dazu gehörte auch die Nachkriegsunterstützung des nicht-kommunistischen Europas (Miller 1967:

186 f.). Sein enger Freund im Senat Vandenberg, der 1947 Vorsitzender des *Foreign Relations Committee* im Senat wurde, teilte Lodges Überzeugungen und gemeinsam gelang es ihnen, große Teile der Republikanischen Partei von dieser ihrer Meinung nach Erneuerung zu überzeugen.²¹¹

In seiner ersten Rede vor der UN-Generalversammlung 1950 (als Delegierter des Senats) sprach Lodge Jr. in aller Öffentlichkeit von seinem Verständnis der US-Rolle in der Nachkriegszeit und angesichts des aufkommenden Ost-West-Konflikts:

„There has been talk here of the great powers against the Soviet powers. We Americans are not a great power in the sense that we like power or that we have sought it. [...] We are becoming powerful, but we are not going to use that power as some others have used it in the past. We will use it, with the other peace-loving nations, to create permanent peace, and whether the dictators like it or not, that will be a blessing to all suffering humanity, both in and out of the free world.“ (Miller 1967: 210)

Henry Cabot Lodge Jr. unterstrich damit die seiner Meinung nach verantwortungsvolle Rolle der USA bei der Neugestaltung der Nachkriegsordnung und begann damit in seinem neuen Amt als Normenunternehmer im nationalen und internationalen UN-Kontext zu agieren. Die Vereinten Nationen waren hierzu ein wichtiges Instrument und Forum, um dem amerikanischen Anspruch Nachdruck zu verleihen.²¹² Als überzeugter Repräsentant der westlichen Welt teilte Lodge Jr. jedoch die kritische Auffassung des Außenministers Dulles gegenüber der NAM, die im Zeitalter des Ost-West-Konflikts nicht neutral sein könne, sondern sich zwischen der „freien Welt“ und dem Kommunismus entscheiden müsse. Gleichzeitig war er ein Verfechter der multilateralen

²¹¹ Lodge Jr. sprach sich zudem für eine Reform des *Foreign Service* aus. Er forderte eine Professionalisierung der US-Diplomatenausbildung, die der starken Stellung der USA im internationalen System gerecht werde und in der Lage sei, der Ausbreitung des Kommunismus aktiv und rhetorisch entgegenzuwirken und nannte hier den britischen auswärtigen Dienst als Vorbild (Miller 1967: 192; 265; Lodge 1973: 146 f.). Vandenberg und Lodge machten sich auch für den „Marshall-Plan“ stark (*European Recovery Program*). Lodge Jr. war der politische Stratege Vandenberg und kümmerte sich erfolgreich um die Organisation der notwendigen politischen Mehrheit im Senat (Miller 1967: 194). Mit 67 zu 17 Stimmen wurde der Plan im Senat verabschiedet und Lodge Jr. war einer – neben vielen anderen – seiner Chefarchitekten (Miller 1967: 198). Darüber hinaus war auch die Vorbereitung des Nord-Atlantik-Paktes (NATO) ein wichtiger Bestandteil der Arbeit Lodge Jrs. und Vandenberg. Sie vermittelten zwischen der Republikanischen Mehrheit im Senat, um sie von isolationistischem Denken abzubringen und dem Völkerrecht (UN-Charta) bzw. verfassungsrechtlichen Erfordernissen (u.a. Kriegserklärung nur durch den US-Kongress) und ebneten damit den innenpolitischen Weg, der zur Gründung der NATO führte (Miller 1967: 202 f.). Der Nordatlantik-Vertrag wurde später mit 82 zu 13 Stimmen im Senat erfolgreich verabschiedet. Diese strategische Tätigkeit der Mehrheitsbeschaffung kam Lodge Jr. später erneut als US-Botschafter im multilateralen System der UN maßgeblich zugute.

²¹² Die Stärken und Schwächen der UN listet Lodge Jr. bilanzierend in seiner Autobiografie auf: Zu den Stärken führt er zwei Themen an: erste Erfolge bei der Entwicklungszusammenarbeit und bei Verhandlungen zur weltweiten Abrüstung. Grundsätzlich sieht er aber strukturelle Schwächen, was das Verfahren betrifft: Defizite bei der Umsetzung von verabschiedeten Beschlüssen, die strukturelle Asymmetrie zwischen Stimmenverteilung und Beitragszahler sowie die Tendenz, im Block abzustimmen (Lodge 1973: 148–152) – eine Kritik, die seine Amtsnachfolger später durchaus bestärkten.

Wirtschaftszusammenarbeit und sprach sich für die Hilfe der weniger entwickelten Länder aus, um auch ihre Unterstützung in den Vereinten Nationen zu gewinnen (Finger 1988: 79). Damit ging seine Empfehlung an Eisenhower einher, sich für den Dekolonisationsprozess einzusetzen, auch wenn dieser Spannungen zwischen den USA, Frankreich und dem Vereinigten Königreich hervorrief (Lodge Jr. 1976: 199 f.; Finer 1964: 376).

5.1.3 Die Rolle Henry C. Lodge Jrs. im politischen System der USA

Die Ernennung Henry Cabot Lodge Jrs. wertete das Amt des US-Botschafters bei den Vereinten Nationen erheblich auf: Einerseits hatte der Amtsinhaber nun zum ersten Mal in seiner Geschichte einen Kabinettsrang und durch seine erfolgreiche Tätigkeit als Wahlkampfmanager von Präsident Eisenhower hatte Lodge Jr. großen Einfluss, andererseits war er durch seine Erfahrungen während des Zweiten Weltkrieges ein großer und glaubwürdiger Unterstützer der Weltorganisation (Pruden 1998: 1 ff.; Finger 1988: 72). Nicht zuletzt nahm Lodge Jr. das Amt auch in der Hoffnung an, er könne später zum US-Außenminister avancieren und damit Dulles beerben (Pruden 1998: 4). Lodge Jr. bezeichnete selbst seine Rollen als Mitglied des Kabinetts (was ihn sowohl innenpolitisch stärkte, als auch in den UN seine Glaubwürdigkeit erhöhte), US-Vertreter bei den UN und als „*special adviser*“ des Präsidenten (Lodge 1976: 10; 47; Lodge 1973: 129). Sein Amtsverständnis entwickelte er maßgeblich unter dem Gesichtspunkt, dass er den Präsidenten in dessen Rolle als oberster Diplomat (international) und Parteivorsitzender (national) unterstützen sollte (Lodge 1976: 57). Nach Auffassung Eisenhowers war Lodge Jr. der geeignete Kandidat, um die USA außenpolitisch aktiv, engagiert und ihre Interessen effektiv zu vertreten und auch die Zustimmung der amerikanischen Öffentlichkeit zu den Vereinten Nationen wieder zu stärken (Lodge 1973: 129).²¹³ Hierbei kam seine ausgesprochene Entscheidungsfreudigkeit zugute; er wusste stets, was er wollte und traf Entscheidungen äußerst rasch. Er respektierte aber zugleich Menschen, die ausdrücklich nicht seine Meinung teilten, und pflegte eine Abneigung gegenüber jenen, die unentschlossen waren (Miller 1967: 262). Lodge war der erste US-Botschafter bei den UN, der mit seinem Amt ein wesentlich breiteres Aufgabenspektrum verband, was seinen spezifischen Interessen entsprach: Neben der Vertretung der

²¹³ Während seiner Anhörung im US-Kongress wurde Lodge Jr. – der im Gegensatz zu den heutigen Notwendigkeiten keine fertige Stellungnahme für die Anhörung vorbereitet hatte – zu seinen Qualifikationen befragt: Hierbei betonte er insbesondere seine Erfahrungen als US-Senator und den dazugehörigen Fachausschüssen (u.a. Außenpolitik, Militär). Er verwies aber auch auf seine journalistischen Kenntnisse, die für die Öffentlichkeitsarbeit des US-Botschafters bei den UN sehr bedeutend seien. Die Vereinten Nationen seien eine internationale Plattform, auf der der „Kampf der Ideen“ stattfände, um die internationale Öffentlichkeit zu beeinflussen. Infolgedessen sah er es als geboten an, hier professionell einwirken zu können (United States Congress 1953: 2–4).

USA in den UN war Lodge Jr. der Auffassung, dass es mindestens im gleichen Maße auch die Aufgabe des US-Botschafters bei den UN war, die amerikanische Öffentlichkeit vom Nutzen der Weltorganisationen zu überzeugen und über die Arbeit der UN zu informieren. Die Vereinten Nationen sollten seiner Meinung nach ein Ort für Friedensgespräche sein, bevor Konflikte gewaltsam ausgetragen würden (United States Congress 1953: 4; 7; 11; Miller 1967: 265). Dieses neue, umfassendere Amtsverständnis sollte nicht als zu gering eingeschätzt werden, prägte er es doch für die längste Zeit eines US-Botschafters bei den UN. Im Laufe seiner Amtszeit vermochte er es, die breite Unterstützung der amerikanischen Öffentlichkeit für die noch junge internationale Organisation zu gewinnen: Bei seinem Amtsantritt 1953 zeigten Umfragen eine amerikanische Unterstützung der UN von rund 55 Prozent. Zum Ende seiner Amtszeit 1960 stieg – je nach Quelle und Umfrage – diese Unterstützung auf bis zu 80 Prozent (Finger 1988: 72; Scott/Withey 1958). Ein Wert, der seitdem nie wieder erreicht wurde.²¹⁴ Aufgrund seiner journalistischen Vergangenheit fiel es Lodge Jr. nicht schwer, zu diesem Thema zahlreiche Artikel zu publizieren (u.a. im *New York Times Magazine*), um die amerikanische Öffentlichkeit über die Arbeit der Vereinten Nationen zu informieren. Er schrieb beispielsweise: „*If there were no such thing as the U.N., men of good will would be demanding its immediate creation*“ (zit. nach Miller 1967: 266). Er machte darüber hinaus drei Klarstellungen: Erstens, dass die UN kein kommunistischer Spionagedienst seien, was innenpolitisch teilweise behauptet wurde. Zweitens, dass die UN die USA nicht für ihre Interessen missbrauchen könnten, da z.B. der Sicherheitsrat ohne eine US-Zustimmung keine völkerrechtlich bindenden Entscheidungen gegen amerikanische Interessen treffen könne. Und drittens zwangen die Vereinten Nationen die USA nicht in den Korea-Krieg – im Gegenteil. Überdies ersparten sie den USA zwei Armeedivisionen bzw. 600 Mio. US-Dollar pro Jahr (vgl. Miller 1967: 266; United States Congress 1953: 18).²¹⁵ Lodge Jr. versteht mit seinem Amtsantritt die UN auch im sozi-

²¹⁴ Die breite Unterstützung ist selbstverständlich nicht nur auf Eisenhower und Lodge Jr. zurückzuführen. In den 1950er Jahren konnten sich die USA noch auf die Unterstützung seitens der übrigen UN-Mitgliedstaaten – überwiegend dem westlichen Lager zugehörig – verlassen (Finger 1988: 72 f.). Dies änderte sich mit der steigenden UN-Mitgliederzahl in den 1960er und 1970er Jahren deutlich. Scott und Withey publizierten 1958 für die *Carnegie Endowment for International Peace* eine umfangreiche Datensammlung über die Stimmung der amerikanischen Öffentlichkeit gegenüber den Vereinten Nationen (siehe Scott/Withey 1958), die jedoch leider nur den Zeitraum von 1945 bis 1955 abdeckt. Um die Anfangsstimmung unter Lodge Jr. 1953 zu dokumentieren, wurde diese dennoch herangezogen. Je nach Umfrage variieren die Werte stark. Gallup beispielsweise erfragt für den Zeitraum zwischen 1953 und 1960 Umfragewerte von um die 55 Prozent, die dann kontinuierlich sinken und nur 1991 und 2002 erneut knapp 60 Prozent erreichen (Jones 2010).

²¹⁵ Während Lodge Jrs. Anhörung im US-Kongress wurden seine Vorstellungen über die UN auf seinen Wunsch hin nicht aufgezeichnet (United States Congress 1953: 5). Lediglich ist aufgezeichnet, dass er den UN u.a. wichtige Fortschritte bei den Krisen im Iran, in Griechenland, im Nahen Osten, Indonesien

alkonstruktivistischen Sinne als einen Ort, an dem die öffentliche Meinung gebildet wird und diese etwas an der Außenpolitik von Staaten verändern könne. Darüber hinaus seien die Vereinten Nationen ein Kommunikationszentrum für die Ideen dieser Welt. Die UN betrachtete er als eine Agentur, die sich mit Themen der Weltwirtschaft, Entwicklung u.a. beschäftige, und die USA als reichste Nation hätten ein vitales Interesse an einem globalen Austausch zwischen entwickelten und weniger entwickelten Ländern. Das Hauptquartier sei in der Lage, kollektive Maßnahmen zu organisieren gegen eine wie auch immer geartete Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit (vgl. Miller 1967: 266). Mit diesen Worten schrieb Lodge Jr. der Weltorganisation durchaus einen teilweise eigenständigen Akteurscharakter zu, was zu dieser Zeit im Vergleich zu anderen US-Botschaftern wegweisend war. Bereits in seinem ersten Amtsjahr wurde Lodge Jr. bei Millionen von Amerikanern bekannt und damit eine der bekanntesten Personen des öffentlichen Lebens (Murphy 1964: 366–368). All diese öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen gegen US-amerikanische UN-Kritik waren auch deswegen wichtig, da die 1950er Jahre innenpolitisch stark von der McCarthy-Ära geprägt waren, jenem US-Senator Joseph McCarthy aus Wisconsin, der für seine Kampagne gegen eine angebliche Unterwanderung der US-Regierung (insbesondere des *Department of State*) und der Vereinten Nationen durch Kommunisten bekannt wurde (Pruden 1998: 37–65).²¹⁶

Das enge und vertraute Verhältnis zwischen Eisenhower und Lodge Jr. stärkte den US-Botschafter in erheblichem Maße innen- und außenpolitisch (Pruden 1998: 7 ff.).²¹⁷ Eisenhower bat Lodge Jr. zudem, ihn nicht nur in UN-relevanten Fragen zu beraten, sondern auch in anderen Themenfeldern. Wenn es notwendig sei, solle Lodge Jr. nicht darauf warten, dass der Präsident ihn fragte, sondern eine aktive Rolle einnehmen.

en und Berlin zusprach: „*I think the United Nations gives us an opportunity to work together, to build something more permanent*“ (United States Congress 1953: 22).

²¹⁶ 1954 kühlte sich das Verhältnis zwischen Eisenhower und McCarthy deutlich ab. Zuvor tolerierte der neue US-Präsident das Verhalten des Senators, sicherte es doch die Zustimmung von Teilen der Republikanischen Partei. Als der Republikaner Eisenhower jedoch Präsident wurde und die Kampagne kein Ende nahm, distanzierte sich Eisenhower von McCarthy (Eisenhower 1963: 384 f., 390). Auch in diese Konstellation passte die Nominierung des progressiven Republikaners Lodge Jr. als Botschafter, der die USA nach außen gegen die verbalen Angriffe der Sowjetunion verteidigen und zugleich nach innen für die Arbeit der Vereinten Nationen werben sollte. Interessanterweise verstand Lodge Jr. sich als *Anwalt des diplomatischen Dienstes* und lehnte grundsätzlich die Nominierung von *political appointees* zugunsten von Berufsdiplomaten ab, obwohl er selbst ein *political appointee* war. Er wusste jedoch, dass die Attacken von McCarthy den Auswärtigen Dienst der USA demoralisierten, da er ihn unter einen Generalverdacht stellte und es damit erschwerte, hochqualifiziertes Personal zu rekrutieren (Miller 1967: 265).

²¹⁷ Diesen Eindruck bestätigte auch der erste (kommissarische) UN-Generalsekretär Gladwyn Jebb, der in seiner Autobiografie über Lodge Jr. schrieb: „[...] *Cabot was a first-class operator in the Security Council where he sometimes gave the impression of being, as it were, a power in his own right.*“ (Jebb 1972: 255).

Dies eröffnete dem neuen US-Botschafter bei den UN einen bislang nie dagewesenen Handlungsspielraum. So schreibt Lodge Jr. in seiner Autobiografie, dass ihm der Präsident während seiner achtjährigen Amtszeit über 150 Briefe geschrieben und er mit einer mindestens genauso hohen Zahl an Briefen geantwortet habe. Darüber hinaus erfolgten viele Konsultationen telefonisch oder persönlich (Lodge 1976: 56). Seymour Finger interviewte Lodge Jr. im Oktober 1977; in diesem Interview charakterisierte er seine ungewöhnlich enge Beziehung zum Präsidenten wie folgt:

„I think in an average year I would breakfast with him [Eisenhower] twice a month and when Secretary Dulles was so seriously ill at the time of the Suez incident in '56, I was talking frequently with him on the telephone. [...] I knew President Eisenhower so well that I could pretty well anticipate what he would think about a given subject. Of course, we always had instructions whenever was time to draft them. But [...] a member will suddenly make a motion in the middle of the voting and the U.S. Representative has to meet the issue then and there. He must either vote 'Yes' or 'No' or abstain. Under those circumstances there is not even time to make a telephone call. But Washington never had to repudiate any decision that I took because I was so familiar with the thinking in Washington.“ (Finger 1988: 73 f.)

Der Vertraute Eisenhowers betonte zwar in seinem Buch, dass die reguläre Kommunikation zwischen ihm und dem Außenminister über das *Department of State* erfolgte, er jedoch in außergewöhnlichen und wichtigen Situationen eine direkte Korrespondenz mit dem Präsidenten vorzog und dies telefonisch, per Botschaftskabelverbindung oder per Brief unternahm.²¹⁸ Damit versuchte er nach Möglichkeit das Problem zu umgehen, dass unterschiedliche Akteure zum gleichen politischen Aspekt unterschiedliche Perspektiven haben. Lodge Jr. betonte, dass Eisenhower von ihm Politikempfehlungen bei wichtigen bevorstehenden Entscheidungen gar erwartete. Nach eigenen Angaben seien seine Ratschläge in Bezug auf UN-Themen – Lodge Jrs. *Action-channels* – stets unterstützt worden (Lodge 1976: 96; Finger 1988: 74). Die Suez-Krise 1956 ist ein Beispiel für eine akute internationale Krise. Während dieser stand Lodge Jr. mit Eisenhower in direktem Kontakt (siehe Kapitel 5.1.4) und da es sich um eine komplexe Krisensituation handelte, war sie ein weiterer wichtiger *Action-channel* für ihn. Bei einer Resolution zum Thema Korea, so berichtete Robert Murphy, votierte Lodge Jr. sogar gegen die Instruktionen des US-Außenministeriums. Murphy, der zunächst von 1953 bis 1955 *Assistant Secretary of State for International Organization Affairs* und

²¹⁸ Lodge schrieb dazu, dass zwar die Mehrzahl der Instruktionen aus dem *Department of State* kamen, er jedoch während der Krisen um Suez, Ungarn, Guatemala, Libanon und dem Kongo eine hohe Eigeninitiative zeigte. Bei diesen Krisen existierte auch ein starkes Interesse seitens des US-Präsidenten (Lodge 1973: 130).

von 1955 bis 1959 *Deputy Under Secretary of State for Political Affairs* war (US Department of State – Office of the Historian 2017b), schrieb hierzu:

„*There were discussions at the Office of U.N. Affairs in Washington about how the U.S. should vote, and after due consideration we decided that the American vote should be ‘Yes’. We submitted our conclusions to Secretary Dulles and he approved it, so instructions were sent to the U.S. Mission in New York ‘Yes’. But the next morning I was dismayed to read in the newspapers that Lodge had voted ‘No’.*“ (Murphy 1964: 367)

Murphy fragte Lodge Jr., ob die Anweisungen ihn nicht erreicht hätten. Dieser antwortete Murphy daraufhin in bemerkenswerter Weise und zeigte hiermit den potenziellen Handlungsspielraum seines Amtes auf: „*Instructions? I am not bound by instructions from the State Department. I am a member of the President’s Cabinet and accept instructions only from him. [...] I take note of the Department’s opinion.*“ (zit. nach Beichman 1968: 107). Finger zitierte Murphys Reaktion:

„*[...] He [Lodge Jr.] was as anxious as anybody to promote a consistent American foreign policy, but he interpreted his functions as much broader than those of an ordinary ambassador. [...] our mission behaved less like an embassy than a second Foreign Office of the United States Government.*“ (zit. nach Finger 1988: 75)

Hier wurde deutlich, dass Lodge Jr. in der Lage war, seinen Einfluss innerhalb der US-Regierung strategisch zu nutzen. Sein Verhandlungsvorteil war das große Vertrauen zum US-Präsidenten, seine Bereitschaft sowie seine Fähigkeit dieses enge Verhältnis als Vorteil zu nutzen. Grundsätzlich blieben derartige interne Meinungsverschiedenheiten zwar die Ausnahmen, aber Lodge Jr. nutzte seinen Handlungsspielraum gerade bei wichtigen politischen Ereignissen und in diesen Fragen „*he would not accept an instruction written by some ‘faceless bureaucrat’ [Lodge Jr.’s. Worte] as superior to his own judgment.*“ (Finger 1988: 75)²¹⁹ Lodge Jr. begründete in diesem Zusammenhang seine und die für die USUN notwendige Unabhängigkeit gegenüber dem *Department of State* mit dem Argument, dass in den UN die Verhandlungsdynamiken zu rasant verliefen, um auch noch mit dem *Department of State* bzw. dem US-Außenminister in Kontakt zu treten, die wiederum mit dem Präsidenten in Verbindung stehen müssen. Daher sei ein direkter Kontakt zum Weißen Haus gerade in Krisensituationen notwendig, effizienter und führe zu einer klaren Positionierung der Akteure (Beichman 1968: 109 f.).

²¹⁹ In der Ausgestaltung des Amtes unterschieden sich jedoch die Erinnerungen Murphys und Lodge Jr.: Während Lodge Jr. für sich sein Amt und den Handlungsspielraum umfassend interpretierte (Beichman 1968: 109 f.), betonte Murphy, dass Lodge Jr. durchaus unter Instruktionen des *Department of State* arbeitete. Lediglich während der Suez-Krise, als Außenminister Dulles erkrankt war, stand Lodge in engem Kontakt mit dem US-Präsidenten und z.T. Robert Murphy, der zu diesem Zeitpunkt der Vertreter von Dulles war (Murphy 1964: 375–393; Miller 1967: 268).

Seine Zusammenarbeit mit Francis Wilcox, von 1955 bis 1961 *Assistant Secretary of State for International Organization Affairs* im *Department of State*, war eine vertraute und loyale (US Department of State – Office of the Historian 2017c). Beide kannten sich aus dem *Senate Committee on Foreign Affairs*, als Wilcox dessen *Chief of Staff* und Lodge Jr. junger Senator waren. Auf Wilcox' Empfehlung hin war es Lodge Jr., der 1950 als Teil der US-Delegation zur UN-Generalversammlung entsandt wurde. Aus Sicht von Wilcox gab es zwischen Lodge Jr. und Außenminister Dulles grundsätzlich keine Rivalität um die Gunst Eisenhowers. Dem US-Botschafter bei den UN war klar, dass der Außenminister der erste Berater des Präsidenten war und Dulles respektierte den engen Austausch zwischen Eisenhower und Lodge Jr. zu bestimmten politischen Themen (Finger 1988: 76; Miller 1967: 268).²²⁰

Neben der engen Beziehung zu Eisenhower konnte Lodge in seinem neuen Amt auch durch seine starke Persönlichkeit und von seinen Erfahrungen in der Medienbranche sowie als US-Senator von 1937 bis 1944 und 1947 bis 1953 profitieren. Als selbstbewusste Persönlichkeit hatte er eine schnelle Auffassungsgabe, konnte wie zuvor bereits erwähnt Entscheidungen rasch fällen und war auch bereit, dafür die Verantwortung zu übernehmen. Lodge Jr. schätzte auch Menschen, die nicht seine Meinung teilten und bereit waren, Kritik offen zu äußern (Miller 1967: 262; Finger 1988: 77).

Zu seinem Amtsantritt war das Verhältnis zwischen Lodge Jr. und seinem USUN-Stab, bestehend aus damals rund 180 Mitarbeitern, eher distanziert (Beichman 1968: 78; Pruden 1998: 10). Nachdem die Republikaner nach rund 20 Jahren die Macht in der US-Regierung übernommen hatten, befürchteten sie, dass viele USUN-Mitarbeiter sich eher den Demokraten zugehörig fühlten. Miller zitiert in diesem Zusammenhang Lodge Jrs. spätere Privatsekretärin Rosemary Spencer, die davon sprach, dass der neue US-Botschafter den USUN-Stab als überbesetzt ansah und ihn deshalb als eine seiner ersten Amtshandlungen auf rund 100 Mitarbeiter reduzierte (Pruden 1998: 10; Miller 1967: 262). Gleichzeitig berief er eng vertraute Kollegen nach New York und holte sie in seinen inneren Führungskreis. Als seinen Stellvertreter der USUN ernannte er James J. Wadsworth, der während Lodge Jrs. gesamter Amtszeit tätig war und den er

²²⁰ Robert Murphy dagegen erwähnt in einem Interview mit Arnold Beichman, dass Lodge Jr. sich als durchaus einflussreicher gegenüber Dulles sah – nicht zuletzt wegen seiner Tätigkeit als Wahlkampfmanager Eisenhowers. Die Konsequenz für Dulles war: „*Dulles didn't trust Lodge to follow instructions, so he came to New York during the critical time of Hungary and Suez. Lodge, of course, has his eye on the White House*“ (Beichman 1968: 109). Murphy folgerte daraus, dass nur ein starker US-Außenminister, der ein mindestens genauso enges Vertrauen zum Präsidenten genießt, ein Gegengewicht zum Potenzial des US-Botschafters bei den UN bilden könne (Beichman 1968: 109).

aufgrund seiner Verwaltungserfahrung für äußerst geeignet hielt (Pruden 1998: 9 f.).²²¹ Wadsworth wurde Lodge Jrs. Nachfolger, als dieser 1960 Vizepräsidentschaftskandidat unter dem Republikanischen Präsidentschaftskandidaten Nixon wurde.²²² Unterstützt wurde Lodge Jr. auch von James Barco, der als *Minister Counselor* der USUN das Tagesgeschäft der Vertretung organisierte. Charles Cook, der bereits unter Warren Austin tätig war, wurde Barcos Stellvertreter. Beide waren die „rechten Hände“ Lodge Jrs. und er untermauerte damit sein Anliegen, mit einem noch relativ jungen Mitarbeiterstab innerhalb kürzester Zeit einen professionellen, dynamischen und parteipolitisch unabhängigen USUN-Stab aufzubauen. Nur rund zehn Prozent der USUN-Mitarbeiter waren zu diesem Zeitpunkt Karrierediplomaten aus dem *Department of State*. Lodges späterer Nachfolger Adlai Stevenson unter Präsident Kennedy setzte diese Politik fort (Finger 1988: 77 f.).

Dass Lodge auch in regelmäßigem Kontakt zum US-Kongress stand, zeigte u.a. seine und Eisenhowers Einladung des Demokratischen Mehrheitsführers im US-Senat, Lyndon B. Johnson (Texas), in die UN-Generalversammlung im November 1958. Dort hielt er eine Rede über die friedliche Nutzung des Weltraumes. Ziel Lodge Jrs. war es, zum einen damit den US-Senat in die Bemühungen einzubinden und zum anderen den übrigen Diplomaten zu verdeutlichen, dass die US-Außenpolitik keine Parteipolitik sei (Lodge 1976: 117).

5.1.4 Die Rolle Henry C. Lodge Jrs. im System der UN

Die Amtszeit Lodge Jrs. fiel in eine Zeit, in der die UN zwischen 60 (1953) und 99 Mitgliedstaaten (1960) hatten.²²³ Fälschlicherweise wird diese Zeit so interpretiert – so argumentiert Finger –, dass die USA damals in den UN einfach zu organisierende Mehrheiten mobilisieren konnten, um ihre Interessen durchzusetzen (Finger 1988: 106). Dem war nicht so: Lodge Jr. und der USUN-Stab mussten hart arbeiten, um ame-

²²¹ Miller schreibt in seiner Biografie über Henry Cabot Lodge Jr., dass dieser und sein alter Jugendfreund Wadsworth nicht nur ein gutes Arbeitsteam waren, sondern auch bei diplomatischen Empfängen in der US-Botschafter-Suite im Waldorf-Astoria Hotel in New York regelmäßig Duette sangen, um die Sprachbarrieren der verschiedenen UN-Diplomaten elegant zu überdecken und anschließend mit den Gästen besser ins Gespräch zu kommen. Sogar UN-Generalsekretär Trygve Lie soll den Gesang der beiden US-Diplomaten mit den Worten kommentiert haben, „*that if only everyone would sing like these two men there would be peace in the world*“ (zit. nach Miller 1967: 263). Dabei verfolgte Lodge Jr. auch dies mit einem gewissen Kalkül: Wenn die anderen Diplomaten eine gute Zeit bei seinen Empfängen verbringen würden, dann sei es nur natürlich, dass ein gutes Verhältnis entstünde. Viele Delegierte hätten in ihren Heimatländern einen großen Einfluss und könnten durchaus den außenpolitischen Kurs ihres Landes (auch gegenüber den USA) beeinflussen, so Lodge Jr. (Miller 1967: 263). Zur Tätigkeit von James Wadsworth bei den UN siehe Wadsworth 1966.

²²² Präsident Eisenhower schlug als Stellvertreter Lodges 1953 Ralph Bunche vor, der zu diesem Zeitpunkt als *Assistant Secretary-General* im UN-Hauptquartier in New York tätig war und 1950 den Friedensnobelpreis für seine Friedensvermittlungen im Nahost-Konflikt erhielt. Bunche lehnte jedoch ab (Lodge 1976: 62).

²²³ Zur jährlichen Entwicklung der UN-Mitgliedstaaten seit 1945 siehe UNRIC 2018.

rikanische Politik umzusetzen, Entscheidungen im Sinne der USA zu beeinflussen und glaubwürdige Kompromisse zu schließen (Lodge 1973: 135).²²⁴ Gladwyn Jebb, von 1945 bis 1946 der erste kommissarische Generalsekretär der Vereinten Nationen und von 1950 bis 1954 der Ständige Vertreter Großbritanniens, beobachtete: „*The great days when we and the Americans largely ran the show were over. The era of the ‘underdeveloped’ countries was about to begin*“ (Jebb 1972: 267). Zwar stieg die Anzahl der UN-Mitgliedstaaten ab den 1960er Jahren noch signifikanter an und führte zu einem für die USA und ihre Ständigen Vertreter bei den UN noch komplexeren Umfeld; dieses existierte in den Strukturen jedoch auch schon mit dem Beginn der Amtszeit von Lodge Jr., und amerikanische Politik wurde auch schon in den 1950er Jahren keineswegs automatisch akzeptiert (Finger 1988: 106).

In seiner ersten Rede als US-Botschafter vor der UN-Generalversammlung am 26. Februar 1953 erläuterte Lodge Jr. den neuen Regierungsstil, der fortan umgesetzt werden sollte:

„Since the last meeting of the General Assembly, there has been a change in the Government of the U.S., a change in which the losers have neither been disgraced nor, may I say, liquidated. The American people wish to establish a lasting peace and regard the U.N. as a vital means to that end.“ (zit. nach Miller 1967: 259)

Die Äußerung fiel in die Zeit, in der noch das Waffenstillstandsabkommen des Korea-Krieges (1950–1953) zwischen den Vereinten Nationen und Nordkorea verhandelt wurde (Miller 1967: 259 f.; Lee 2013). In diesem Zusammenhang machte Lodge Jr. stets deutlich, dass er die UN auch als multilaterales Forum gegen Agitationen verstand, um dort in zahlreichen Reden gegen sowjetische Kritik an den USA vorgehen zu können (Pruden 1998: 32–35):

„My guiding principle is never, never, never to let a Communist speech take place without having a speech from the USA on the same day, so that always the news story that is going out over the world has got something of the U.S. position in it.“ (zit. nach Finger 1988: 80; Lodge 1973: 131)

Sein Vorgänger Warren Austin hingegen wartete mit seiner Gegenrede als Antwort auf sowjetische Agitationen z.T. Tage, da er sich meist die Freigabe seiner Reden aus Washington einholte (Finger 1988: 80). Die zahlreichen verbalen Auseinandersetzungen zwischen den USA und der Sowjetunion in den Vereinten Nationen und die

²²⁴ Lodge Jr. schrieb dazu selbst: „*The admission of all these new members has made the United Nations a harder place in which to work: it was, for example, arduous last week to get a two-thirds vote condemning the violation of the charter by the Soviet Union in Hungary. [Today, in 1976, it would be a sheer impossibility.]*“ (Lodge 1976: 95).

Fernsehübertragung dieser Debatten machten Lodge Jr. zu einer in der amerikanischen Öffentlichkeit äußerst bekannten und prominenten Persönlichkeit, was später u.a. zu seiner Nominierung als Vizepräsidentschaftskandidat 1960 führte (Eisenhower 1966: 597 ff.; Finger 1988: 82; Miller 1967: 322 f.). Als die Sowjetunion die USA in den UN im März 1953 als „warmongers“ und „imperial aggressors“ (Miller 1967: 260 f.) diffamierten und der US-Armee Kriegsverbrechen in Korea vorwarfen, war dies der erste Test für den neuen US-Botschafter und seine Agenda. Lodge Jr. widersprach dem Botschafter der Sowjetunion bei den UN (und gleichzeitigen Außenminister) Andrei Wyschinski vehement, in dem er verdeutlichte, dass die US-Armee die Sowjetunion während des Zweiten Weltkrieges maßgeblich dabei unterstützt hatte, gemeinsam das nationalsozialistische Deutschland zu besiegen (Miller 1967: 260).

Während der Amtszeit Lodge Jrs. betrieben die USA zahlreiche politische Initiativen, um die UN zu reformieren und damit auf die Interessen bestimmter Mitgliedstaaten zu reagieren. Er war damit in höchstem Maße der multilateralen Diplomatie und ihren Prinzipien verpflichtet. U.a. wurden in den 1950er Jahren die IAEA, das UNDP (früher: *UN Special Fund*) und das WFP ins Leben gerufen und stärkten damit die Reputation Amerikas in den Vereinten Nationen (Finger 1988: 82). Lodge Jr. hatte hierbei durchaus seinen Anteil daran. In seiner berühmten Rede „*Atoms for Peace*“ vor der UN-Generalversammlung am 8. Dezember 1953 sprach sich Präsident Eisenhower nach vergeblichen Abrüstungsgesprächen mit der Sowjetunion für die friedliche Verbreitung und Nutzung der Kernenergie aus. Diese Maßnahmen sollten unter dem Dach der Vereinten Nationen organisiert werden, weshalb er hierzu die Gründung einer dem UN-System zugehörigen Organisation, der IAEA, forderte (Weiler/Simons 1967: 465–498). Lodge Jr. wurde zwar mit den Plänen der Eisenhower-Präsentation in New York und nachfolgenden Verhandlungen betraut, bald schon übernahm jedoch sein Vertreter James Wadsworth die direkten Verhandlungen mit dem sowjetischen Botschafter in Washington, Georgi Zaroubin (Wadsworth 1966: 55 f.). Nach erfolgreichen Verhandlungen wurde die IAEA 1957 gegründet und spielte später bei der Verabschiedung des Vertrages über die nukleare Nichtverbreitung 1968 eine wichtige Rolle, der unter dem US-Botschafter Arthur Goldberg verhandelt wurde (Finger 1988: 83 f.).

Lodge Jr. befürwortete auch die Gründung des heutigen UNDP 1965 als Propagandamittel gegen die Sowjetunion und zur Unterstützung der Entwicklungsländer. 1953 forderten die LDCs einen *Special United Nations Fund for Economic Development* (SUNFED) mit einer gleichberechtigten Vertretung der Geber- und Nehmerländer sowie einem Finanzvolumen von 250 Mio. US-Dollar. Gegen diesen Vorschlag wehrten

sich insbesondere die Industrieländer, allen voran die USA. Während die Debatte über Jahre ins Stocken geriet, pochte Lodge Jr. auf das aktive Wiederaufgreifen des Themas SUNFED, da die USA ansonsten ihre Unterstützung durch andere Länder an die Sowjetunion verlieren würden. 1956 schrieb der US-Botschafter Präsident Eisenhower einen Brief, in dem er vorschlug, dass sich die USA zunächst mit 75 Mio. US-Dollar pro Jahr an SUNFED beteiligen sollten, bevor dieser Anteil später reduziert werden und die Weltbank – in der die USA über die mehrheitlichen Finanzanteile verfügten – über die Mittelvergabe entscheiden solle. Dieser Vorschlag wurde in Washington jedoch abgelehnt; Lodge Jr. konnte sich in diesem Fall nicht gegen den einflussreichen Finanzminister George Humphrey durchsetzen (Finger 1988: 85 f.). Zusammen mit Seymour Finger versuchte er zwischen nationalen und internationalen Interessen zu vermitteln, indem beide einen „Baby SUNFED“ mit einem Finanzvolumen von lediglich 100 Mio. US-Dollar vorschlugen. Die damit angestrebten Ziele waren weiterhin die Sicherung der LDC-Unterstützung in den Vereinten Nationen und die Isolierung der Sowjetunion. Nach intensiven Verhandlungen zwischen USUN, dem *Department of State* und *Department of Treasury* kam Finger zu dem Schluss, dass ein solcher Fonds mit umfangreichen Aufgaben und zugleich einem geringen Budget nicht arbeitsfähig wäre. Stattdessen kamen alle Beteiligten auf die Idee, einen *Special Projects Fund* in Ergänzung zum bereits bestehenden EPTA mit einem Volumen von 100 Mio. US-Dollar und einem US-Anteil von 40 Prozent zu gründen. Dieser sollte Unterstützung für ein Investitionsklima in den LDCs leisten, z.B. die Finanzierung von Ausbildungseinrichtungen. Lodge Jr. warb aktiv für diese Idee in den Vereinten Nationen und während der 12. Sitzung der UN-Generalversammlung im September 1957 wurde der *Special Projects Fund* mit der Resolution 1219 bewilligt. Lediglich die Sowjetunion enthielt sich und war erst 1959 bereit, sich in geringem Umfang finanziell am Fonds zu beteiligen. Dies schwächte ihren Einfluss bei den LDCs. 1965 wurde das EPTA mit dem *Special Projects Fund* zum heute bekannten UNDP zusammengefasst. Der Amerikaner Paul G. Hoffmann wurde Verwalter des Programms (Finger 1988: 87).

Die Suez-Krise 1956 war eine der herausragenden Bewährungsproben für Henry Cabot Lodge Jrs. Amtszeit als Ständiger Vertreter der USA bei den UN und für sein konzeptionelles Denken (Lodge 1973: 130 ff.; Pruden 1998: 224–267). In diesem Konflikt, in dem die USA zu Beginn zunächst keine Partei ergriffen, offenbarte sich die Chance für Lodge Jr. eine Eskalation abzuwenden (Finer 1964: 104 f.). Hier wurden sowohl sein Einfluss als auch seine bedeutende Rolle innerhalb der US-Regierung und

den UN sehr deutlich (Finger 1988: 93 ff.).²²⁵ Nach terroristischen Anschlägen auf der ägyptischen Sinai-Halbinsel in der Nähe der israelischen Grenze startete Israel am 29. Oktober 1956 eine militärische Invasion und drang rasch bis zum Suez-Kanal vor (Lodge 1976: 93 ff.; Moore/Pubantz 1999: 103–109). Am darauf folgenden Tag stellten Großbritannien und Frankreich beiden Konfliktparteien ein Ultimatum mit der Forderung, die Kämpfe innerhalb von zwölf Stunden einzustellen und die Streitkräfte auf mindestens zehn Meilen von jeder Seite des strategisch wichtigen Kanals zurückzuziehen. Darüber hinaus forderten beide europäischen Mächte die Konfliktparteien auf, die Stationierung britisch-französischer Streitkräfte am Suez-Kanal zu ermöglichen, um beide Seiten zu trennen und die Sicherheit der Schifffahrt zu gewährleisten. Diese Maßnahmen wurden jedoch bereits zuvor mit Israel eng abgestimmt, nachdem Ägypten unter Präsident Gamal Abdel Nasser den Kanal unilateral verstaatlichen ließ (Finger 1988: 93).²²⁶ Ägypten lehnte das Ultimatum mit den Forderungen ab, woraufhin Großbritannien und Frankreich in den Konflikt militärisch eingriffen und ägyptische Militäreinrichtungen bombardierten. Präsident Eisenhower war überrascht und verärgert, wurden die USA doch von beiden europäischen Staaten weder während der Intervention konsultiert noch im Vorfeld über das Vorhaben informiert. Nach engen Konsultationen zwischen Eisenhower, Dulles und Lodge Jr. beantragten die USA gemäß Art. 24 der UN-Charta noch am gleichen Tag der israelischen Invasion eine Dringlichkeitssitzung, in der sie mit einem Resolutionsentwurf Israel aufforderten, seine Streitkräfte aus Ägypten umgehend zurückzuziehen (Finger 1988: 94; Miller 1967: 275). Frankreich und Großbritannien legten ihr Veto gegen den Resolutionsentwurf ein, sodass er scheiterte. Das erste Veto des Vereinigten Königreiches in der UN-Geschichte war ein Albtraum für Lodge Jr., weil damit sein eigener Resolutionsentwurf abgelehnt wurde und man ihn und die US-Außenpolitik bloßgestellt hatte (Miller 1967: 275). Die Krebserkrankung von Außenminister Dulles führte dazu, dass dieser zeitweilig ins Krankenhaus eingeliefert werden musste und Lodge Jr. später zusammen mit seinem USUN-Stab hauptverantwortlich war für Entscheidungsvorlagen und Vorschläge in Abstimmung mit Eisenhower sowie das Entwerfen von Stellungnahmen in den UN (Lodge 1976: 94; Nichols 2011: 235). Darüber hinaus pflegte er zusammen mit seinen Mitarbeitern einen intensi-

²²⁵ Murphy berichtete von einer Konkretisierung des Einflusses wie zuvor beschrieben während der gesamten Eisenhower-Regierung: „*The American mission’s assertion of independence from the State Department continued through the eight years of the Eisenhower administration. The political influence and exceptional ability of Ambassador Lodge gradually transformed the American delegation at the UN until, as the years passed, our mission behaved less like an embassy than a second Foreign Office of the United States Government.*“ (Murphy 1964: 368).

²²⁶ Zur Suez-Krise siehe u.a. ausführlich: Fröhlich 2013 sowie zur Rolle der USA: Finer 1964 und Nichols 2011.

ven Austausch mit dem damaligen UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld sowie dessen engen Vertrauten Andrew Cordier und Ralph Bunche (Finger 1988: 94). Hauptsächlich ging es bei den informellen Verhandlungen Lodge Jrs. darum, nach der Blockade im Sicherheitsrat eine Friedensinitiative über Drittstaaten in der UN-Generalversammlung zu ermöglichen. Finger schrieb über Lodge Jrs. Engagement in den Vereinten Nationen:

„[...] being on the spot in the forum of the United Nations, he had become ‘the Lyndon Johnson of the United Nations,’ the maker and manipulator of majorities for the U.S.A. He was more sensitive to the feelings of the foreign delegates than the officials who worked from the White House and the State Department.“ (Finer 1964: 375)

So geschah es: Am 1. November 1956 initiierte die jugoslawische Delegation im UN-Sicherheitsrat die bereits im Korea-Krieg angewandte „*Uniting for Peace*“-Prozedur gemäß der Resolution A/RES/377 vom 3. November 1950 (United Nations Resolution A/RES/377 (1950)) und ließ eine Sondersitzung der UN-Generalversammlung einberufen. Die USA und die Sowjetunion unterstützten die jugoslawische Initiative, sodass nach intensiver Lobbyarbeit Lodge Jrs. und seines Stabs insbesondere gegenüber den lateinamerikanischen Staaten eine von den USA entworfene Resolution mit 64 Stimmen dafür, fünf Gegenstimmen und sechs Enthaltungen, verabschiedet wurde: Sie sah einen Waffenstillstand und Rückzug aller Streitkräfte in der Region vor.²²⁷ Interessanterweise enthielt sich der enge US-Verbündete Kanada, vertreten von Außenminister Lester Pearson, der in der Resolution kein geeignetes präventives Instrument sah, um künftige Krisen in der Suez-Region zu vermeiden. Finger spricht von intensiven Konsultationen, die der Resolutionsverabschiedung vorausgingen, zwischen USUN bzw. Lodge Jr., Hammarskjöld, Andrew Cordier, Ralph Bunche sowie den schwedischen, norwegischen, jugoslawischen und kanadischen Delegationen, als es um die Frage einer möglichen wie auch immer gearteten UN-Präsenz im Sinai ging. Hammarskjöld war zunächst vorsichtig und zurückhaltend, später jedoch davon überzeugt, mithilfe einer UN-Präsenz vor Ort seine Autorität auszuweiten und damit sowohl Ägypten entgegenzukommen, als auch die Prinzipien der UN-Charta zu stärken (Fröhlich 2013: 307–327). Lodge Jr. verbrachte viel Zeit damit, den gegenüber der Einrichtung einer möglichen UN-Truppenpräsenz zunächst skeptischen Krishna Menon von der friedenssichernden Absicht zu überzeugen (Finger 1988: 94 f.; Finer 1964: 297

²²⁷ Auflistung aller Resolutionen während der 1. Sondersitzung der UN-Generalversammlung zwischen dem 1. bis 10. November 1956 zur Suez-Krise: United Nations Official Records 1956a; Eisenhower 1966: 84.

ff.). Als indischer Botschafter bei den Vereinten Nationen war er ein entscheidender Faktor, da Indien als Führungsnation der NAM galt und enge Beziehungen zu Ägypten und Jugoslawien pflegte. Jugoslawien und Indien stellten später den größten Truppenanteil der UN-Streitkräfte der UNEF I im Sinai. Pearson wurde der offizielle Unterstützer eines weiteren Resolutionsentwurfes, der die Schaffung der UN-Friedenstruppe vorsah und den Generalsekretär bat, entsprechende Pläne zu entwerfen. Die Generalversammlung nahm den kanadischen und von den USA unterstützten sowie von der Sowjetunion tolerierten Resolutionsentwurf am 3. November 1956 mit einer Mehrheit von 57 Staaten an – bei 19 Enthaltungen und ohne Gegenstimme (United Nations Resolution A/ES-I/998 (1956)). Unter den Enthaltungen waren der sowjetische Block, Großbritannien, Frankreich, Israel, Ägypten, Australien, Neuseeland, Südafrika, Portugal, Österreich und Laos. Mitte November 1956 wurde UNEF I dann eingesetzt. In den USA war die Unterstützung für UNEF I und die Beendigung des Konflikts höchst umstritten. So kritisierte Dulles' Vorgänger, Ex-Außenminister Dean Acheson, dass die USA sich gegen ihre NATO-Verbündeten Großbritannien und Frankreich gestellt hätten, was seiner Meinung nach eine Schwächung der Allianz gegenüber der Sowjetunion nach sich gezogen hätte (Acheson 1958: 109–116). Demgegenüber argumentierten Eisenhower, Dulles und Lodge Jr., dass die NATO-Verbündeten es offenbar für nicht notwendig hielten, die USA als engen Verbündeten im Vorfeld zu konsultieren. Zudem war der Erfolg der militärischen Intervention mehr als ungewiss und es war nicht im Interesse der USA, in den Vereinten Nationen isoliert zu werden. Schließlich befürchteten die USA eine indirekte Involvierung der Sowjetunion in den Konflikt durch freiwillige Kämpfer und eine mögliche direkte Konfrontation zwischen beiden Supermächten (Finger 1988: 95). Lodge Jr. schreibt selbst, dass er und Eisenhower der Überzeugung waren, die Sowjetunion würde Gewalt anwenden, um den Rückzug Frankreichs und Großbritanniens zu erzwingen und die sowjetische Präsenz im Nahen und Mittleren Osten zu nutzen, um die dortigen Ölressourcen dem Westen zu verweigern (Lodge 1976: 93–99). So nutzte Eisenhower seinen Einfluss, um die NATO-Verbündeten von ihrem Rückzug zu überzeugen und durch die folgende UN-Präsenz ihren Gesichtverlust zu minimieren. Der israelische Rückzug stockte jedoch und Ägypten entsandte Personal in den umstrittenen Gaza-Streifen. Daraufhin bereitete Lodge Jr. zusammen mit Menon, zu dem er ein gutes Verhältnis pflegte, einen Resolutionsentwurf für die Generalversammlung vor, der den Rückzug israelischer Truppen aus dem Sinai forderte und die Stationierung von UN-Truppen im Gaza-Streifen vorsah. Um dafür die notwendige Zweidrittelmehrheit zu erreichen, nutzte Lodge Jr. seine guten Kontakte und verhandelte mit den

europäischen Verbündeten, mit den lateinamerikanischen (er sprach neben Englisch und Französisch auch Spanisch) sowie mit den arabischen Staaten. Drei Resolutionen wurde schlussendlich von der Generalversammlung verabschiedet, die den Rückzug der israelischen Truppen forderten (Miller 1967: 282): am 24. November 1956 (United Nations Resolution A/RES/1120 (1956)), 19. Januar 1957 (United Nations Resolution A/RES/1123 (1956)) und 2. Februar 1957 (United Nations Resolution A/RES/1124 (1957)). Auch wenn Israel sich dem Votum zunächst verweigerte, belohnte die Generalversammlung mit den erfolgreichen Abstimmungen Lodge Jrs. gelungenes Krisenmanagement. Miller bezeichnet Lodge Jr. in den UN als „*fireman, he had to be ready to answer any alarm, from the oddest places*“ (Miller 1967: 283). Am 7. März 1957 zogen sich die letzten israelischen Soldaten aus Ägypten zurück (Fröhlich 2013: 307–327; Pruden 1998: 257).²²⁸

Eine weitere, fast zeitgleich stattfindende Krise forderte Lodge Jr. in seinen multilateralen diplomatischen Fähigkeiten heraus: Nur wenige Tage vor der Suez-Krise, am 23. Oktober 1956, gab es in Ungarn einen Volksaufstand, der sich zunächst in Demonstrationen äußerte und später in Gewalt zwischen Demonstranten und der sowjetischen Besatzungsmacht mündete (Pruden 1998: 224–267). Aufgrund der brutalen Niederschlagung des Aufstandes rief diese Krise auch die Vereinten Nationen auf den Plan: Am 28. Oktober 1956 bat Lodge Jr., zusammen mit seinen Botschafterkollegen Sir Pierson Dixon (Vereinigtes Königreich) und Bernhard Cornut-Gentille (Frankreich), UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld darum, die Krise in Ungarn im Rahmen einer Sondersitzung des UN-Sicherheitsrats umgehend zu behandeln. Aufgrund der abblockenden Haltung des sowjetischen Botschafters Arkady Sobolev (sein Vorgänger Andrei Wyschinski war 1954 verstorben) waren die Einflussmöglichkeiten der UN im Allgemeinen und Lodge Jrs. im Besonderen äußerst begrenzt (Finger 1988: 96 ff.; Miller 1967: 274). Zwar wurde das Thema dennoch im Sicherheitsrat behandelt und Lodge Jr. stellte auch einen Resolutionsentwurf vor, dieser wurde jedoch mit einem sowjetischen Veto abgelehnt, während neun Mitgliedstaaten des Sicherheitsrats dem Entwurf zustimmten und

²²⁸ Eine weitere Krise, die sich im Nahen Osten kurz nach der Suez-Krise abspielte, war der innenpolitische Konflikt im Libanon 1958 (Pruden 1998: 268–286), auf die jedoch hier nur verwiesen sei. Hierbei befand sich Lodge Jr. in einem persönlichen Konflikt. Was zwei Jahre zuvor Frankreich und das Vereinigte Königreich in Ägypten während der Suez-Krise unternahmen und die US-Regierung verurteilte, tat sie im Libanon nun selbst: Sie unternahm ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats eine militärische Intervention, um den libanesischen und pro-westlichen Präsidenten Camille Chamoun zu unterstützen, als Unruhen im Land drohten. Lodge Jr. verteidigte die Reaktion der USA und erntete sowohl Kritik seitens der Sowjetunion und des Generalsekretärs Hammarskjöld (Miller 1967: 283 ff.). Nach der Übernahme durch den Oberbefehlshaber der libanesischen Armee, General Fouad Chehab, der sich grundsätzlich neutral gegenüber den Ost-West-Konfliktparteien verhielt, zogen die USA aus dem Libanon ab (Pruden 1998: 284 ff.).

Jugoslawien sich enthielt (Miller 1967: 276). Daraufhin forcierte der US-amerikanische UN-Botschafter eine Sondersitzung der UN-Generalversammlung gemäß der „*Uniting for Peace*“-Prozedur. Die Generalversammlung forderte mit 53 Stimmen zu acht und mit sieben Enthaltungen, dass die Sowjetunion sich umgehend aus Ungarn zurückziehen sollte sowie die Einrichtung einer Untersuchungskommission, die den Rückzug überwachen sollte (United Nation Resolution A/RES/1004).²²⁹ Die beschlossene Resolution konnte jedoch nie umgesetzt werden. Finger nennt vier Gründe, warum die USA und auch Lodge Jr. nur einen begrenzten Einfluss auf die Entwicklungen in Ungarn hatten (Finger 1988: 96 ff.): Zum einen gab es zu wenig oder nicht verifizierte Informationen über die Entwicklungen des Volksaufstandes. Darüber hinaus standen in zwei Wochen die US-Präsidentschaftswahlen an, bei denen üblicherweise die US-Innenpolitik eine bedeutendere Rolle spielt als kurzfristige, nicht abzuschätzende außenpolitische Initiativen, die aus diesem Grund in der Regel vom amtierenden US-Präsidenten vermieden werden. Außenminister Dulles war zu dieser Zeit krank und Lodge Jr. musste sich zugleich mit den Entwicklungen während der Suez-Krise beschäftigen, die die Welt möglicherweise in einen Dritten Weltkrieg geführt hätte (Lodge 1976: 94). Die „*Uniting for Peace*“-Prozedur und die öffentliche Verurteilung waren demnach die einzigen kurzfristig umsetzbaren Maßnahmen, die den USA zur Verfügung standen.

Neben der Suez-Krise und dem ungarischen Volksaufstand prägte auch die Krise im Kongo mit dessen Unabhängigkeit am 1. Juli 1960 die Amtszeit Lodge Jrs., wenn auch nur für rund drei Monate, da Lodge im September 1960 zurücktrat, um für das Amt als Vizepräsident unter dem Präsidentschaftskandidaten Nixon zu kandidieren (Lodge 1973: 183 ff.; Finger 1988: 103). Der Einsatz von ONUC im Juli 1960 erforderte auch eine amerikanische Reaktion und Eisenhower entschied sich wegen seines Vertrauens in Hammarskjöld und Lodge Jr. für den multilateralen Weg – auch, weil er eine direkte Konfrontation mit der Sowjetunion im Herzen Afrikas verhindern wollte (Finger 1988: 103; Pruden 1998: 286–303). Mit der Unabhängigkeit des afrikanischen Staates brach Chaos im Land aus und die dortigen Bewohner der früheren Kolonialmacht Belgien flohen aus dem Land. Am 11. Juli erklärte sich Katanga, die wohlhabendste Provinz des Kongos, unter dem Provinz-Präsidenten Moïse Tschombé für unabhängig. Der Ministerpräsident der nationalen Regierung, Patrice Lumumba, bat umgehend die USA über den dortigen US-Botschafter Clare Timberlake um militärische Hilfe, der jedoch die Anfrage an den Sondergesandten des Generalsekretärs im Kongo Ralph Bunche

²²⁹ Auflistung aller Resolutionen während der 2. Sondersitzung der UN-Generalversammlung zwischen dem 4. bis 10. November 1956 zur Ungarn-Krise: United Nations Official Records 1956b.

weiterleitete und dieser wiederum an Hammarskjöld. Daraufhin beantragte der UN-Generalsekretär eine Sondersitzung des Sicherheitsrats, um eine militärische Unterstützungsmission namens ONUC zu bewilligen, die bis dahin umfangreichste und komplexeste UN-Friedensmission mit bis zu zeitweise knapp 20.000 Soldaten unter UN-Kommando (United Nations ONUC 2018). Lodge Jr. und sein USUN-Stab waren gemeinsam mit Präsident Eisenhower, dem *Department of State* und dem UN-Sekretariat an der Planung und der Implementierung dieser Mission beteiligt (Finger 1988: 104). Um die sowjetische Unterstützung für die Mission zu erhalten, bestand Lodge Jr. darauf, dass die afrikanischen Staaten eine Resolution präsentierten, da seiner Auffassung nach bereits 1960 die Afrikaner afrikanische Probleme lösen sollten. Diese Strategie hatte Erfolg: Rasch verabschiedete der Sicherheitsrat in der Nacht vom 13. auf den 14. Juli 1960 eine Resolution, in der er den Generalsekretär aufforderte eine UN-Truppe in den Kongo zu entsenden (United Nations Resolution S/RES/143 (1960); Miller 1967: 318).

Am 2. September 1960 trat Lodge Jr. wegen seiner Vizepräsidentenskandidatur zurück (Miller 1967: 323). Über seine Tätigkeit als Botschafter war es ihm gelungen, die Republikanische Partei aus einem überkommenen isolationistischen Denken in das Zeitalter der kollektiven Sicherheit, des Wiederaufbaus, des internationalen Handels und der Zusammenarbeit zu führen (Miller 1967: 307). Sein Nachfolger wurde der stellvertretende US-Botschafter bei den UN James J. Wadsworth. Finger schreibt, dass die USA während Wadsworths USUN-Amtszeit eher auf aktuelle Ereignisse reagierten, als dass sie initiativ tätig wurden. Dennoch beschreibt Finger Wadsworth als einen stets gut organisierten Botschafter, der einen kompetenten USUN-Stab effizient leitete und das fortführte, was Lodge Jr. aufgebaut hatte (Finger 1988: 104).

Während aller Krisen, die Lodge Jr. in seiner Amtszeit erlebte, war auch sein Vertrauensverhältnis zum UN-Generalsekretär von entscheidender Bedeutung bei den diplomatischen Lösungen. Zwar war Dag Hammarskjöld, der nur rund vier Monate nach dem US-Botschafter bei den UN ernannt wurde, für Lodge Jr. zunächst unbekannt und nur schwer einzuschätzen. Ähnlich erging es auch den meisten anderen Diplomaten, denn Hammarskjöld war außerhalb Schwedens relativ unbekannt (Urquhart 1972: 14–16). Brian Urquhart schreibt von anfänglichen Irritationen zwischen beiden, als es 1953 im Sicherheitsrat um Guatemala ging (Urquhart 1972: 94). Lodge Jr. verhinderte erfolgreich eine Debatte im wichtigsten UN-Gremium über eine US-Unterstützung gegen die linksgerichtete Regierung Guatemalas und argumentierte, dieses Thema solle in der OAS diskutiert werden, um es aus dem Ost-West-Konflikt herauszuhalten (Miller

1967: 271; Finger 1988: 105). Am 25. Juni wurde der Antrag der Sowjetunion, dieses Thema auf die Sicherheitsrats-Agenda zu setzen, abgelehnt (vier Stimmen dafür: Libanon, Neuseeland und Dänemark zusammen mit der Sowjetunion; fünf dagegen: Brasilien, China, Kolumbien, die Türkei und die USA sowie zwei Enthaltungen durch Großbritannien und Frankreich) (Miller 1967: 271). Nur zwei Tage später, am 27. Juni, wurde die Regierung unter Präsident Jacobo Árbenz Guzmán von der CIA im Rahmen der Operation „PBSUCCESS“ gestürzt. Hammarskjöld war der Auffassung, dass dieses Thema im Sicherheitsrat hätte auf die Tagesordnung gesetzt werden müssen, und ärgerte sich über Lodge Jr. (Urquhart 1972: 88–94). Im August 1953 lud Lodge Jr. Hammarskjöld übers Wochenende in sein Haus nach Beverly, Massachusetts ein und machte ihn mit seiner Familie bekannt. Nach diesem Besuch entwickelte sich zwischen beiden nach und nach eine persönliche Freundschaft, die bis zum überraschenden Tod des Generalsekretärs andauerte, wenngleich es zu bestimmten Themen auch einen offenen Dissens gab (z.B. zur US-Intervention im Libanon 1958) (Finger 1988: 105). Die Beziehungen zwischen beiden verbesserten sich auch, als Hammarskjöld zwischen 1954 und 1955 in die PR China reiste, erfolgreich 15 amerikanische Piloten aus ihrer Gefangenschaft seit dem Korea-Krieg befreite und überparteilich in der Suez- und Kongo-Krise mit Unterstützung der USA vermittelte (Lodge 1973: 153).²³⁰ Das Vertrauensverhältnis zwischen beiden intensivierte sich auch, weil Lodge Jr. „Botschafter der UN bei den USA“ wurde. Beispielsweise empfahl er Hammarskjöld, direkt mit Außenminister Dulles zu sprechen, der als „Kalter Krieger“ im undiplomatischen Ton die PR China aufforderte die US-Geiseln freizulassen (Beichman 1968: 111–113). Der Generalsekretär konnte Dulles erfolgreich davon überzeugen einen gemäßigeren Ton anzuschlagen, um die Befreiung zu einem Erfolg zu führen (Finger 1988: 105 f.). Diese Strategie verfolgten beide auch während der Suez-Krise, als Hammarskjöld Dulles von der Notwendigkeit einer Stationierung von UNEF I überzeugte (Beichman 1968: 111–113).²³¹ Diese enge und vertrauensvolle Beziehung zwischen dem US-Botschafter und dem UN-

²³⁰ In Lodge Jrs. Artikel im *New York Times Magazine* vom 18.09.1955 „*Appraising the U.N.'s Influence; The American Ambassador finds the organization's effect on public opinion its best implement for an enduring peace*“ betonte er in diesem Zusammenhang euphorisch die Befreiung der amerikanischen Piloten als eine Mission, die nur die UN und keine einzelne Regierung hätte zum Erfolg führen können: „*The U.N. has developed into the greatest single engine in the world for mobilizing public opinion – a force which no government can withstand forever, no matter how dictatorial it may be*“ (Lodge Jr. 1955).

²³¹ Lodge Jr. untermauerte dieses Verständnis auch noch einmal, indem er als Präsident des UN-Sicherheitsrats sagte: „*Last year, we saw Secretary-General Hammarskjöld going to Peking, and, as a result, our 15 U.S. aviators were released from the prisons of Communist China. This year Mr. Hammarskjöld has gone to Palestine and has achieved this wonderful result. [...] We can all be thankful [...] that the position of the Secretary-General of the United Nations exists, and that it is filled by such a capable individual as Mr. Hammarskjöld, when we think of how much we all want to avoid war.*“ (zit. nach Urquhart 1972: 145)

Generalsekretär führte auch dazu, dass Eisenhower 1960 eine starke Involvierung der UN im Kongo erreichen wollte (Eisenhower 1966: 574).

5.1.5 Zwischenfazit

Henry C. Lodge Jr. kann sowohl im nationalen als auch im internationalen UN-Kontext als ein bedeutender Botschafter bei den UN mit einer einflussreichen und damit bedeutenden Rolle gewertet werden. Er war der erste Ständige Vertreter bei den UN, der einen offiziellen Kabinettsstatus erhielt und auch Teil des NSC war. Und Lodge Jr. war der bislang am längsten amtierende US-UN-Botschafter mit einer Amtszeit von fast zwei Legislaturperioden eines US-Präsidenten. Damit war er lange Zeit in den engeren Führungskreis des US-Präsidenten eingebunden: National existierte ein enges Vertrauensverhältnis zu Präsident Eisenhower, der seine Ratschläge oftmals befolgte, und während seiner Arbeit bei den Vereinten Nationen genoss er eine hohe Reputation.

Aufgrund seiner insbesondere politischen Erfahrungen war er in der Lage, die nationalen und internationalen multilateralen Verhandlungsprozesse innerhalb der UN maßgeblich mitzugestalten. Er wusste, wie das Amt des US-UN-Botschafters für seine Sichtweisen zu nutzen war. Einzig fehlte es ihm an außenpolitischer Erfahrung, die er jedoch über seinen Militärdienst und sein strategisch-taktisches Agieren bei politischen Aushandlungsprozessen kompensieren und sich daher rasch erarbeiten konnte. Er verstand es, Kompromisse auf seine Art und Weise auszuhandeln und Mehrheiten in den UN für US-amerikanische Interessen zu organisieren – während seiner Amtszeit mussten die USA niemals ein Veto im UN-Sicherheitsrat einlegen.

Aber dies war keine Selbstverständlichkeit, wie seine Biografie gezeigt hat: Erst als er Zeuge der Ereignisse des Zweiten Weltkrieges wurde, machten diese aus dem anfänglichen Isolationisten und vom Großvater Lodge Sen. geprägten Henry C. Lodge Jr. einen bekennenden Internationalisten, der die Notwendigkeit einer internationalen Organisation zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erkannte. Als erfahrener Politiker lernte er bereits in jungen Jahren, strategisch zu denken und nicht an Ideologien festzuhalten. Diese Auffassung kam ihm während seiner Amtszeit als Ständiger Vertreter der USA bei den UN zugute. Mit diesem persönlichen Hintergrund im individuellen Kontext kann seine Rolle als Manager eingeordnet werden.

In den 1930er Jahren bestanden seine konzeptionellen Ideen zu Beginn im Wesentlichen aus einem Isolationismus. Lodge Jr. war der Ansicht, dass sich die USA auch aufgrund ihrer militärischen Schwäche so lange wie möglich aus internationalen Konflikten heraushalten sollten. Während des Zweiten Weltkrieges wurde ihm jedoch sehr deutlich vor Augen geführt, dass Amerika aufgrund einer notwendigen Nachkriegsord-

nung, des aufkommenden Ost-West-Konflikts und seines mittlerweile stark angewachsenen militärischen, wirtschaftlichen und politischen Potenzials die internationale Verantwortung hatte, die Führung der Welt zu übernehmen und die Vereinten Nationen dafür als ein Instrument zu nutzen. Diese Auffassung verstetigte sich während seiner Amtszeit in New York. Seine Rolle im konzeptionellen Kontext kann daher als moderater Internationalist verortet werden.

Das äußerst enge und vertrauensvolle Verhältnis zwischen US-Präsident Eisenhower und Lodge Jr. stärkte den US-Botschafter in erheblichem Maße innen- und außenpolitisch. Er war auch relativ erfolgreich damit, dass die USUN die seiner Meinung nach notwendige Unabhängigkeit gegenüber dem US-Außenministerium erlangte und primär mit dem Weißen Haus kommunizierte. Dies galt insbesondere für Krisensituationen, in denen rasches politisches Handeln erforderlich war. Seine Rolle im nationalen Kontext, folglich in den außenpolitischen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb des politischen Systems der USA, kann daher durchaus als persönlicher Berater des US-Präsidenten eingeordnet werden.

Seine wichtige nationale Rolle wirkte sich für ihn auch positiv auf seine Rolle im internationalen UN-Kontext aus: Beispielsweise wurden die friedliche Nutzung der Kernenergie, aber auch die Etablierung von Maßnahmen im Wirtschafts- und Sozialbereich von den USA initiiert, um die Unterstützung der LDCs zu erhalten, die bereits damals rund drei Viertel der UN-Mitgliedstaaten ausmachten. Die Krisen, während derer Lodge Jr. im Amt war, bezeichnet Miller als „*apocalyptic period at the U.N.*“ (Miller 1967: 276), in der Lodge Jr. im Vergleich zu UN-Delegierten anderer Mitgliedstaaten die aktivste Rolle gespielt hätte. Das Auseinanderbrechen des angloamerikanisch-französischen Bündnisses während der Suez-Krise war diplomatisch betrachtet ein großer außenpolitischer Rückschlag für die USA, dessen Ursache jedoch in erster Linie auf das problematische, da konfrontative Verhalten von Außenminister Dulles zurückzuführen war (Finer 1964: 54; 74; Miller 1967: 277). Die einzig authentische Position der USA war es, in erster Linie das Völkerrecht zu verteidigen und einen Waffenstillstand herbeizuführen, was Lodge Jr. glaubwürdig und aktiv in den Vereinten Nationen vertreten konnte. Auch wenn es daraufhin weitere Spannungen zwischen den USA und dem Vereinigten Königreich sowie Frankreich gab, so erkannten asiatische und afrikanische Staaten die Bemühungen der USA um eine friedliche Lösung der Suez-Krise durchaus an (Miller 1967: 277). Während der Ungarn-Krise waren – wie oben bereits erwähnt – seine Rolle und die Handlungsspielräume äußerst beschränkt. Miller schreibt, dass insbesondere der zeitliche Faktor kritisch gewesen sei. Lodge Jr. hätte die UN-

Generalversammlung umgehend davon überzeugen müssen, eine Sondersitzung abzuhalten, als Ungarn Ende Oktober seine Neutralität proklamiert und den UN-Generalsekretär um Unterstützung gebeten hatte. Der Beschluss einer Beobachterkommission der UN kam hierfür einige Tage zu spät. Offen bleibt jedoch die Frage, ob die Sowjetunion einer Beobachterkommission nach Ungarn Zutritt gewährt bzw. die gewaltsame Niederschlagung des Aufstandes unterlassen hätte. Lodge Jr. verteidigte sein Handeln und interessanterweise im gleichen Atemzug die getroffenen Maßnahmen der UN im *Life*-Magazin (Miller 1967: 278), indem er auf die humanitären Hilfslieferungen der UN nach Ungarn und die Unterstützung der ungarischen Flüchtlinge verwies. Darüber hinaus bezeichnete er es als einen Erfolg, dass auch afrikanische und asiatische Staaten in den UN das sowjetische Handeln verurteilten. Lodge Jr. sah die USA zwar als starke Macht, aber nicht als allmächtig – die Verhinderung einer direkten militärischen Konfrontation mit der Sowjetunion hatte die oberste Priorität.

Im Rahmen seines oben beschriebenen Handlungsspielraumes und unter den zuvor genannten Prämissen unternahm er bei allen erwähnten Krisen das in seiner Macht stehende Mögliche.²³² Aufgrund seiner zuweilen ambivalenten Rolle in den multilateralen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozessen im internationalen UN-Kontext kann er daher als moderater Multilateralist verortet werden.

Zwar war es in erster Linie die Aufgabe von Henry C. Lodge Jr., die USA bei den UN zu repräsentieren (US-Botschafter bei den UN), gleichzeitig konnte er durch sein charismatisches und öffentlichkeitswirksames Auftreten die internationale Perspektive im nationalen Entscheidungsprozess signifikant einfließen lassen (UN-Botschafter in den USA). Während seiner Amtszeit wurde das Amt des US-UN-Botschafters in New York maßgeblich gestärkt und aufgewertet. Damit trug er zur heutigen Relevanz dieses Amtes bei. Dies war eine wichtige Weichenstellung in einer Zeit, in der noch völlig offen war, wie eine Nachkriegsordnung dauerhaft aussehen würde.

²³² Zum Ende der ersten Amtszeit Eisenhowers schrieb der Präsident seinem engen Vertrauten Lodge Jr. in einem Dankesbrief: „*Particularly in these last months of international crises and great strain, it has been a source of tremendous satisfaction to me to know, that you were so ably representing us in the council of nations [...]. At the same time I am aware that during the entire four years of this administration you have been extremely effective in your efforts to make the United Nations the instrument for peace that it must be; and I know that my own gratitude for all you have done is shared by people throughout the world*“ (zit. nach Miller 1967: 280). Auch zum Ende seiner Amtszeit als US-Botschafter bei den UN bedankte sich Präsident Eisenhower in einem Brief bei Lodge Jr. für seine Unterstützung: „*I shall be forever grateful for your effective service to my administration and the country during these eight years*“ (zit. nach Miller 1967: 332).

Tabelle 19: Einordnung der Rollen von Henry C. Lodge Jr.

1. Individueller Kontext	2. Konzeptioneller Kontext
Manager	moderater Internationalist
3. Nationaler Kontext	4. Internationaler UN-Kontext
politischer Berater	moderater Multilateralist

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Kapitel 5.1.

5.2 Charles W. Yost (1969–1971)

Als Charles Woodruff Yost im Januar 1969 das Amt des US-Botschafters bei den UN annahm, war er die erste Ernennung eines US-Präsidenten, der als regulärer Berufsdiplomat die Leitung der USUN in New York übernahm. Die Ernennung Yosts entsprach auch der grundlegenden Neupositionierung der US-Regierung unter Präsident Nixon: Dieser stand den Vereinten Nationen eher skeptisch gegenüber und sah in der bilateralen Zusammenarbeit zwischen den Großmächten eine wichtigere Aufgabe vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts als mit einer internationalen Organisation intensiv zusammenzuarbeiten. Nixon selbst verfolgte ähnlich wie Eisenhower einen streng formalistischen Führungsstil und wollte im Rahmen dessen auch die Rolle des US-amerikanischen UN-Botschafters von Beginn an mit möglichst wenig Gestaltungsspielraum ausstatten (George/George 1998: 212 f.). Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Auswahl Yosts als ersten Berufsdiplomaten in New York einer neuen US-Regierung seit 1945. Yost war keine Person des öffentlichen Lebens, keine amerikanische Berühmtheit, wie es die meisten seiner Vorgänger waren, beispielsweise die zuvor behandelte Ernennung Henry C. Lodge Jr., Adlai Stevenson (1961–1965) unter Präsident Kennedy oder Arthur Goldberg (1965–1968) unter Präsident Johnson (Finger 1988: 195). Er war ein Berufsdiplomat aus dem Auswärtigen Dienst der USA, der das Amt bei der Weltorganisation ausführen sollte (Ostrower 1998: 125). Damit ist Yost eine weitere Besonderheit und hilft bei der Vermessung des Amtes, der Rollenmodelle und seiner Potenziale. Als einer von erst fünfzehn anderen Diplomaten vor ihm erhielt Yost sogar den Titel des „*Career Ambassador*“ der USA für seine besonderen Verdienste als Diplomat.²³³ Vor seiner Station in New York war er als Diplomat in Osteuropa, im Nahen Osten sowie in Südostasien und Nordafrika Botschafter. Im Gegensatz zu den meisten politisch ernannten Vorgängern (und Nachfolgern) favorisierte Yost stets die stille Dip-

²³³ Kriterien für diese Auszeichnung sind u.a. eine mindestens 15-jährige Leitungstätigkeit im *Foreign Service* der USA und eine außergewöhnliche Leistungsbereitschaft im Dienste der USA. Der Präsident nominiert einen Kandidaten für diese Auszeichnung, die der Senat anschließend bestätigt. Der Titel wurde seit 1955 bis jetzt erst 55 mal vergeben; Yost war mit der Verleihung die 16. Person seit 1956, der dieser Titel verliehen wurde (Stand: April 2017; US Department of State 2017a).

lomatie und vermied öffentliche Konfrontationen und Konflikte sowohl im nationalen als auch im internationalen UN-Kontext. James Nabrit, Stellvertreter Goldbergs, bezeichnete ihn als „*the most stubborn quiet man I ever met*“ (Finger 1988: 195). Yost arbeitete bereits mit Edward Stettinius und Adlai Stevenson während der UN-Gründungskonferenz in San Francisco 1945 zusammen und wurde 1961 der Stellvertreter Stevensons im UN-Sicherheitsrat. Obwohl er wusste, dass unter Nixon den UN keine hohe Priorität eingeräumt würde (Moore/Pubantz 1999: 171–210; Ostrower 1998: 124 f.), akzeptierte er das Angebot des Präsidenten, da er fest an die Wichtigkeit und Notwendigkeit der Vereinten Nationen glaubte und eine Möglichkeit sah, in die Fußstapfen seines bereits 1969 verstorbenen Vorbildes Stevenson zu treten (Finger 1988: 195; Stern 1978).²³⁴ Allerdings verlief die Amtszeit von Charles W. Yost weniger erfolgreich als bei Henry C. Lodge. Finger schreibt zum Ende von Yosts Amtszeit:

„By the fall of 1970 Yost had decided that he would retire again the following spring. Realizing that he had little influence on major policy issues, Yost was not happy about his relationship with Nixon and Kissinger.“ (Finger 2002: 138)

Doch welche Rolle spielte er im individuellen, konzeptionellen, nationalen und internationalen UN-Kontext genau? Hierzu wird im Folgenden auf die Person Charles Woodruff Yost, seine Kurzbiografie, sein konzeptionelles Denken sowie auf seine tatsächlich eingennommene Rolle als US-amerikanischer UN-Botschafter im nationalen und internationalen UN-Kontext eingegangen.

5.2.1 Kurzbiografie

Charles Woodruff Yost wurde am 6. November 1907 in Watertown im US-Bundestaat New York geboren. Wie Henry C. Lodge war auch Yost der Sohn wohlhabender Eltern, jedoch ein Einzelkind: Sein Vater Nicholas Yost war Rechtsanwalt, später Richter und Präsident einer Bank. Er und Yosts Mutter Gertrude Yost wurden von Allen Macy Dulles, dem Vater des späteren US-Außenministers John Foster Dulles getraut. Allerdings starb Charles' Vater bereits, als sein Sohn sieben Jahre alt war, sodass seine Mutter für ihn die wichtigste Bezugsperson wurde. Sie begeisterte Charles bereits in frühen Jahren für das Lesen, weckte sein Interesse an anderen Sprachen und Ländern. Die erste Auslandsreise unternahm seine Mutter und er 1915/1916 nach China und

²³⁴ In seinem Buch „*The Conduct and Misconduct of Foreign Affairs*“ widmet Yost seinem Vorbild Adlai Stevenson gar einen ganzen Abschnitt in einer Reihe von US-Präsidenten als amerikanische Führungspersönlichkeiten. Er bezeichnet ihn als Friedensstifter, der sein Potenzial nur leider nie ausschöpfen konnte, da er laut Yost bedauerlicherweise nicht Außenminister wurde und unter Präsident Kennedy als US-Botschafter bei den UN nur selten Gehör fand (Yost 1972: 73–75). Dies zieht sich auch durch das „*Oral History*“-Interview mit Charles Yost am 23. Oktober 1978, bei dem jedoch Yost überwiegend zu Stevenson gefragt wird, weniger zu seiner Person (Stern 1978).

Japan, sodass er früh mit fremden Kulturen in Kontakt kam (Rosenow/Yost 2015). Später begann Charles an der *Princeton University* Geschichte zu studieren und zog nach seinem Bachelor-Abschluss 1928 nach Frankreich ans *École des Hautes Études Internationales* in Paris, um einen weiteren Abschluss zu erlangen. Während seiner gesamten Ausbildung weckten die zahlreichen Dozenten die Leidenschaft fürs Schreiben in ihm, sodass er später im Beruf zu einem der begehrtesten Verfasser für Dokumente im *State Department* aufstieg (Yost 2014; Rosenow/Yost 2015).²³⁵ Zudem publizierte er später zahlreiche Zeitungsartikel, Zeitschriftenaufsätze und Bücher. In jungen Jahren nach der Universität nutzte er seine Zeit, um durch Europa zu reisen und besuchte dabei einmal in Genf die Jahresversammlung des Völkerbundes, den er bereits damals bewunderte und mit dem er große Hoffnungen verband (Yost 1980: 19 ff.; 22). Robert Lansing, der frühere Außenminister unter Präsident Woodrow Wilson, wohnte ebenso in Watertown und legte Charles Yost nahe, in den Auswärtigen Dienst der USA zu gehen (Yost 2014; Rosenow/Yost 2015).²³⁶ Im Alter von 23 Jahren trat er 1930 in den Auswärtigen Dienst der USA ein und arbeitete zunächst im US-Konsulat in Alexandria, Ägypten und später in Polen. Es folgte 1933 eine kurze Unterbrechung seiner diplomatischen Tätigkeit, als er sich nach seiner Hochzeit mit der Polin Irena Oldakowska entschied, als freier Auslandskorrespondent in Europa und Schriftsteller in New York tätig zu sein (UNARMS 1968). Beide bekamen später drei Kinder, die Söhne Nicholas und Casimir sowie die Tochter Felicity (Yost 2014).

1935 kehrte Charles Yost wieder zurück in das *Department of State* und wurde später *Assistant Chief* in der Abteilung für Waffen- und Munitionskontrolle. Von dort an wechselte er jedes Jahr die Position, vertrat das *State Department* in verschiedenen innenpolitischen Koordinationsausschüssen während des Zweiten Weltkrieges und stieg somit sukzessiv im US-Außenministerium auf. So wurde er Leo Pasvolkys Referent im *Office of Special Political Affairs* (Yost 2014; Rosenow/Yost 2015). 1944 nahm er dann als *Executive Secretary of the Policy Committee* an der Vorbereitungskonferenz zur Gründung der UN in Dumbarton Oaks von August bis Oktober 1944 teil und arbeitete maßgeblich an der Ausformulierung der Kapitel VI und VII der UN-Charta mit (Yost 1972: 181; Yost 2014; Rosenow/Yost 2015). Im April 1945 war er dann Teil der US-

²³⁵ Beispielweise schrieb er laut Aussage seiner Tochter Felicity Yost viele der Berichte des Außenministers Edward Stettinius Jr. (1944–1945) sowie des US-UN-Botschafters in New York Adlai Stevenson (1961–1965) (Rosenow/Yost 2015).

²³⁶ Der Neffe von Robert Lansing war im Übrigen der spätere Außenminister John Foster Dulles (1953–1959), dessen Grundsätze sich fundamental vom jungen Diplomaten Charles Yost unterschieden. Dennoch schützte Dulles Yost beispielsweise während der McCarthy-Ära, als Yost verdächtigt wurde, Kommunist zu sein (Yost 2014; Rosenow/Yost 2015).

Delegation bei der UN-Gründungskonferenz in San Francisco als *Special Assistant to the Chairman of the US to the UN Conference on International Organization at San Francisco* des damaligen US-Außenministers, Vorsitzenden der Konferenz und späteren ersten US-Botschafters bei den UN, Edward Reilly Stettinius Jr. Yosts Aufgabe war es hier, Stettinius über alle wichtigen weltpolitischen Entwicklungen zu informieren und Analysen sowie für den Außenminister Handlungsempfehlungen an den Präsidenten zu entwerfen, sowohl für die UN-Konferenz als auch für weltpolitische Entwicklungen (Yost 2014; Rosenow/Yost 2015). Diese frühe Mitarbeit an der Gründung der UN war eine für Yosts weiteres Leben (und das Amt des US-UN-Botschafters) prägende Erfahrung. Im Juli wurde er Generalsekretär der US-Delegation unter Präsident Truman auf der Potsdamer Konferenz, auf der über das weitere Vorgehen der Alliierten in Europa beraten wurde. Nach seiner politischen Beratertätigkeit kehrte Yost im gleichen Jahr wieder in den Auswärtigen Dienst zurück und durchlief bereits 1946 zahlreiche Auslandsstationen als Botschaftsangehöriger in Thailand, Mitglied der US-Delegation bei der UNESCO und Berater der US-Delegation in der UN-Generalversammlung (ebenso 1949 und 1950). Daneben war er u.a. in den US-Botschaften in Prag (Tschechoslowakei), Wien (Österreich), Athen (Griechenland) und zum ersten Mal als US-Botschafter von 1955 bis 1956 in Vientiane (Laos) tätig (Yost 1980: 123; 224–239; Yost 2014). Dort war es insbesondere seine Aufgabe, als Vertreter der US-Regierung die nicht-kommunistische laotische Regierung zu stabilisieren. In dieser Zeit erlebte er angesichts des Ost-West-Konflikts immer wieder politische Unruhen, insbesondere in Griechenland und der Tschechoslowakei. Da er als Botschaftsangehöriger meist vor Ort war, zog er daraus jedoch andere Schlüsse und kritisierte später das Schwarz-Weiß-Denken der US-Regierung bei der Unterstützung von bestimmten Regierungen, das immer wieder zu einer Polarisierung und Konfrontation zwischen Nachbarstaaten führte (z.B. Laos und Vietnam) (Yost 1980: 233). In dieser Zeit verfestigten sich auch seine Überzeugungen zu einem differenzierten Blickwinkel auf die internationale Politik. Später folgten Botschaftertätigkeiten in Damaskus (Syrien) und Rabat (Marokko) (Yost 1980: 236 ff.), wo er mit dem arabischen Nationalismus konfrontiert wurde. Von 1961 bis 1965 diente er als stellvertretender US-Botschafter bei den UN unter dem Botschafter Adlai Ewing Stevenson und nach dessen unerwartetem und plötzlichem Tod von 1965 bis 1966 unter seinem Nachfolger Arthur Joseph Goldberg. Unter Stevenson war Yost auch in den Verhandlungen zur Kuba-Krise involviert. In jenem Jahr schied er zwar offiziell aus dem *US Foreign Service* aus, war jedoch bis zu seinem Tod oftmals als Berater tätig (Yost 1980: 239 ff.). So wurde er beispielsweise 1967 in das Kuratorium des UNITAR

unter Generalsekretär U Thant berufen (UNARMS 1968) und arbeitete als Senior Fellow am *Council on Foreign Relations* (1966–1969) sowie Berater für das *State Department*. Zeitweilig wurde er als *Personal Envoy* des Präsidenten eingesetzt (u.a. 1967 von Präsident Johnson für den Nahen Osten) (Yost 1980: 244). In dieser Zeit erhielt er auch – wie zuvor bereits erwähnt – die Auszeichnung des *Career Ambassador* der USA, die höchste Auszeichnung, die Diplomaten im Auswärtigen Dienst der USA erhalten können (UNARMS 1968).

Yost selbst war während seiner diplomatischen Tätigkeit stets in höchstem Maße professionell in seinem Verhalten und laut Finger „*firm as a rock on principle and relentlessly logical, incisive, and realistic in analyzing situations*“ (Finger 2002: 127). Darüber hinaus hielt er sich parteipolitisch strikt zurück, obwohl er Unterstützer der Demokratischen Partei war. Dies zeigte sich 1968, als er den Wahlkampf des Vizepräsidenten und Demokratischen Präsidentschaftskandidaten Hubert Humphrey unterstützte. Yost leitete Humphreys Arbeitsgruppe zu den Vereinten Nationen bis zu Humphreys Niederlage gegen seinen Gegenkandidaten Richard Nixon (Yost 1980: 241 f.). Von 1969 bis 1971 wurde Yost noch einmal in das Amt als Botschafter zurückgeholt, dieses Mal als Ständiger Vertreter der USA bei den UN in New York (siehe ausführlich Kapitel 5.2.3 und 5.2.4). Im Herbst 1970 dachte Yost daran, wieder in den Ruhestand zu gehen – nicht zuletzt, weil er auch einsah, dass er unter Nixon und Kissinger kaum Einflussmöglichkeiten in wichtigen politischen Fragen hatte (Finger 1988: 216). Er wollte sich wieder der Forschung und dem Schreiben widmen, was er vor seinem Amtsantritt in New York bereits getan hatte. Darüber hinaus befürchtete er von Nixon zu einem Rücktritt bewegt zu werden, dem er möglicherweise zuvorkommen wollte. Gerüchte verbreiteten sich Ende 1970, dass Daniel Patrick Moynihan sein Nachfolger werden würde, was dieser jedoch bestritt. Stattdessen wurde dies George Bush Sen., wie Yost aus der *New York Times* 1971 erfahren musste (Yost 1980: 243; Yost 2014). Finger schreibt, dass Nixon, Kissinger und er sich eigentlich nur einmal bezüglich eines wichtigen politischen Themas getroffen hatten, als es um die Kontaktaufnahme zur Volksrepublik China ging (Finger 1988: 216). Dieses Themas nahm sich jedoch erst Yosts Nachfolger Bush Sen. an. 1971 trat er zurück und wurde in der US-amerikanischen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ehrenamtlich tätig; zudem widmete er sich der wissenschaftlichen Forschung u.a. als Professor an der *Columbia University School of International Affairs* und *Georgetown University School of Foreign Service* (Finger 1988: 196; Yost 1980: 244 f.). Hier setzte er seine konzeptionellen Arbeiten über die US-Außenpolitik fort und schrieb über die Rolle der USA in der Welt

sowie über grundsätzliche Weltordnungsfragen. Später wurde er noch von 1975 bis 1981 Senior Fellow an der *Brookings Institution*. Am 21. Mai 1981 verstarb Yost im Alter von 73 Jahren an Krebs in Washington, D.C.

5.2.2 Konzeptionelles Denken

Sein konzeptionelles Denken in außenpolitischer Hinsicht richtete Charles Yost vor allen Dingen gegen die realistische Schule der Internationalen Beziehungen und ihr Denken in Kategorien von Mächtegleichgewichten und Nullsummenspielen, die er als traditionelle, aber nicht mehr zeitgemäße Konzepte von Außenpolitik und Weltordnung betrachtete (Yost 1972: 21–23; Kapitel IV).²³⁷ Damit grenzte er sich konzeptionell deutlich von Präsident Nixon und seinem Berater Henry Kissinger ab (Moore/Pubantz 1999: 173–176; Ostrower 1998: 124–126). Diese Art von Gleichgewichtspolitik verortete er ins 19. Jahrhundert zum Mächtekonzert auf dem europäischen Kontinent zur Zeit des österreichischen Außenministers von Metternich (Yost 1972: 195). Bereits vor seinem Amtsantritt in New York veröffentlichte er hierzu 1968 sein Buch „*The Insecurity of Nations*“.²³⁸ Darin schreibt er, dass die Prinzipien von Ad-hoc-Allianzen in den vergangenen Jahrhunderten alles andere als für eine dauerhafte und vor allem globale Stabilität gesorgt hätten, analysiert die Ursachen und versucht Lösungsmöglichkeiten für eine stabilere Weltordnung zu formulieren (Yost 1968a: 5 ff.). Yost stellt fest:

„*The system of national egoism, armaments, alliances, balance of power, deterrence, challenge and response has brought no security to its strongest proponents, to Germany, to Russia, to France, to Britain, to Italy, to Japan, to China. It has brought temporary security to the United States only because this country has hitherto been protected by distance and allies, but even the United States is now subject to the loss of half its population in a few hours.*“ (Yost 1968a: 218)

Zu den Ursachen zählt Yost die menschliche Natur, den technischen Fortschritt, Nationalismus, Atomwaffen, wirtschaftlichen Wandel und unterschiedliche Ideologien (Yost 1968a: 252). Yost lebte in einer Zeit, in der die USA nach dem Zweiten Weltkrieg massiv militärisch aufrüsteten und insbesondere die nukleare Aufrüstung als existenzielle Bedrohung der Menschheit betrachteten. Dies bekräftigte er auch noch einmal in seiner letzten Publikation „*History and Memory*“ und sah dies als neue Her-

²³⁷ Hierbei nennt Yost sechs traditionelle Ziele, die diese Außenpolitik verfolge: nationale Sicherheit, deren Konzept er als stets nebulös bezeichnete; das Heraushalten aus größeren Kriegen; Machterhalt im Innern; nationale Macht, Einfluss und Prestige nach außen zu tragen; nationalen, wirtschaftlichen Wohlstand schaffen und schließlich der internationale Austausch zwischen Staaten, der seiner Meinung nach die höchste Priorität haben müsse (Yost 1972: 21–23).

²³⁸ Eine zeitgenössische Kritik von 1968 von Seyom Brown, Mitarbeiter der RAND Corporation, fällt durchaus positiv aus und bescheinigt Yost Weitsicht durch seine ganzheitliche Perspektive auf internationale Ordnungsfragen und die Notwendigkeit einer besseren globalen Koordinierung (Brown 1968).

ausforderung, der sich Außenpolitik unbedingt stellen müsse (Yost 1980: 281).²³⁹ Gleichzeitig habe sich die nationale Sicherheit der USA jedoch nicht verbessert; der Ost-West-Konflikt war im Entstehen. Aufgrund der Atomwaffenarsenale Ende der 1960er Jahre der Supermächte USA und der Sowjetunion war er der Auffassung, dass viel Macht genauso gefährlich sei wie große Schwäche. Beides führe zu gegenseitigem Misstrauen und einem Rüstungswettlauf, der lediglich eine internationale Stabilität suggeriere, die aber jederzeit verschwinden könne (Yost 1968a: 220 ff.; Yost 1968b: 1; Yost 1972: 21 f.).

„Uncontrolled national power, moreover, creates in those who possess it an almost irresistible temptation to use it; but its use, even for seemingly legitimate ends, provokes still more fear and still more counterforce. The law of disproportionate response, triggered by such fears, quickly takes over.“ (Yost 1968a: 220)

Hierbei weist er darauf hin, dass in einer Krise die nationale Sicherheit und das nationale Interesse genauestens geprüft werden müssen und militärische Macht nicht zwangsläufig die nationale Sicherheit erhöhe oder die Souveränität eines Staates garantiere – im Gegenteil: Gerade Atomwaffen könnten sich negativ auswirken und ihr Missbrauch wäre fatal. Nationale Macht provoziere nur Angst und könne zu einer ungewollten Gegenreaktion führen.

„The inherent insecurity of nations in the modern environment is such that there may be no safety for mankind except in a fundamental reform, as early suppression of the nation-state system.“ (Yost 1968a: 218)

Aus diesem Grund positioniert er sich auch äußerst klar zum Thema Abrüstung und zur Einrichtung von Kontrollmechanismen, um die Kriegsgefahr signifikant zu reduzieren (Yost 1980: 288–298): Solange die Sicherheit eines Landes die Unsicherheit eines anderen Landes bedeute, gäbe es keine Sicherheit für alle. Und diese Sicherheit würde gerade nicht durch mehr Waffen geschaffen (inklusive Atomwaffen), sondern durch eine generelle Waffenabrüstung aller Staaten (Yost 1968a: 83). Hierbei schließt er auch die USA ein und geht mit der US-Außenpolitik hart ins Gericht (Yost 1968a: 95 ff.). Dies schließt auch die Kurzfristigkeit der politischen Planungen im *Department of*

²³⁹ Darüber hinaus sah Yost auch andere globale Themen wie das Bevölkerungswachstum, Ressourcenknappheit, die Revolution in der Kommunikation und schließlich zeitliche Beschleunigung des menschlichen Daseins als Faktoren, die die Menschheit – bedingt durch den technischen Fortschritt – vor große Herausforderungen stellten (Yost 1980: 281 f.; Yost 1972: 25–29). Dass Yost sich oft mit der Frage der Zukunft der Menschheit beschäftigte, zeigt der folgende Satz, den er in seinem Buch *„History and Memory“* erwähnt und dabei sein Vorbild Adlai Stevenson zitiert: *„The central question, as I see it, [...] is whether the wonderfully diverse and gifted assemblage of human beings on this earth really knows how to run a civilization. [...] Survival is still an open question, not because of environmental hazards but because of the workings of the human mind. And day by day the problem grows more complex“* (Yost 1980: 298).

State ein und – die seiner Meinung nach – Unfähigkeit der US-Diplomatie, grundlegende neue Trends in der Weltpolitik klar zu erkennen und eine Vision über eine neue internationale Weltordnung zu entwerfen (Yost 1968a: 229). Nach Yost dürfe die Atomtechnologie ausschließlich für zivile Zwecke eingesetzt werden und der Proliferationsgefahr von Atomwaffen sollte mit einem Nichtverbreitungsvertrag begegnet werden (Yost 1968a: 222 f.). Dieser wurde im Jahr der Veröffentlichung seines Buches auch verabschiedet und trat 1970 in Kraft. In seiner späteren Publikation „*History and Memory*“ würdigte er explizit sowohl den Nichtverbreitungsvertrag als auch die SALT I- und II-Gespräche bzw. Verträge von 1972 und 1979 zur nuklearen Rüstungsbegrenzung (Yost 1980: 290).

In seinem historischen Überblick bezieht sich Charles Yost immer wieder auch auf die Vereinten Nationen als internationale Institution zur Koordination internationaler Zusammenarbeit und lobt die bisherigen Unternehmungen der Weltorganisation, für Stabilität und Frieden zu sorgen. Darin begrüßt er u.a. die Entstehung und Verankerung des allgemeinen Gewaltverbotes als internationale Norm (Yost 1968a: 225) und die Wahrnehmung ihrer Kernaufgabe bei der Sicherung des Friedens und der internationalen Sicherheit. Darüber hinaus befürwortet er die internationalen Friedensoperationen im Nahen Osten, in Korea und im Kongo (Yost 1980: 295), in Kaschmir und auf Zypern.²⁴⁰ Darüber hinaus erwähnt er die zahlreichen UN-Gremien, die sich u.a. mit Fragen der Entwicklungszusammenarbeit und der Menschenrechte beschäftigen (Yost 1968a: 76). Gleichwohl war sich Yost selbstverständlich darüber im Klaren, wie die UN als Weltorganisation funktionieren: Sie sei keine Weltregierung, habe keine ständige Armee, und ihre Gremien könnten lediglich Empfehlungen aussprechen, während der Sicherheitsrat, der völkerrechtliche Verbindlichkeiten einfordern kann, oftmals gelähmt sei oder dadurch geschwächt wird, dass sich Staaten nicht an Resolutionen hielten. Yost stellt fest, dass es oftmals jedoch die Supermächte seien und nicht die Vereinten Nationen, die eher die Konfrontation suchten als die friedliche Beilegung von Konflikten und macht dies an den Krisen in Berlin, Korea, Kuba und Vietnam fest (Yost 1972: 214 f.;

²⁴⁰ In seiner Monographie „*The Conduct and Misconduct of Foreign Affairs*“ betont er noch einmal, dass die USA, insbesondere Präsident Franklin Roosevelt, Außenminister Cordell Hull sowie dessen Nachfolger und der erste US-Botschafter bei den UN Edward Stettinius Jr., die Idee einer Weltorganisation maßgeblich vorantrieben (Yost 1972: 180 f.). Yosts Auffassung nach erlebten die UN nach ihrer Gründung und Stalins Tod 1953 eine kurze Blütephase in ihren Aktivitäten. Dies lag u.a. an der generellen Entspannung zwischen den USA und der Sowjetunion, einem innovativ denkenden UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld, neuen Staaten, die auf die UN zur Unterstützung angewiesen waren, Ad-hoc-Prozeduren abseits der Charta-Prinzipien (insbesondere beim UN-*Peacekeeping*), der grundsätzlichen Unterstützung der UN durch die US-Präsidenten Truman, Eisenhower und Kennedy, der Tolerierung der Sowjetunion bei einigen UN-Friedensoperationen und schließlich der wachsenden Bedeutung der UN-Entwicklungsprogramme (Yost 1972: 183).

Ostrower 1998: 125). In der Generalversammlung wurde zum Ärgernis der USA mit dem „one state, one vote“-Prinzip nicht das reale Mächtegleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten abgebildet (Yost 1980: 296). Zudem waren zu seiner Zeit die Debatten um Unabhängigkeitsbestrebungen als Folge des Kolonialismus noch in vollem Gange und die Mitgliedszahlen stiegen rasant an, was die Entscheidungsfähigkeit der Organisation beeinträchtigte. Die Vereinten Nationen konnten sich seiner Meinung nach also nicht mit den wesentlichen Fragen über Weltfrieden und internationale Sicherheit beschäftigen (Yost 1968a: 77; 254 f.).²⁴¹ Gleichzeitig hing dies jedoch auch zusammen mit einem nachlassenden Interesse der US-Präsidenten Johnson und Nixon an den UN und der Kooperation mit der Organisation ab 1964 (Yost 1972: 184 f.; Stern 1978: 50). Finger merkt zu Recht an, dass Nixon und Kissinger diese „Mängelliste“ der UN zweifelsfrei teilten, die Yost anführt, insbesondere im sicherheitspolitischen Bereich, was sich auch während des Vietnam-Krieges bewahrheitete.

Beide Seiten ziehen daraus jedoch in höchstem Maße unterschiedliche Konsequenzen: Während Nixon und Kissinger versuchten, die UN weitgehend zu ignorieren (bis zum Jom-Kippur-Krieg 1973, als UN-Blauhelmtuppen die Aufgabe übertragen wurde, die Konfliktparteien Israel und Ägypten bzw. Syrien zu trennen), betrachtete Charles Yost die UN als eine essenzielle Organisation und mögliche zentrale und globale Autorität, die es zu nutzen, zu stärken und zu reformieren galt.²⁴² Nur die Nutzung internationaler Organisationen könne zur Schaffung einer stabileren und friedlicheren Welt beitragen. Das traditionelle Staatensystem sei in seiner Logik des nationalen Wettbewerbs zu beschränkt, um für globale Probleme globale Lösungen im UN-Rahmen zu erarbeiten (Yost 1972: 211 ff.). Hierbei betrachtete er ihre Aufgaben im Bereich der Friedenssicherung (Yost 1968b: 13 f.), der Abrüstung, der Friedensvermittlung und der Unterstützung bei der Entwicklung von Staaten. Darüber hinaus betont er auch die Notwendigkeit der sofortigen Kooperation der Supermächte in Form von jährlichen Gipfeln möglichst im multilateralen Rahmen der UN (Yost 1972: 208), im Bereich der

²⁴¹ Bereits 1966 schreibt Yost in seinem Aufsatz „*The United Nations: Crisis of Confidence and Will*“, der in der *Foreign Affairs* erschien, dass die Ineffektivität der UN komplexer Natur sei, und untersucht dabei die komplexen Hintergründe in der Generalversammlung (neue Mehrheiten der afrikanischen und asiatischen Staaten) und im Sicherheitsrat der UN (Vetorecht und seine Blockade) (Yost 1966). Dabei stellt er fest, dass zum einen die Erwartungen an die Weltorganisation (die weder Weltregierung noch -Parlament sei) realistisch eingeschätzt werden müssten und zum anderen von der „politischen Großwetterlage“ abhängig seien. Die betrifft die Abhängigkeit von der Bereitschaft der UN-Mitglieder – inklusive der Supermächte USA und Sowjetunion – in bestimmten Konflikten zusammenzuarbeiten (Yost 1966: 19 f.). Zudem waren 1966 wichtige Staaten, wie beispielsweise Vietnam oder die PR China, noch gar nicht Mitglied in den UN, was Konfliktlösungen erschwerte.

²⁴² So u.a. in seinem Buch „*The Conduct and Misconduct of Foreign Affairs*“; Yost 1972: 180 ff.. Damit meint er auch, die UN mit wesentlich mehr finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten; siehe Yost 1972: 221 ff.

Verstärkung von *Peacekeeping*-Truppen und der Einrichtung einer UN-Polizeitruppe für internationale Kriseneinsätze (Yost 1968a: 255 f.; Yost 1968b: 13 f.).²⁴³ Zur Frage, wie wahrscheinlich dies sei, schreibt er in „*The Insecurity of Nations*“:

„*The revival and re-enforcement of the United Nations no doubt seems, and at the moment may be, Utopian. The point to be made again and again, to be hammered unmercifully into our proud, hard, silly heads, is that the attempt to achieve the security of nations by national means under modern circumstances is still more Utopian.*“ (Yost 1968a: 258)

Aufgrund dieser Unterschiede zwischen Präsident und US-UN-Botschafter, war Yost nicht in der Lage, während seiner Amtszeit als Normenunternehmer seines konzeptionellen Denkens im nationalen Kontext zu agieren, im internationalen UN-Kontext jedoch durchaus schon. In seinem konzeptionellen Denken geht Yost sogar noch weiter und offenbart sich gar als „Weltbürger“: Er greift später die zuvor genannte Utopie erneut auf und spricht von der Notwendigkeit, die Staatenwelt in eine Staatenföderation auf globaler Ebene zu transformieren, mit einer föderalen Autorität sowie einem einheitlichen Währungs- und Handelssystem, zu der auch die UN maßgeblich beitragen sollten (Yost 1972: 223 ff.). Dieses Weltordnungskonzept von Yost orientiert sich an den Vereinigten Staaten von Amerika und z.T. an den politischen Integrationsbemühungen in Europa: „*The concepts of 'foreigner' and 'foreign affairs' would wither away and be replaced by a sense of common kinship and citizenship.*“ (Yost 1972: 224). Damit kritisierte er auch die kollektive Identität der USA als Nation.

Nach seinem Ausscheiden kritisierte er zudem die politischen Entscheidungsmechanismen US-amerikanischer Außenpolitik: So beschrieb er in seinem Artikel in der *Foreign Affairs* „*The Instruments of American Foreign Policy*“ die Zentralisierung der Außenpolitik und der dazugehörigen Entscheidungsprozesse weg vom *State Department* hin zum Weißen Haus und schlug einige Reformen der US-Außenpolitik vor, wie beispielsweise die Schwächung des NSC zugunsten des Außenministeriums (und seiner Abteilungen für internationale Organisationen), die Ernennung einflussreicher US-Außenminister sowie eine starke amerikanische UN-Politik (Yost 1971: 59–68; Yost 1972: 143 ff.). Hintergrund von Yosts Argumentation war, dass unter den drei Präsidenten Kennedy, Johnson und Nixon das *Department of State* sowie der *US Foreign*

²⁴³ Yost fordert zum Wohle der internationalen Sicherheit dringend, dass die Supermächte im Bereich des *Peacekeeping* zusammenarbeiten. Dennoch ist er realistisch genug in seiner Einschätzung, dass die USA auch ohne die Sowjetunion Verantwortung für die internationale Sicherheit wahrnehmen müssten. Allerdings sollten sie dies möglichst mit multilateralen Instrumenten durchführen und eine unilaterale militärische Intervention vermeiden, sofern kein Verbündeter Staat direkt betroffen sei. Geprägt von den Entwicklungen in Vietnam warnt er vor Interventionen in Staaten gegen Aufständische, deren Regierung selbst nicht in der Lage ist, die Aufstände zu bekämpfen (Yost 1968b: 14). Es ist offensichtlich, dass er sich hierbei indirekt auf die US-Intervention in Vietnam bezieht.

Service insgesamt nachhaltig geschwächt wurden – zum Vorteil des Weißen Hauses und zum Nachteil einer nach Auffassung Yosts professionellen US-Außenpolitik (Yost 1971: 63).²⁴⁴

In seinem Buch „*The Conduct and Misconduct of Foreign Affairs*“ von 1972 vertieft er noch seine bereits zuvor geäußerten Gedanken, indem er das Verhalten und die Instrumente nationaler Regierungen in ihrer Außenpolitik näher untersucht (insbesondere jene der USA) und auf seine Erfahrungen u.a. als US-Botschafter zurückgreift (Yost 1972: xvii). In seiner Wahrnehmung ist es wichtig zu betonen, dass Außenpolitik nicht in erster Linie von rationalen Regeln geprägt sei, sondern von Menschen, Staatsführern und Völkern, die auch von einer Bandbreite von Emotionen beeinflusst werden, und dass es darum gehe, diese in geordnete und kontrollierbare Bahnen zu lenken, um eine Eskalation angesichts der Blockkonfrontation zu vermeiden (Yost 1972: 20). Dabei kritisiert er sehr deutlich u.a. die weltpolitischen Konzeptionen der Präsidenten Kennedy, Johnson und Nixon und wirft ihnen allzu sehr vereinfachende Konzepte vor – angesichts des Ost-West-Konflikts und des Denkens in moralischen Kategorien von „Gut und Böse“ (Yost 1972: 139 f.). Seit dem Tod von Präsident Kennedy würde US-Außenpolitik in „luftleeren Räumen“ ohne Kontakt zur Realität entwickelt. Er fordert eine deutlich höhere Professionalität der Konzeption von US-Außenpolitik, wenn er sagt:

„In most other long-established governments the head of government almost invariably confides the conduct of foreign affairs to the ministry and the career service, which over a great many years has acquired a special knowledge of the external world and a special expertise in dealing with it. Only in the greatest of democracies, where it is a tradition that every man should be able to do anything, is it presumed that amateurs in the White House, in the State Department and in embassies abroad can do at least as well, and probably better, than those bred to the profession.“ (Yost 1972: 141)

Daher zieht er folgende Schlussfolgerungen (Yost 1972: 146 f.; 175–180): Erstens sollten die Formulierung der Außenpolitik und ihr Management in einer einzigen Behörde beheimatet sein, zwar unter der Führung des Präsidenten, jedoch außerhalb des Weißen Hauses. Diese Behörde solle zweitens ausschließlich für die Außenpolitik verantwortlich sein. Mit der Behörde meint Yost das Außenministerium und den Außenminister als obersten Leiter dieser Behörde, die nur von wenigen *political appointees* und mehrheitlich Berufsdiplomaten unterstützt werden sollten. Drittens solle deren Au-

²⁴⁴ Im Übrigen kritisierte Yost auch das zu einfache konzeptionelle Weltbild der Präsidenten Kennedy, Johnson und Nixon (und ebenso der Sowjetunion), das während des Ost-West-Konflikts in einem Schwarz-Weiß-Denken mündete, was er als nicht hilfreich einschätzte zur internationalen Konfliktlösung (Yost 1971: 63).

torität in der Frage der Außenpolitik von allen anderen Institutionen unangetastet bleiben und vom Präsidenten unterstützt werden. Viertens seien die Verantwortlichkeiten gegenüber dem Kongress genauestens zu erfüllen und fünftens sei bei den ganzen Prozessen die Öffentlichkeit über alle Schritte der Außenpolitikentwicklung, ihrer Formulierung sowie Durchführung zu informieren. In diesem Zusammenhang war Yost auch eigentlich gegen die Ernennung von *political appointees* als Botschafter (sowohl in einem bilateralen als auch in einem multilateralen Umfeld) und bezeichnete diese in ihrem Handeln als weitgehend unprofessionell für eine Großmacht wie die USA – abgesehen von einigen Ausnahmen, die er anführt, so u.a. Henry Cabot Lodge Jr. (Yost 1972: 154).²⁴⁵

Was den Begriff der Außenpolitik angeht, so stellt sich Yost in seiner Schlussfolgerung gar als Kosmopolit heraus. Er betrachtet bereits den Begriff der „*Foreign Affairs*“ für überholt und sieht stattdessen die Interessen der Weltgemeinschaft insgesamt und nicht einzelner Staaten im Vordergrund:

„My ultimate conclusion [...] is that the conduct of foreign affairs in the modern world probably cannot become rational until these affairs cease to be ‘foreign’ – until the interests of the world community, of the small world the astronauts observe from their spacecraft, are seen both to outweigh and to compromise the interests of each nation-state.“ (Yost 1972: xvii)

Yost formulierte die meisten seiner Reformüberlegungen erst nach seiner rund 40-jährigen Amtszeit im Auswärtigen Dienst der USA, als er sich im Ruhestand befand. Seine konzeptionellen Überlegungen in „*The Insecurity of Nations*“ waren jedoch bereits Gegenstand kritischer Auseinandersetzungen mit Senatoren während seiner Anhörung im US-Kongress zu seiner Nominierung als US-UN-Botschafter (United States Congress 1969: 7 ff.). Diese Gedanken erklären durchaus sein Handeln innerhalb des nationalen und internationalen UN-Kontextes und sind z.T. auch ein Resultat aus seiner Diensttätigkeit als Berufsdiplomat.

5.2.3 Die Rolle Charles W. Yosts im politischen System der USA

Präsident Richard Nixon ernannte Yost nicht für das Amt, um die Weltorganisation zu stärken (Ostrower 1998: 125). In erster Linie ging es ihm darum, einen US-

²⁴⁵ Und hier wird er etwas widersprüchlich: Denn gerade zum Amt des US-Botschafters bei den UN schreibt er, dass es in der Tat doch eine bekannte politische Persönlichkeit sein sollte, die dieses Amt bekleidet (Yost 1972: 189). Zwar sei ein Berufsdiplomat durchaus effektiver im System der UN, also im internationalen UN-Kontext, nicht jedoch im nationalen Kontext. Wenn er nicht das nationale Prestige habe, so sei der Zugang zu wichtigen Entscheidungsträgern, wie dem Präsidenten, dem Außenminister und Angehörigen des Kongresses nahezu unmöglich. Folglich könne ein Berufsdiplomat schlussendlich auch nicht bei den UN effektiv sein. Er spricht aber zu Recht noch ein grundsätzliches Problem an: „*Our Ambassador there [bei den UN] will not be at the center of power in Washington until the United Nations is more rarely at the center of power in world affairs*“ (Yost 1972: 193).

Botschafter für die UN zu ernennen, der nicht den Anspruch erhebt, ein zweiter Außenminister zu werden oder zu einem engen Berater des Republikanischen Präsidenten zu avancieren (Finger 1988: 196). Nixon war in höchstem Maße skeptisch gegenüber den Vereinten Nationen und sah die Organisation als eine Institution ohne Macht (Ostrower 1998: 124). Sein Kalkül war es jedoch, einen Demokraten in sein Kabinett zu holen, um eine gewisse Überparteilichkeit in der Regierung in außenpolitischen Fragen zu demonstrieren; die Professionalität in der multilateralen Diplomatie durch einen Berufsdiplomaten war ein gewollter Nebeneffekt (Yost 1980: 242; Yost 1972: 191; Moore/Pubantz 1999: 178; Urquhart 1987: 263). Yost hatte zwar einen Kabinettsrang und grundsätzlich auch einen Zugang zum NSC, das Amt des US-UN-Botschafters war jedoch für Nixon von nur geringer Bedeutung, sodass Yost keinen direkten Zugang zum Präsidenten erhielt (United States Congress 1969: 4). Der Sitz im Kabinett war im Falle Yost keine Garantie für eine bedeutende Rolle innerhalb des nationalen Kontextes.²⁴⁶

Interessanterweise war Yost aber nicht Nixons erste Wahl (Ostrower 1998: 125): Ursprünglich bot der Präsident das Amt seinem politischen Gegner bei den Präsidentschaftswahlen, Hubert Humphrey, an. Dies tat zuvor auch Kennedy, allerdings bot er das Amt seinem innerparteilichen Gegenkandidaten Adlai Stevenson an. Humphrey lehnte jedoch ab und Nixon bot anschließend den Posten Robert Sargent Shriver Jr. an, dem Schwager von Präsident Kennedy. Shriver bekundete grundsätzliches Interesse, stellte jedoch u.a. innenpolitische Forderungen, auf die Nixon hätte eingehen sollen, wie beispielsweise die volle finanzielle Aufrechterhaltung einiger Sozialprogramme. Nixon war außer sich und lehnte es entschieden ab, dass ein *political appointee* derartige innenpolitische Forderungen für ein außenpolitisches Amt stellte. Dies war für den neuen Präsidenten untragbar (Finger 1988: 196). Also bot Nixon Yost das Amt an, der die Wahlkampfkampagne von Humphrey unterstützt hatte. Zuvor telefonierte der Präsident jedoch mit Goldberg, um sich über Yost zu informieren und darüber, ob er für die Tätigkeit in New York im Sinne Nixons geeignet sei. Goldberg antwortete: „*You won't have as much trouble with him as Lyndon Johnson had with me.*“ (zit. nach Finger 1988: 196). Dies kam Nixon entgegen, da er die Bedeutung der Rolle des US-Botschafters bei den UN möglichst klein halten wollte. Infolgedessen findet Yost in

²⁴⁶ Dies stellte auch Yost selbst fest: „*Membership in the Cabinet has not proved to be of more than symbolic significance. Under recent Presidents the Cabinet as a body has been little involved in policy formulation, and almost never in foreign-policy formulation. In this respect, participation in meetings of the National Security Council is far more important to an Ambassador to the United Nations. In that capacity I was invited to take part in the consideration only of issues in which the UN was already deeply and inescapably involved, such as the Middle East and Southern Africa, but never in the broad range of other issues in which the UN could and often should have been involved*“ (Yost 1972: 190).

Nixons Autobiografie auch keine einzige Erwähnung (Nixon 1978).²⁴⁷ Auch wenn Yost wusste, dass er unter Nixon nicht viel Einfluss haben würde und er insgeheim dem Präsidenten kein großes Vertrauen oder Sympathie entgegenbrachte, akzeptierte er dessen Angebot (Finger 1988: 197). Yost selbst akzeptierte die Bitte Nixons unter drei persönlichen Gründen, die seine spezifischen Interessen abbildeten: Erstens verband er es mit seiner „naiven Hoffnung“ (Yost 1980: 242), dass der Präsident den Vietnam-Krieg beenden würde und die zerrissene amerikanische Gesellschaft dadurch wieder einigen könne; zweitens, damit ein unerfahrener und möglicherweise UN-kritischer Republikaner nicht das Amt des US-Botschafters bei den UN antreten würde; und drittens ein persönlicher Brief von Hubert Humphrey, der Yost dazu aufrief, seine Ideen auf konstruktive Weise in die Nixon-Regierung zu tragen, statt sie bloß zu kritisieren (Yost 1980: 242 f.; Yost 1972: 192; Stern 1978: 28–30).

Dennoch war Nixons engster außenpolitischer Berater weder der US-Botschafter bei den UN noch der Außenminister. In erster Linie nahm bekanntermaßen der nationale Sicherheitsberater, Henry Kissinger, diese Rolle ein (Ostrower 1998: 124).²⁴⁸ Beide sorgten für eine starke Zentralisierung der Entscheidungsprozesse im Weißen Haus, sodass für Außenstehende die Entscheidungen und ihre Ergebnisse oft intransparent blieben (Moore/Pubantz 1999: 188–193). Nixon misstraute dem *Department of State*, das er unter der Dominanz der Demokraten verortete. Wie Nixon wusste auch Kissinger die Rolle der UN nicht einzuordnen und schrieb ihr keinen relevanten Einfluss in den internationalen Beziehungen zu (Moore/Pubantz 1999: 175). Seiner Überzeugung nach ging es in der internationalen Politik wie zuvor erwähnt viel mehr um das internationale Mächtegleichgewicht zwischen den USA und der Sowjetunion im Denken der Schule des (Neo-)Realismus (Brzezinski 1971: 3–21). „*Don't bother me with that UN crap*“, soll er einst gesagt haben (zit. nach Finger 1988: 197). Seine Be-

²⁴⁷ Richard Nixon äußert sich in seiner Autobiografie lediglich in wenigen Abschnitten zu den UN. Und dies im Zusammenhang mit der Beitrittsfrage der PR China als Mitglied der Weltorganisation (Nixon 1978: 528; 546; 548; 556) und zum Nahen Osten und dessen Befriedung insbesondere nach dem Jom-Kippur-Krieg (Nixon 1978: 921; 930; 936; 938–940). Er erwähnt die UN lediglich einmal ausdrücklich als wichtige internationale Organisation (Nixon 1978: 45): Zur Gründung der UN schreibt er hier durchaus Positives zur Weltorganisation, was der Tatsache einer Autobiografie geschuldet sein mag, um sich als ehemaliger US-Präsident auch außenpolitisch in das rechte Licht zu rücken. Diese Äußerungen spiegelten sich während seiner Amtszeit aber nur selten in entsprechenden Handlungen wider, wenn er schreibt: „*I was elated when both the United States and the Soviet Union supported the founding of the United Nations. As an admirer of Woodrow Wilson I felt we had made a serious mistake in not joining the League of Nations, and I believed that the UN offered the world's best chance to build a lasting peace.*“ (Nixon 1978: 45).

²⁴⁸ Henry Kissinger schrieb seine Dissertation über das europäische Mächtegleichgewicht im 19. Jahrhundert und seine Neuordnung während des Wiener Kongresses mit dem Titel „*A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812–1822*“ (Kissinger 1957). Danach lässt sich Kissingers Weltordnungskonzept auf Grundlage der realistischen Denkschule adäquat einordnen (Kaplan 1999: 73–82; Moore/Pubantz 1999: 172 f.).

trachtung der Sowjetunion als „*enemy of mankind*“ (zit. nach Yost 1972: 79) bestärkte nur Nixons Strategie, ihren Einfluss zurückzudrängen, indem die USA Stärke beweisen müssten.²⁴⁹ Zum gleichen politischen Aspekt gab es damit äußerst unterschiedliche Perspektiven. Yost bedauerte diese Haltung und stellt Nixon in die Tradition der bisherigen Nachkriegspräsidenten Truman, Eisenhower, Kennedy und Johnson, die während der Zeit des Ost-West-Konflikts lediglich Stereotypen bedienten, ins Schwarz-Weiß-Denken verfielen und die Notwendigkeit sahen, gegenüber der Sowjetunion entschlossen aufzutreten, um ihrer Meinung nach die nationale Sicherheit und jene der gesamten westlichen Hemisphäre zu wahren. Die mangelnde außenpolitische Urteilsfähigkeit dieser Präsidenten inklusive Nixon sah Yost äußerst kritisch, da sie nicht so weitsichtig agierten wie beispielweise die Präsidenten Lincoln, Wilson oder Roosevelt. Seiner Meinung nach wären diese eher in der Lage gewesen, die USA aus der verheerenden und teuren Logik des Wettbewerbs der Systeme während des Ost-West-Konflikts zu führen (Yost 1972: 85; 140).

In der Öffentlichkeit wurde die Ernennung Yosts mit Überraschung wahrgenommen, war Yost als Berufsdiplomate für viele Amerikaner doch zunächst ein unbeschriebenes Blatt. Für ein Amt, das zuvor von bekannten Persönlichkeiten bekleidet wurde, war die Ernennung Yosts unkonventionell. Der Journalist der *New York Times*, Raymond W. Apple Jr., schrieb in der Ausgabe vom 21. Dezember 1968, dass „*almost none of the reporters had the slightest idea who Mr. Yost was*“ (Apple 1968), während Nixon selbst Yosts Ernennung als „*probably one of the best appointments I have made*“ (Apple 1968) einordnete.²⁵⁰

Dass Charles Yost aufgrund seiner relativen Unbekanntheit nicht in der Lage war, Nixon und Kissinger von der Relevanz der UN zu überzeugen, war von vornherein für alle Beteiligten klar. Hinzu kam, dass Nixon seinem Außenminister William P. Rogers nur wenig Handlungsspielraum überließ und dieser primär die Regierungskonsultationen mit dem Kongress übernehmen, aber keine eigene außenpolitische Agenda verfolgen sollte (Yaquob 2007). Yost musste also im Gegensatz zu seinen Ersternennungsvorgängern Austin, Lodge Jr. und Goldberg ähnlich wie Stevenson strikt die Hierar-

²⁴⁹ Hintergrund dieser Haltung war u.a. auch die Tatsache, dass die USA seit den 1970er Jahren wegen der ressourcenintensiven Intervention im Vietnam, des ersten Handelsdefizites sowie der Dollarschwäche nicht mehr die unangefochtene Weltmacht waren. Daraus resultierte für Nixon und Kissinger die Auffassung, dass es um Einflussphären ging und die Vertretung der nationalen Interessen (Moore/Pubantz 1999: 174–175)

²⁵⁰ Politischen Gegenwind bekam Yost auch bereits während der Anhörungen im US-Kongress zu spüren, da sich seine Ansichten fundamental von jenen Nixons unterschieden. Manche Senatoren stufte deshalb seine Einflussmöglichkeiten im nationalen und internationalen Kontext als möglicherweise sehr gering ein (United States Congress 1969: 7; 21 f.; 26).

chien einhalten und eng mit dem *Department of State* zusammenarbeiten, dessen Führung beim Präsidenten kaum einen Einfluss hatte (Finger 1988: 198). Darüber hinaus galt es, stets die Anweisungen Nixons umzusetzen bzw. sich nicht für eigene Empfehlungen einzusetzen, wenn der Präsident diesen skeptisch gegenüberstand. Yost schreibt selbst, dass er insbesondere in seinem ersten Jahr 1969 als Kabinettsmitglied regelmäßig an den Kabinettsitzungen teilnahm, sowie an Sitzungen des NSC, wenn es um Fragen zu den Vereinten Nationen ging (z.B. Naher Osten, südliches Afrika). Den meisten Austausch pflegte er mit Außenminister Rogers (Yost 1980: 243), der jedoch aufgrund seiner mangelnden außenpolitischen Erfahrung kaum Einfluss gegenüber dem Präsidenten besaß. Finger berichtet darüber hinaus, dass sich der *Assistant Secretary for International Organizations* Samuel De Palma gegen die Kürzung von Geldern für die UNESCO aussprach. Daraufhin gab es keine formelle Antwort des Präsidenten, sondern nur die Notiz „*To hell with this outfit. Let's gun it. RMN*“ (Finger 1988: 198) an Palma und Rogers, der dagegen nicht protestierte. In Nixons zweitem Jahr wandelte sich jedoch aus Yosts Sicht das Verhalten des Präsidenten vom anfangs „neuen Nixon“ (Yost 1972: 78 ff.; 1980: 243), der aufgeschlossen und kooperativ war²⁵¹, wieder hin zum „alten Nixon“ (Yost 1972: 78 ff.; Yost 1980: 243), der Opposition als Bedrohung sah und eine außenpolitische Konfrontation mit den USA nicht wohlgesinnten Staaten verfolgte.²⁵² Das führte dazu, dass Yost auch aufgrund mangelnden Rückhaltes seitens des Weißen Hauses 1971 vorzeitig zurücktrat und um einer möglichen Entlassung durch Nixon aufgrund zunehmend unterschiedlicher außenpolitischer Vorstellungen zuvorzukommen. Yost konnte damit keine große Rolle und Einfluss im nationalen Kontext ausüben: Er verfügte kaum über Verhandlungsvorteile (z.B. ein enges Vertrauensverhältnis zum US-Präsidenten), sodass sich alles Weitere, wie ihre Nutzung und die Fähigkeit sie zu nutzen, erübrigte.

Bei der Leitung der USUN zeigte sich, dass Yost seinen Mitarbeiterstab eher locker führte und sich gleichzeitig auf Fragen der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens konzentrierte (Finger 1988: 215). Er war insgesamt eher zurückhaltend und hielt sich oftmals im Hintergrund bzw. überließ anderen die Bühne der Weltpolitik und das Sprechen im Namen der USA. Der Präsident gab Yost bei der Zusammenstel-

²⁵¹ Dies zeigte Nixon auch in seiner Inaugurationsrede 1969, in der er von einer Ära der Verhandlungen sprach, die die Ära der Konfrontation ablösen sollte: „*After a period of confrontation, we are entering an era of negotiation*“ (Nixon 1969).

²⁵² Yost merkt jedoch an, dass sich „beide Nixons“ hauptsächlich lediglich in Stil und Rhetorik unterschieden – selten in der Sache. Der „neue Nixon“ würde neue politische Initiativen starten, während der „alte Nixon“ diesen entgegenwirken würde. Insbesondere beim „alten Nixon“ gab es zwischen der öffentlichen und der privaten Person kaum einen Unterschied, während dieser beim „neuen Nixon“ erheblich sei (Yost 1972: 82).

lung seines Mitarbeiterstabes keine vollends freie Hand, war Yost doch ein Demokrat unter einem Republikanischen Präsidenten. So wollte Nixon eigentlich einen *political appointee* als stellvertretenden Botschafter. Yost war hier jedoch in der Lage sich durchzusetzen und den Berufsdiplomaten William Buffum einzusetzen, der bereits unter Botschafter Arthur Goldberg gedient hatte. Nixon setzte dafür zwei erfahrene Republikanische Parteifreunde als politisch Ernante ein: Christopher H. Phillips als Stellvertreter im Sicherheitsrat und Glenn Olds als US-Vertreter im ECOSOC (Fasulo 1984: 147–152). Phillips diente zuvor bereits im *Department of State* und unter Präsident Eisenhower in der USUN. Olds war hingegen Erzieher und für ihn war es ungewohnt, instruierte Stellungnahmen abzugeben, was laut Fingers Erzählungen zu irritierenden Situationen geführt habe (Finger 1988: 216).

Was Yosts Handlungsspielraum auf dieser Grundlage anging, so fragte Finger ihn in einem späteren Interview, inwiefern Yost unter Nixon in der Lage war Einfluss auszuüben: „*One percent and the high commissioner for human rights*“ (Finger 1988: 198). Mit Letzterem meinte er den von Costa Rica eingebrachten Vorschlag, einen Hochkommissar für Menschenrechte einzusetzen, dem die US-Delegation zustimmte.²⁵³ Allerdings war Yost durchaus in der Lage, Einfluss bei einigen Themen auszuüben und komplexe strukturelle Fragen zu den UN und internationale Krisen und Konflikte als *Action-channels* zu nutzen, wie z.B. den Nahost-Konflikt (siehe Kapitel 5.2.4). Festzuhalten ist dabei jedoch, dass es stets Themen waren, die für Nixon und Kissinger eine niedrigere Priorität besaßen oder bei denen sie mit der Idee des Mächtegleichgewichtes nicht weiterkamen. Im Falle von Vietnam schreibt Yost rückblickend, dass er gegen die US-Intervention mehr hätte protestieren und früher vom Amt zurücktreten müssen (Yost 1980: 244).

5.2.4 Die Rolle Charles W. Yosts im System der UN

Als Charles Yost 1969 zu den Vereinten Nationen kam, war die große Welle der Dekolonisierung weitgehend vorüber, und die UN entwickelten sich mit 126 Mitgliedstaaten zu einer universalen und bezogen auf ihre Mitgliederstruktur heterogenen Organisation.²⁵⁴ Diese multilaterale Organisation war nun aus Sicht der USA weitaus schwieriger zu führen, als es noch unter Lodge Jr. in den 1950er Jahren der Fall war und die Organisation von westlichen und lateinamerikanischen Staaten dominiert wurde (Yost 1980: 239 f.; 327 f.). Aus diesem Grund war es aus Sicht Nixons durchaus plausi-

²⁵³ Zur genauen Genese des UN-Hochkommissars siehe u.a. Hobbins 2001: 38–74; Clark 1972.

²⁵⁴ Zur jährlichen Entwicklung der UN-Mitgliedstaaten seit 1945 siehe UNRIC 2018.

bel, nun einen äußerst erfahrenen Berufsdiplomaten für das Amt in den Vereinten Nationen zu berufen.

Das Arbeitsverhältnis zwischen Yost und dem UN-Generalsekretär Sithu U Thant war stets professionell und es bestand ein relativ enger Kontakt während Yosts gesamter Amtszeit. U Thant selbst war angesichts der eher neuen UN-kritischen Nixon-Regierung überrascht, dass Yost beispielsweise die Friedensbemühungen im Nahost-Konflikt unterstützte und auch hier in regelmäßigem Kontakt mit dem Generalsekretär stand (U Thant 1978: 314 f.; 316; 319; 325; 338). Yost selbst erwähnt U Thant jedoch kaum, er stand nach Auffassung Yosts im Schatten von U Thants Amtsvorgänger Dag Hammarskjöld (Yost 1972: 180 f.).

Zu Beginn seiner Amtszeit beschäftigte sich Yost mit Themen, die in erster Linie technischer und komplexer Natur waren und alle Künste der multilateralen Diplomatie erforderten (Repräsentation, Informationen, Initiativen, Konsultationen sowie Austausch zwischen nationaler und internationaler UN-Ebene). Aufgrund dessen hatten Nixon und Kissinger dagegen nichts einzuwenden: So erhielt er vom Weißen Haus und dem Außenministerium die nötige Unterstützung, um die „Artikel-19-Debatte“ über die UN-Charta mit der Sowjetunion fortzuführen und eine Weiterentwicklung und Reform des UN-*Peacekeeping* voranzutreiben (Finger 1988: 199).²⁵⁵ Folglich knüpfte er an die Verhandlungen seines Vorbildes Adlai Stevenson an, in dessen Amtszeit die „Artikel-19-Krise“ aufkam. Die Sowjetunion (und auch die Kolonialmacht Frankreich) weigerten sich, sich an den Kosten für die damals neu eingerichteten Friedensoperationen in der heutigen Demokratischen Republik Kongo und dem Nahen Osten zu beteiligen.²⁵⁶ Letztlich ging es auch um die Frage, wie eine Standard-Prozedur für den Einsatz einer Friedensoperation eingerichtet werden könnte und wer die Kontrolle über diese Truppen hat. Zunächst versuchten die USA in den Vereinten Nationen zusammen mit anderen, mittleren Mächten Richtlinien zu entwerfen, was – wie zu erwarten – auf den Widerstand der Sowjetunion und Frankreichs stieß. Daraufhin startete die USUN unter Yost eine neue Initiative, um insbesondere die Sowjetunion in die Verhandlungen einzubinden und mit ihr direkt über eine Standardisierung des *Peacekeeping* zu sprechen. Dabei

²⁵⁵ Generell setzte sich Yost stets für Reformen der UN ein, um die Weltorganisation zu stärken: so auch anlässlich ihres 25-jährigen Bestehens 1970 (Finger 1988: 202 f.).

²⁵⁶ Art. 19 der UN-Charta besagt: „*A Member of the United Nations which is in arrears in the payment of its financial contributions to the Organization shall have no vote in the General Assembly if the amount of its arrears equals or exceeds the amount of the contributions due from it for the preceding two full years. The General Assembly may, nevertheless, permit such a Member to vote if it is satisfied that the failure to pay is due to conditions beyond the control of the Member.*“ Zur damaligen Zeit gab es kein separates *Peacekeeping*-Budget, weshalb alle Kosten zunächst über den regulären UN-Haushalt abgedeckt wurden mussten (United Nations Resolution A/RES/1874 (S-IV) (1963); United Nations Resolution A/RES/55/235 (2001)).

hielt Yost jedoch immer Rücksprache mit *Assistant-Secretary* De Palma (Finger 1988: 199). Um der Sowjetunion entgegenzukommen, war die Verhandlungsgrundlage die Prämisse, dass nur der Sicherheitsrat den Einsatz von UN-Truppen beschließen könne (angefangen bei Militärbeobachtern). In einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Länder Mexiko, Kanada, Tschechoslowakei und Ägypten sowie Großbritannien, Frankreich, der Sowjetunion und den USA, erarbeiteten diese Staaten die genauen Richtlinien (Finger 1988: 199). Während die meisten Punkte im Konsens erarbeitet wurden, bestand der Hauptkonflikt in der Frage der Beauftragung und Kontrolle der UN-Friedenstruppen. Die Sowjetunion bestand auf eine generelle direkte Kontrolle durch den Sicherheitsrat, um im Zweifel von ihrem Vetorecht Gebrauch machen zu können, während die USA zwar die Beauftragung ebenfalls beim Sicherheitsrat verorteten, die tägliche Verwaltung und Führung der UN-Truppen jedoch beim UN-Generalsekretär sahen. Laut Finger konnte Yost die Position der Sowjetunion durchaus nachvollziehen (Finger 1988: 200) und er versuchte die US-Regierung zum Entgegenkommen zu bewegen, was Nixon akzeptierte, als er am 25. Februar 1971 im Kongress sagte:

„[...] a crucial development would be joint recognition by the United States and the Soviet Union of a common interest in strengthening the U.N.'s peace-keeping capacity. A major effort should be made to reach an agreement on reliable ground rules for peacekeeping operations.“ (Finger 1988: 200)

Dennoch konnte nie ein offizieller Kompromiss erzielt werden. Die Frage blieb offen und es wurde dem UN-Generalsekretär überlassen, inwiefern er bereit war, den Sicherheitsrat beim *Peacekeeping* einzubinden (Finger 1988: 200 f.). Der damals amtierende Generalsekretär Sithu U Thant fügte die beiden unterschiedlichen Positionen zusammen, indem er die Führung einer *Peacekeeping*-Einheit den UN in Gestalt des Generalsekretärs und unter Berücksichtigung der Autorität des Sicherheitsrats bei der Mandatierung derartiger Einsätze zusprach sowie die Ernennung eines Truppenkommandeurs mit Zustimmung des Sicherheitsrats vorsah. Die Finanzierungsfrage blieb mit dem Verweis auf Art. 17, Abs. 2 der UN-Charta in Yosts Amtszeit weiterhin vage (Finger 1988: 202).²⁵⁷ Einzig die Auftrags- und Führungsfrage von *Peacekeeping*-Truppen konnte damit gelöst werden. Und auch wenn Yost der Sowjetunion bei den *Peacekeeping*-Verhandlungen entgegenkommen wollte, waren ihm hier aufgrund seiner Position als nationaler Repräsentant Grenzen gesetzt.

²⁵⁷ Art. 19, Abs. 2 der UN-Charta besagt: „The expenses of the Organization shall be borne by the Members as apportioned by the General Assembly“ (UN Charta 1945/1965).

Einen diplomatischen Rückschlag im UN-Verhandlungsprozess gab es jedoch, als Yost 1970 das erste Veto der USA in der Geschichte der UN im Sicherheitsrat einlegte und die USA isolierte (Ostrower 1998: 126). Ironischerweise passierte dies unter dem ersten US-Botschafter bei den UN (Ersternennung), der Berufsdiplomat und gerade im multilateralen Entscheidungsprozess der UN eng eingebunden war und dies auch forcierte. Ein aktuelles Thema in den Vereinten Nationen war neben dem südlichen Afrika – Namibia, Südafrika – auch Rhodesien, das heutige Zimbabwe (Fasulo 1984: 142 f.). Die nichtständigen Mitglieder Burundi, Nepal, Sierra Leone, Syrien und Sambia forderten den Abbruch der Beziehungen zum Regime unter Premierminister Ian Smith und die Verhängung von Sanktionen – auch gegen das Apartheidsregime in Südafrika und gegen Portugal als Kolonialmacht des Nachbarlandes Mozambique, die Rhodesien unterstützten. Darüber hinaus verurteilte der Resolutionsentwurf Großbritannien, da es keine militärischen Maßnahmen gegen Zimbabwe unternahm (Finger 1988: 212). In Rhodesien regierte ähnlich wie in Südafrika eine weiße Minderheit, die einen Großteil der Bevölkerung aus dem politischen Prozesses ausschloss, weshalb die rhodesische Unabhängigkeitserklärung 1965 von den meisten Staaten nicht anerkannt wurde (Fasulo 1984: 145). Zwar verurteilten die USA das Smith-Regime und unterstützten grundsätzlich auch Wirtschaftssanktionen, jedoch hielten die US-Regierung und Yost den Abschnitt der gesamten Kommunikation mit Rhodesien für zu weitreichend und radikal. Ebenso hielten die USA die Sanktionen gegen die Nachbarländer für zu umfassend und bezweifelten die Umsetzbarkeit mangels internationaler Unterstützung. Dies würde die Glaubwürdigkeit der UN infrage stellen, da eine Implementierung von weitergehenden Sanktionen kaum umsetzbar sei, so Yost (Finger 1988: 212). Zusammen mit dem Vereinigten Königreich legten die USA ein Veto ein, nachdem das Aushandeln eines Kompromisses im Rat gescheitert war. Das Abstimmungsverhalten wurde in der US-Regierung bis auf die höchste Ebene diskutiert, Finger schreibt jedoch, dass Yost sich nicht gegen ein Veto aussprach, er also die Instruktionen der Regierung weitgehend widerstandslos umsetzte und sich beispielsweise nicht für eine Enthaltung einsetzte, wie es Jeane Kirkpatrick während des Falkland-Krieges versuchte (siehe Kapitel 5.3.4). Dies galt auch für die gesamte US-Politik, die Yost teilte, gegenüber den afrikanischen Staaten und ihren Unabhängigkeitsbestrebungen. Denn grundsätzlich unterstützten die USA den Dekolonisationsprozess auf dem afrikanischen Kontinent und stellten zunehmend auch die südafrikanische Präsenz in Namibia infrage (Finger 1988: 210–214).

Für die Präsidentschaft unter Nixon gab es jedoch auch noch Themen, die relevant für die USA waren, jedoch weder durch die Verhandlungen der Supermächte USA

und Sowjetunion noch durch militärische Allianzen gelöst werden konnten, sondern nur durch internationale Zusammenarbeit und die Vereinten Nationen, namentlich globale Herausforderungen (Finger 1988: 214): Hierunter fielen das Bevölkerungswachstum, die Nutzung des Ozeans und Meeresbodens, die Umwelt, der weltweite Drogenmissbrauch, Flugzeugentführungen und die Nutzung des Weltraums. Während Charles Yosts Amtszeit wurde beispielsweise 1971 der Vertrag über das Verbot der Stationierung von Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen auf dem Meeresboden und im Meeresuntergrund verabschiedet (Fasulo 1984: 144). Hierbei unterstützte Yost die Verhandlungen, federführend war jedoch James Leonard, der stellvertretende Leiter der US-Waffenkontroll- und Abrüstungsbehörde.

Aber auch beim Nahost-Konflikt räumten Nixon und Kissinger dem *State Department*, dem Außenminister und dem US-Botschafter bei den UN zumindest für einen kurzen Zeitraum einen größeren Handlungsspielraum und einen gewissen Grad an Autonomie ein, um die US-Politik im Nahen Osten zu formulieren (Finger 1988: 199; Finger 2002: 132; Yaqub 2007: 35–37). William Quandt schreibt zu Nixons und Kissingers zugrunde liegender Motivation: „*There would be credit enough for everyone; if it were to fail, Nixon and Kissinger would be relatively free of blame*“ (Quandt 2005: 59). Diese Sichtweise bezog sich jedoch nicht auf Yosts gesamte Amtszeit, sondern lediglich auf die erste Hälfte (1969 bis Mitte 1970). Obwohl Yost während seiner gesamten bilateralen diplomatischen Laufbahn versuchte, sich dem Nahost-Konflikt zu entziehen, geriet er mit der Ernennung zum US-Botschafter bei den UN immer wieder „*into the vortex of the Arab-Israeli confrontation*“ (Yost 1980: 238). In seinem Artikel „*Israel and the Arabs: The Myths that block Peace*“ von 1969 legt Yost seine persönliche Meinung zur Lösung des Nahost-Konflikts dar und betont u.a., dass beide Seiten gleichberechtigt miteinander verhandeln müssten und Israel nicht über den arabischen Interessen erhaben sei. Als israelischen Mythos bezeichnete er die Auffassung, dass lediglich festgelegte Grenzen mehr Sicherheit bieten würden als ein international vereinbartes Friedensabkommen, wie er es forderte. Auf der arabischen Seite sei es der Mythos, dass der Staat Israel illegitim sei und daher zerstört werden müsse (Yost 1969). Daher könnten nur die moderaten Kräfte auf beiden Seiten miteinander in Verhandlungen treten. Yost setzte sich insbesondere beim Nahost-Konflikt für eine Friedensinitiative von außen ein, um die Konfliktparteien in einem Mediationsprozess zu begleiten. Seiner Meinung nach sollten dabei die UN eine wichtige Rolle spielen, um einen solchen multilateralen Prozess zu unterstützen. Dabei nahm er auch die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats in die Pflicht, die UN hierbei zu unterstützen, insbesondere die USA und

die Sowjetunion – um damit nicht zuletzt auch eine Konfrontation der Supermächte zu verhindern.²⁵⁸ Nach dem Sechs-Tage-Krieg 1967 zwischen Israel und den arabischen Staaten verabschiedete der Sicherheitsrat die Resolution 242, an der auch der frühere US-Botschafter bei den UN Arthur J. Goldberg beteiligt war, und die alle Konfliktparteien zu einer Befriedung der Region aufforderte (United Nations Resolution S/RES/242 (1967)). Da die Resolution jedoch relativ vage blieb, erklärte sich der Sicherheitsrat bereit, mit dem Sondergesandten des UN-Generalsekretärs Gunnar Jarring zusammenzuarbeiten, um ein Friedensabkommen zwischen Israel, den Palästinensern und den arabischen Nachbarstaaten auf Grundlage der Resolution 242 zu verhandeln (Ostrower 1998: 127–130).

Demgegenüber stand die Auffassung von Präsident Nixon und Kissinger: Ihnen ging es in erste Linie darum, Israel zu unterstützen, da es der einzige demokratische Staat in der Region sei und zudem ein Gegner des sowjetischen Einflusses (Ashton 2007: 9 f.; Yaqub 2007: 35–58; Kissinger 1979: 352). Die Verknüpfung zwischen dem Nahost- und dem Ost-West-Konflikt folgte der außenpolitischen Prämisse Nixons und Kissingers, jeden regionalen Konflikt mit globalen Themen zu verbinden, anstatt sie isoliert zu betrachten, um mit der Sowjetunion in Verhandlungen zu treten (Brzezinski 1971: 3–21). Dies betraf u.a. Zugeständnisse in Vietnam oder bei der Rüstungskontrolle, um Zugeständnisse im Nahost-Konflikt zu ermöglichen und um damit einem Friedensabkommen näher zu kommen. Mit der Einrichtung der „Vier-Mächte-Gespräche“ durch die USA und die Sowjetunion hatte auch Yost ein Forum, in dem er direkt auf die Nahost-Politik einwirken konnte (Kissinger 1979: 355). Das Forum, das aus den UN-Vertretern der USA, der Sowjetunion sowie Frankreichs und des Vereinigten Königreiches bestand, sollte die Mission des UN-Sondergesandten Gunnar Jarring unterstützen. Im Rahmen des sogenannten „Yost-Vorschlages“ vom Dezember 1969, der einen Friedensvertrag zwischen Jordanien und Israel vorsah und den „Rogers-Plan“ ergänzen sollte, präsentierte Yost Ideen zur Lösung der Krise im Nahen Osten (UNARMS 1968; Kissinger 1979: 374 ff.). Der „Rogers-Plan“ und der „Yost-Vorschlag“ sollten die Resolution 242 flankieren und u.a. den israelischen Rückzug aus (den) besetzten Gebieten²⁵⁹

²⁵⁸ US-Außenminister Rogers Argumentation ging in eine ähnliche Richtung: Er favorisierte eine eher überparteiliche Position der USA gegenüber den Konfliktparteien, um als glaubwürdiger Mediator auftreten zu können. Zudem hätte seiner Meinung nach diese Position den Vorteil, dass sich die arabischen Staaten nicht mit der Sowjetunion verbünden würden; was bei einer USA-Israel-Allianz der Fall gewesen wäre (Quandt 2005: 62).

²⁵⁹ Es gibt zwei unterschiedliche Übersetzungen der Sicherheitsratsresolution 242 (United Nations Resolution S/RES/242 (1967): para. 1i), die beide offiziell sind: Die englischsprachige Version spricht vom Rückzug aus besetzten Gebieten („*from territories*“), während in der französischsprachigen Version von „den“ besetzten Gebieten die Rede ist („*des territoires occupés*“).

nach dem Sechs-Tage-Krieg unterstützen (Ostrower 1998: 127–130; Yaqub 2007: 38 f.). Beide Vorschläge wurden jedoch von den Konfliktparteien abgelehnt, jedoch auch von Nixon und Kissinger nicht offensiv unterstützt (Quandt 2005: 68; Ashton 2007: 9 f.; Yaqub 2007: 39), die mit Israel z.T. gleichzeitig bilaterale Gespräche führten und damit die Initiativen des *State Departments* unterliefen.²⁶⁰ Als es 1970 zwischen Israel und Ägypten zunehmend zu politischen Spannungen kam, wurde allen beteiligten Seiten klar, dass die „Vier-Mächte-Gespräche“ zu keinem Durchbruch führten. Im August 1970 gelang es US-Außenminister Rogers noch, einen Waffenstillstand zwischen Israel und Ägypten zu verhandeln und die Gespräche wieder aufzunehmen. Yost ging in seinen Forderungen jedoch noch weiter und verlangte, dass die USA den Waffenverkauf an Israel zurückhalten sollten, um Israel zu einem Friedensabkommen mit Ägypten zu zwingen. Seine Idee war es, durch ein umfangreiches Friedensabkommen die sowjetische militärische Unterstützung der arabischen Staaten obsolet werden zu lassen, solange der Waffenstillstand noch anhielt.²⁶¹ Präsident Nixon und Kissinger, die beide die Beziehungen zu Israel verbessern wollten, lehnten diesen weitreichenden Vorschlag jedoch ab und waren der Auffassung, dass ein Friedensabkommen erst möglich sei, wenn der sowjetische Einfluss in der Region zurückgedrängt werden würde (Kissinger 1979: 584; Yaqub 2007: 36 f.). Yosts Einfluss in diesem Konflikt hing auch stark vom Einfluss des US-Außenministeriums und seines Außenministers Rogers ab, inwieweit es mit dem Konflikt betraut wurde und nicht das Weiße Haus sich dessen annahm. Auch bei diesem Thema machte sich die außenpolitische Unerfahrenheit von Rogers gegenüber der Dominanz Kissingers bemerkbar. Die immer stärker werdende Involvierung Kissingers in den Nahost-Konflikt sorgte für eine Marginalisierung Yosts. Nach Auffassung Yosts wollte Nixon – ähnlich wie Kennedy und Johnson – sein eigener Außenminister sein (Yost 1972: 139). Auch diese Differenzen, der mangelnde Rückhalt sowie der daraus resultierende sehr begrenzte Einfluss innerhalb der US-Regierung sorgten schließlich für Yosts Rücktritt im Frühjahr 1971.

²⁶⁰ Zur widersprüchlichen Nahost-Politik unter Nixon siehe ausführlich u.a. Ashton 2007: 1–15 und Yaqub 2007: 35–58. Sie ist vor allem wie zuvor erwähnt innenpolitisch zu erklären durch den Konflikt zwischen Sicherheitsberater Kissinger und Außenminister Rogers sowie ihre divergierenden Perzeptionen des Nahost-Konflikts.

²⁶¹ Ein derartiges umfangreiches Friedensabkommen zwischen Israel und Ägypten wurde erst 1978 im Rahmen des Camp-David-Abkommens unterzeichnet. Daran beteiligte Personen waren der US-Präsident Jimmy Carter, der israelische Ministerpräsident Menachem Begin sowie der ägyptische Präsident Anwar as-Sadat (Quandt 2005: 255–285). Yost (und auch Außenminister Rogers) kann hierbei als durchaus seiner Zeit voraus eingeschätzt werden, da 1973 der Jom-Kippur-Krieg ausbrach und ein umfangreiches Abkommen diesen unter Umständen verhindert hätte (siehe auch Yaqub 2007: 54 f.).

5.2.5 Zwischenfazit

Charles W. Yosts Einfluss hielt sich sowohl im nationalen als auch im internationalen UN-Kontext in Grenzen und als US-UN-Botschafter spielte er damit eine eher unbedeutende Rolle. Yost war der erste reguläre Berufsdiplomat, der als Ständiger Vertreter der USA bei den UN von einer neuen US-Regierung ernannt wurde. Dass er keine bedeutende Rolle spielte, lag zum einen daran, dass das *State Department* insgesamt in der Außenpolitik unter Nixon eine untergeordnete Rolle zugesprochen bekam, und zum anderen dass das Amt des US-Botschafters bei den UN bewusst marginalisiert werden sollte.

Yost verfügte über umfangreiche diplomatische Erfahrungen und damit eigentlich beste Voraussetzungen, um nationale, aber vor allem internationale multilaterale Verhandlungsprozesse innerhalb der UN maßgeblich mitzugestalten. Jedoch fehlte es ihm an innenpolitischem Rückhalt, was sich auf seine Rolle bei den UN auswirkte. Er verstand es durchaus, Kompromisse auszuhandeln und Mehrheiten in den UN für US-amerikanische Interessen zu organisieren – während seiner Amtszeit musste er jedoch für die USA das erste Veto im UN-Sicherheitsrat einlegen, was auch für ihn eine persönliche Niederlage bedeutete.

Trotz dieser Niederlagen ist sich Yost treu geblieben: Seine Biografie zeigte, dass er bereits früh mit fremden Kulturen in Kontakt kam und einen internationalen und differenzierten Blick auf die politischen Ereignisse in der Welt entwickelte. Yosts früher Eintritt in den Auswärtigen Dienst der USA und insbesondere seine Beteiligung und Mitarbeit an der Gründung der Vereinten Nationen zeigen, dass er mit seiner Ansicht eines Internationalisten vollends der Überzeugung war, dass nur eine internationale Organisation in der Lage ist, die Krisen und Konflikte in der Welt zu lösen. Dazu wären die USA niemals allein in der Lage. Trotz seiner eher untergeordneten Rolle in Washington, D.C. kam ihm diese Auffassung während seiner Amtszeit als stets professionell und parteipolitisch unabhängig agierender Ständiger Vertreter der USA bei den UN durchaus zugute. Mit diesem persönlichen Hintergrund im individuellen Kontext kann seine Rolle als klassischer Diplomat eingeordnet werden.

Als ebendieser aktive Diplomat war Yosts konzeptionelles Denken seiner Zeit weit voraus: Seine Kritik an der damals dominierenden realistischen Schule der Internationalen Beziehungen und dem Denken in Kategorien von Mächtegleichgewichten und Nullsummenspielen zog sich wie ein roter Faden durch sein Denken und Handeln. Obwohl während seiner Zeit der Ost-West-Konflikt alles dominierte, war für ihn das Denken in „Freund-Feind“-Schemata kein zeitgemäßes Konzept von Außenpolitik und dem

Verständnis einer globalen Weltordnung. Nur die Vereinten Nationen könnten seiner Meinung nach als Instrument, Forum und Akteur einen normativen Rahmen herstellen und eine internationale Zusammenarbeit fördern, die Misstrauen abbaut und einen Rüstungswettlauf eindämmt. Eine notwendige Kooperation der Supermächte USA und USSR könne nur unter dem Dach der UN glaubwürdig erfolgen. Yost ging in seinem konzeptionellen Denken jedoch noch weiter: Seiner Auffassung nach war der Nationenbegriff veraltet und ebenso das traditionelle Konzept von Außenpolitik. Stattdessen sollten die Interessen der Weltgemeinschaft im Vordergrund stehen. Yost hatte durchaus das Verständnis als „Weltbürger“ zu denken. Seine Rolle im konzeptionellen Kontext kann daher als liberaler Internationalist verortet werden.

Im nationalen Kontext erschwerte die Zentralisierung der Außenpolitik im Weißen Haus die Möglichkeit des Außenministers und seines Ministeriums sowie von Yost und der USUN, am Entscheidungsprozess innerhalb der Exekutive aktiv teilzunehmen und ihn zu gestalten. Yost schrieb dazu, dass jedwede Entscheidungen im NSC stark modifiziert wurden (Yost 1971: 64). Dass der nationale Sicherheitsberater Kissinger die Rolle des Außenministers unterminierte, bezeichnete Yost als fatal, es würde das Prestige und den täglichen Verkehr mit anderen Regierungen maßgeblich beeinträchtigen und zu einer Inkohärenz in der US-Außenpolitik führen (Yost 1971: 65). Yost klagte bis zum Schluss seiner Amtszeit darüber, dass weder Nixon noch Kissinger „*ever asked my advice on any subject*“ (Yost 1972: 192). 1978 stellte er kurz vor seinem Tod nüchtern fest, dass der UN-Botschafter kaum einen Grund hätte, sich in die transatlantischen oder amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen einzumischen, sondern sein früheres Amt und die UN als Organisation insgesamt sich lediglich mit dem Rest der Welt beschäftigen könnten, wie z.B. mit der Krise im Kongo, dem Nahen Osten oder mit Zypern als Grenzgebiet Europas (Stern 1978: 19). Die eigentlich traditionell angestrebte innenpolitische Überparteilichkeit bei der Außenpolitik, insbesondere im Zusammenhang mit den UN, wurde mit Charles Yost als Demokratischem US-Botschafter bei den UN sogar fast ins Gegenteil verkehrt. Nixon wählte Yost als Berufsdiplomaten bewusst aus, um nach außen Überparteilichkeit zu suggerieren und innenpolitische Traditionen zu bedienen, während tatsächlich er und Kissinger die Außenpolitik dominierten und der UN-Politik der USA nur eine lediglich unbedeutende Rolle zusprachen, um eine eigene Agenda verfolgen zu können. Ein klares Bekenntnis zur UN war hierbei nicht erkennbar. Moore und Pubantz schreiben zur möglichen Begründung, warum Nixon schließlich Yost ernannt hatte, dass besondere Personen ausgesucht wurden, „*individuals who were unlikely to bring much attention to the United Nations and were not*

disposed to act independently of White House control“ (Moore/Pubantz 1999: 179). Seine Rolle im nationalen Kontext, demnach auch in den außenpolitischen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb des politischen Systems der USA, kann daher eindeutig als Berufsdiplomat eingeordnet werden.

Die UN sollten unter Nixon eher in den Bereichen globaler Entwicklung und Umweltschutz eine Rolle spielen. Sicherheitspolitische Fragen sollten eher unilateral oder durch direkte bilaterale Verhandlungen mit anderen Staaten besprochen werden (Yost 1972: 191). Im internationalen UN-Kontext hat auch Yosts Drängen auf Veränderungen in der Nahost-Politik der USA möglicherweise dazu geführt, dass seine Amtszeit früher als erwartet beendet werden sollte; die nicht vorhandenen Konsultationsmöglichkeiten zwischen ihm und dem Präsidenten bzw. dessen engerem Beraterkreis verschärften möglicherweise die Spannungen zwischen ihm und Nixon. Die von Yost vorgeschlagenen Reformen der Strukturen der US-Außenpolitik spiegeln in gewisser Weise seine Frustration wider, da er weder einen substanziellen Beitrag zur US-UN-Politik liefern konnte, noch die präsidentielle Unterstützung seiner Position und Handlungen genoss (Yost 1972: 130). Auf diese Weise verzichtete die Nixon-Regierung bewusst auf die Expertise eines äußerst fähigen US-Diplomaten bei den UN. Seine Rolle in den multilateralen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozessen im internationalen UN-Kontext kann eindeutig als Multilateralist verortet werden, der jedoch mit innenpolitischen Widerständen zu kämpfen hatte.

Während seiner relativ kurzen Amtszeit war es Yosts Aufgabe, die USA bei den UN in erster Linie zu repräsentieren (US-Botschafter bei den UN). Gleichzeitig versuchte er, durch seine Zusammenarbeit mit der Presse immer wieder auch die internationale Perspektive im nationalen Entscheidungsprozess signifikant einfließen zu lassen (UN-Botschafter in den USA). Innerhalb der US-Regierung wurde ihm dies jedoch eindeutig verwehrt. Die beiden kurzzeitigen Nachfolger Yosts unter Nixon, der frühere Abgeordnete des Repräsentantenhauses aus Texas George H.W. Bush und der Journalist John Scali, zeigten deutlich, dass der Ständige Vertreter der USA bei den UN in New York alles andere als beständig war: Die zahlreichen Wechsel unter Nixons Präsidentschaft sorgten in dieser Zeit für eine personelle Unbeständigkeit und damit einhergehende Inkonsistenz der US-amerikanischen UN-Politik. Sie waren damit beispielhaft für die geringe Wertschätzung Nixons und Kissingers gegenüber dieser Weltorganisation (Ostrower 1998: 125).

Tabelle 20: Einordnung der Rollen von Charles W. Yost

1. Individueller Kontext	2. Konzeptioneller Kontext
Diplomat	liberaler Internationalist
3. Nationaler Kontext	4. Internationaler UN-Kontext
Berufsdiplomat	Multilateralist

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Kapitel 5.2.

5.3 Jeane J. Kirkpatrick (1981–1985)

Mit der Ernennung von Jeane Jordan Kirkpatrick als US-amerikanische UN-Botschafterin änderte sich die UN-Politik der USA grundlegend (Gerson 1991: ix–xvi; Finger 1988: 289; Urquhart 1987: 327 f.; 370 f.). Die neue US-Regierung unter Präsident Ronald Reagan folgte nun – in Abgrenzung zur Regierung Jimmy Carters – einem Konfrontationskurs gegenüber den Vereinten Nationen und ihren Mitgliedstaaten (Moore/Pubantz 1999: 254 ff.).²⁶² Auch im Vergleich zu allen bis dato eingesetzten US-Botschaftern (mit Ausnahme von Daniel Moynihan) legte Kirkpatrick einen bis dahin eher ungewöhnlich direkten, diplomatisch damit unüblichen Stil an den Tag, der den klaren Willen der Reagan-Regierung widerspiegelte, Amerikas weltpolitische Größe wiederherzustellen (Harrison 1991: 23; Finger 1988: 289; Ostrower 1998: 174).²⁶³ Sie war die erste Frau in dieser Position und ihre vierjährige Amtszeit erreichte wieder Dimensionen wie zuletzt die Botschafter Adlai Stevenson (1961–1965), Henry Lodge Jr. (1953–1960) und Warren Austin (1947–1953). Die erste US-Vertreterin bei den UN in New York stammte aus dem akademischen Umfeld und prägte ihr Amt und die amerikanische UN-Politik entscheidend in den frühen 1980er Jahren mit, als sich die USA aus ihrer außenpolitischen Defensive zu befreien versuchten. Dazu Harrison:

„As a Georgetown professor, a UN ambassador, an author, and a respected foreign affairs analyst, Jeane Kirkpatrick has had an enormous influence on how the world views the United States – and how U.S. leaders view the rest of the world.“ (Harrison 1991: 12)

²⁶² Der Economist schrieb 2006, dass John R. Bolton, US-Botschafter bei den Vereinten Nationen von 2005 bis 2006, Kirkpatrick hinsichtlich ihrer direkten, konfrontativen Art als Vorbild ansah. Beide kannten sich über das AEI und pflegten freundschaftliche Beziehungen (The Economist 2006; Newsmax 2006).

²⁶³ Kirkpatrick war der Überzeugung, dass sie neben Moynihan, die einzige Person als US-Botschafter bei den UN war, die für ihre Ideen ernannt wurde: *„Pat Moynihan and I are the first tenured professors [...] to serve as U.S. permanent representatives. It is said that Henry Kissinger brought Moynihan to Nixon’s attention basically because of his article in Commentary magazine on ‘The U.S. in Opposition’ (1975). It was in a similar kind of way that I was brought to Regan’s attention. You could say accurately that we were the two permanent reps that, at least individually, were appointed because of our ideas“* (zit. nach Fasulo 1984: 284).

Diesen Einfluss ließ Präsident Reagan auch aufgrund seines spezifischen Führungsstils zu: So pflegte er eine Mischung aus einem kollegialen und einem formalistischen Stil, was innerhalb seiner Regierung immer wieder zu personellen Veränderungen und Kompetenzüberschneidungen führte, aber für Kirkpatrick eine wichtige Rolle in seinem Kabinett überhaupt erst ermöglichte (George/George 1998: 222 ff.).

Doch welche Rolle spielte sie im individuellen, konzeptionellen, nationalen und internationalen UN-Kontext genau? Hierzu wird im Folgenden auf die Person Jean Jordan Kirkpatrick, ihre Kurzbiografie, ihr konzeptionelles Denken sowie auf ihre tatsächlich eingenommene Rolle als US-amerikanische UN-Botschafterin im nationalen und internationalen UN-Kontext eingegangen.

5.3.1 Kurzbiografie

Jeane Duane Jordan wurde am 19. November 1926 im ländlich geprägten Duncan im US-Bundesstaat Oklahoma geboren. Sie wuchs in einer Zeit auf, in der die Rollenbilder von Mann und Frau noch traditionell verteilt waren: Die Ausbildung und berufliche Qualifikation war primär den Männern vorbehalten, während die Frauen sich entweder um die Familie kümmerten oder einfachen sozialen Berufen nachgingen, die keine universitäre Ausbildung erforderten (Harrison 1991: 41). Dieses soziale Umfeld sollte auch die junge Jeane maßgeblich prägen. Sie weigerte sich jedoch früh das traditionelle Rollenbild anzunehmen: Bereits im jungen Kindheitsalter von vier Jahren entdeckte sie ihre Liebe zur Literatur und schrieb wenige Zeit später ihre ersten Essays; sie entwickelte zudem eine große Leidenschaft fürs Lernen. Ihre Familie Jordan war politisch geprägt. Sie alle waren große Unterstützer des damaligen US-Präsidenten Franklin D. Roosevelt (1933–1945), der sowohl innenpolitisch (Politik des „*New Deal*“) als auch außenpolitisch (Kampf gegen den Totalitarismus im Zweiten Weltkrieg) einen großen Eindruck bei vielen Amerikaner hinterließ und damit nationale sowie internationale politische Ereignisse prägte. Ebenso war Jordan aufgrund der Erzählungen ihres Großvaters aus der Zeit des amerikanischen Bürgerkrieges eine große Bewunderin von Präsident Abraham Lincoln, der die Sklavenbefreiung durchsetzte und dem die Zusammenführung von Nord- und Südstaaten in einem neuen Amerika gelang (Harrison 1991: 29 f.). Dieses neue Amerika unter Lincoln wurde zentral regiert und entwickelte sich zu einem modernen Industriestaat, was wiederum die Basis für den Aufstieg der USA zur Weltmacht im 20. Jahrhundert bildete (Nagler 2009: 9–18).

In ihrer *High School*-Zeit war Jeane Jordan eine exzellente Schülerin mit Bestnoten und engagierte sich bei der Schülerzeitung und beim Schultheater. Schon früh wurde sie jedoch mit Vorurteilen und dem klassischen Rollenbild zwischen Frauen und

Männern konfrontiert: Während ihr Bruder Jerry im Sommer Ferienjobs annahm, musste sie zu Hause bleiben und ihrer Mutter im Haushalt helfen, da ihre Eltern es als unangemessen empfanden, wenn eine junge Dame arbeiten würde. Sie widmete sich aus diesem Grund hauptsächlich ihren Interessen der Politik, der Geschichte, der Literatur und dem Schreiben sowie der klassischen Musik. Nach ihrem *High School*-Abschluss ging sie 1944 auf das *Stephens College*, ein privates Mädchen-College in Columbia, Missouri. Auch hier widmete sie sich vollends ihrer intellektuellen Ausbildung, dem Studium der Kunst, der Philosophie, der Geschichte und der Literaturwissenschaft und engagierte sich in der *College*-Zeitung sowie dem dortigen Literaturmagazin. Nach dem erfolgreichen Abschluss gingen ihre Eltern davon aus, dass sie wieder in ihr Elternhaus zurückkehren und die traditionelle Rolle einer „Dame“ annehmen würde (Collier 2012: 17).

Doch Jeane Jordan hatte andere Pläne: Sie bewarb sich erfolgreich um ein Stipendium an der *University of Chicago*, um dort politische Philosophie zu studieren. Da sie jedoch Schwierigkeiten hatte eine Wohnung zu finden und zudem fast überfallen worden wäre, wechselte sie ihren Studienort und ging stattdessen 1946 auf das *Barnard College*, um dort Politikwissenschaft zu studieren. Es handelte sich damals um eines der renommiertesten Mädchen-Colleges in den USA, das der *Columbia University* in New York City angegliedert ist (Collier 2012: 17 f.; Harrison 1991: 31–35). Das *College* machte es sich damals zur Aufgabe, Frauen eine höhere Ausbildung zu ermöglichen und sie gezielt zu fördern. Die Leiterin war zu dieser Zeit Virginia Gildersleeve, die von Präsident Roosevelt als einzige Frau in der US-Delegation zur UN-Gründungskonferenz nach San Francisco entsandt wurde. Während die Vereinten Nationen in New York ihre ersten Sitzungen u.a. am *Hunter College* abhielten, machte sich Jeane Jordan mit ihrer New Yorker Umgebung vertraut. Sie lernte Anne DeLattre, eine Studentin aus Frankreich, kennen, die später ihre beste Freundin wurde und Jordan dazu veranlasste, Französisch zu lernen. Eine weitere wichtige Wegmarke ihres konzeptionellen Denkens war ihr Mentor am *Barnard College* Franz Neumann, ein deutsch-jüdischer Migrant, der das Buch „*Behemoth: The Structure and Practice of National Socialism, 1933–1945*“ verfasste und zeigte, unter welchen Bedingungen Hitler in Deutschland zur Macht gelangen konnte.²⁶⁴ Jordan las das Buch mit großer Aufmerksamkeit und beschäftigte sich erstmalig tiefergehend mit nichtdemokratischen Systemen – ein Interesse, das sich in ihrem weiteren Leben verstetigen und ihr konzeptionelles Denken prägen sollte (Collier 2012:

²⁶⁴ Darüber hinaus kam Jordan auch mit Werken wie „*The Origins of Totalitarianism*“ von Hannah Arendt in Kontakt, das 1951 erschien (Gerson 1991: xiii).

18 ff.; Harrison 1991: 39 f.). 1948 erhielt sie ihren Bachelor-Abschluss und kam nach einer kurzen Unterbrechung wieder zurück nach New York, um am Masterprogramm der Politikwissenschaft an der *Columbia University* teilzunehmen – während ihrer Zeit eine absolute Ausnahme für Frauen. Mithilfe ihres Betreuers Franz Neumann untersuchte sie in ihrer Abschlussarbeit den Aufstieg des Faschismus in einem demokratischen politischen System: dem Vereinigten Königreich der 1930er Jahre. Parallel zur ihrer Abschlussarbeit besuchte sie zahlreiche Vorträge des ebenfalls deutsch-jüdischen Migranten Herbert Marcuse. Wie er war auch sie stark an den Prägungen der Politik durch die Philosophie und die Psychologie interessiert (Harrison 1991: 43; Collier 2012: 25 f.). Nach Abschluss ihres Masterstudiums 1950 spielte sie mit dem Gedanken zu promovieren, jedoch bestand ihr Vater darauf, dass sie sich nun nach einem Beruf umsah. Er wollte sie zudem finanziell nicht mehr unterstützen (Collier 2012: 25).

Jeane Jordan ging 1951 nach Washington, D.C., um ihre universitäre Ausbildung im politischen Arbeitsumfeld der Hauptstadt anwenden zu können. Sie erhielt einen Job am *Department of State*, genauer in einem Verbindungsbüro zwischen dem amerikanischen Außenministerium und den Universitäten. Ihre Aufgabe bestand darin, Interviews mit sowjetischen Flüchtlingen durchzuführen und für die außenpolitische Analyse aufzubereiten. In dieser Zeit konfrontierten diese zahlreichen Flüchtlinge sie mit den direkten innenpolitischen Repressionen unter dem kommunistischen Regime Josef Stalins. Was sie in ihrem Studium über nichtdemokratische Regimes gelernt hatte, wurde nun für sie konkret erfahrbar – eine Prägung, die sich ebenfalls auf ihre außenpolitische Konzeption auswirken sollte (Harrison 1991: 45 f.).

Bereits nach rund einem Jahr wurde sie der Washingtoner Bürokratie im *Department of State* überdrüssig und bewarb sich erfolgreich für ein Stipendium am *Institute de Science Politique* an der Universität Paris (Collier 2012: 40 f.). Sie war der Überzeugung, mit diesem Stipendium ihre Doktorarbeit beginnen zu können und ihre französischen Sprachkenntnisse zu verbessern. Vor ihrer Abreise 1952 sprach sie mit ihrem Betreuer Franz Neumann über ihr Forschungsthema: In der Arbeit wollte sie die Gründe für die Faszination des Kommunismus für französische Intellektuelle in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg untersuchen. Es war ein aktuelles Thema, das viele Franzosen bewegte und Jordan in Frankreich aufmerksam verfolgte. Sie interessierte sich jedoch auch weiterhin für die amerikanische Innenpolitik: Als 1952 Adlai Stevenson als Demokratischer Präsidentschaftskandidat gegen Dwight Eisenhower antrat, unterstützte sie Stevensons Wahlkampf mit einer finanziellen Spende von ihrem bescheidenen Stipendium. Stevenson scheiterte an Eisenhower, wurde jedoch später US-Botschafter bei den

UN unter Präsident Kennedy (siehe Kapitel 4.5), den sie dafür bewunderte. Während ihres Aufenthaltes in Paris erreichte sie eine Nachricht, die ihre Lebensplanungen schlagartig veränderte: Ihr Mentor und Betreuer Franz Neumann kam bei einem Unfall in den Alpen ums Leben. Betroffen und zunächst orientierungslos wusste sie, dass sie zwar ihr Thema wechseln, an ihren grundsätzlichen Forschungen zu nichtdemokratischen und totalitären politischen Systemen jedoch festhalten wollte. Nach der vergeblichen Suche nach einem anderen Betreuer setzte sie ihr Dissertationsprojekt zunächst aus, entschied sich bewusst gegen eine erneute Tätigkeit im *Department of State* und fand einen Job bei der *Economic Cooperation Administration*, wo sie den Direktor Harry Price bei seiner wissenschaftlichen Studie zum Marshall-Plan unterstützte (Collier 2012: 48 f.; Harrison 1991: 52 f.).

Aufgrund seiner – nach Meinung Jordans – geringen Würdigung ihrer Tätigkeit wechselte sie jedoch nach kurzer Zeit 1954 an die *George Washington University*, um dort als wissenschaftliche Mitarbeiterin zu arbeiten. Zu ihren Aufgaben gehörte ähnlich wie bei ihrer früheren Tätigkeit im *Department of State* das Führen von Interviews mit politischen Kriegsgefangenen aus der PR China während des Korea-Krieges (1950–1953). Diese Gefangenen lehnten eine Rückkehr in die PR China 1954 ab und Jordans Aufgabe war es, diese Aussagen zu analysieren und auszuwerten. Die schockierenden Aussagen der chinesischen Migranten erinnerten sie an das kommunistische Regime Stalins; erneut erlebte sie die direkten Auswirkungen totalitärer Regimes auf Individuen. In dieser Zeit entwickelte sie in einem interdisziplinär ausgerichteten Forschungsteam Techniken der Interviewführung und Umfrageerstellung, die sie später auch im Auftrag der Partei der Demokraten durchführte (Harrison 1991: 54–57). Auch dies waren wichtige für ihr weiteres Leben (und das Amt des US-UN-Botschafters) prägende Erfahrungen.

Am 20. Februar 1955 heiratete sie Evron Kirkpatrick, den sie während ihrer Zeit im *Department of State* kennengelernt hatte (Collier 2012: 27–40). Sie hieß von nun an Jean Jordan Kirkpatrick. Evron Kirkpatrick wurde später geschäftsführender Direktor der *American Political Science Association* (1954–1981) (Binder 1995). Das Paar zog ins Washingtoner Viertel Georgetown und Jeane Kirkpatrick arbeitete an der *George Washington University* bis zur Geburt ihres ersten Kindes, Douglas, am 17. Juli 1956 (Geburt der beiden anderen Söhne John am 13. März 1958 und Stuart am 19. September 1959). In der darauffolgenden Zeit widmete sie sich zur einen Hälfte dem Muttersein und zur anderen Hälfte der Arbeit als Wissenschaftlerin – nun am *Amherst College*. Auch dort untersuchte sie die kommunistische Expansion in den 1950er Jahren. 1960 unterstützten die Kirkpatricks die Präsidentschaftskandidatur John F. Kennedys

gegen den Republikanischen Kandidaten Richard M. Nixon mit der Teilnahme am Demokratischen Nationalkongress in Los Angeles. Am *Trinity College* veröffentlichte sie 1963 ihr erstes Buch, einen Sammelband: „*The Strategy of Deception: A Study in World-wide Communist Tactics*“. Darin stellt sie gleich zu Beginn klar: „*The means by which Communist parties have come to power do not suggest either democracy or progress*“ (Kirkpatrick 1963). In diese Zeit fielen auch die Kuba-Krise und die bekannte Rede Adlai Stevensons im UN-Sicherheitsrat (siehe Kapitel 4.5), die auch Kirkpatrick aufmerksam verfolgte. Nach der Ermordung Kennedys und der Kandidatur Lyndon B. Johnsons für das Amt des US-Präsidenten reisten die Kirkpatricks erneut zum Demokratischen Nationalkongress, um sowohl Johnson als auch Hubert Humphrey, Kandidat für das Amt des Vizepräsidenten, zu unterstützen. Da Humphrey ein Freund ihres Ehemannes war, kannte sie ihn auch persönlich und er weckte in ihr das Interesse, die Demokratische Partei aktiv zu unterstützen (Finger 1988: 297; Collier 2012: 62 f.). Während des Wahlkampfes analysierten beide Umfragen über Humphrey. 1967 erreichte Kirkpatrick den vorläufigen Höhepunkt in ihrer Karriere: Nachdem die Kinder großgeworden waren und zur Schule gingen, nahm sie eine Vollzeitstelle an der Washingtoner *Georgetown University* als *Associate Professor* im Bereich der Politikwissenschaft an. Sie war erst die zweite Frau am Institut für Politikwissenschaft (Harrison 1991: 58–63). Neben ihrer Forschung an der *Georgetown University* unterrichtete sie u.a. auch Studenten, die sich später für den auswärtigen Dienst der USA bewarben. Ein Jahr später erhielt sie von der *Columbia University* ihren Dokortitel – für jene Arbeit, die sie zuvor am *Trinity College* wieder aufgenommen hatte. In ihrer Dissertation untersuchte sie u.a. den Aufstieg Juan Domingo Peróns zum argentinischen Präsidenten von 1946 bis 1955: „*Leader and Vanguard in Mass Society: A Study of Peronist Argentina*“ (Kirkpatrick 1971; Collier 2012: 65).

Das Ende der 1960er Jahre in den USA war von innenpolitischen Unruhen geprägt: Neben den immer stärkeren Studentenprotesten gegen den Vietnam-Krieg wurden 1968 der Bürgerrechtler Martin Luther King sowie der Präsidentschaftskandidat Robert F. Kennedy ermordet; es folgten zahlreiche Ausschreitungen. Direkt betroffen hatten Kirkpatrick die Studentenproteste und die Außenpolitik Johnsons: Einige radikale Studenten demonstrierten gewalttätig an der *Columbia University* gegen die Universitätsangehörigen und verletzten einige von Kirkpatricks Kollegen oder zerstörten ihre Büros. Die innenpolitischen Proteste zusammen mit ihrer Aversion gegen den Kommunismus machten Kirkpatrick zu einer großen Kritikerin der Vietnam-Kriegsgegner (Har-

ri-son 1991: 68 f.; Collier 2012: 66 ff.).²⁶⁵ Zur gleichen Zeit waren die Demokraten aufgrund des Vietnam-Krieges und seiner möglichen Beendigung innerlich tief zerstritten. Kirkpatrick's Kritik an den Demokraten war gleichzeitig eine der Grundlagen für ihre späteren neokonservativen Überzeugungen. Sie analysierte erneut verschiedene Umfragen für den damaligen Kandidaten Humphrey gegen Nixon. Nachdem Humphrey erneut gescheitert war (dieses Mal jedoch knapp), begann Kirkpatrick's Desillusionierung gegenüber der Demokratischen Partei einzusetzen. Noch wollte sie ihrer vertrauten Partei eine Chance geben und die Partei von innen heraus mitreformieren. Nachdem jedoch Humphrey 1972 die Nominierung zum US-Präsidentschaftskandidaten gegen den Demokraten George McGovern, der die amerikanischen Kriegsgegner vereinte, verlor, wählte sie das erste Mal die Republikanische Partei. Zudem gründete sie im gleichen Jahr mit Gleichgesinnten die „*Coalition for a Democratic Majority*“, deren Angehörige traditionelle – im amerikanischen Sinne – liberale Werte in der Innenpolitik vertraten, jedoch strikt konservative Denkweisen in der Außenpolitik verfolgten. Sie wurde stellvertretende Vorsitzende dieser Vereinigung, der u.a. auch Norman Podhoretz angehörte, Herausgeber des für Kirkpatrick später wichtigen neokonservativen *Commentary Magazine* (Finger 1988: 297; Collier 2012: 84). McGovern verlor die Wahl eindeutig gegen Präsident Nixon. Dazu zitiert Harrison Kirkpatrick:

„*Senator McGovern's basic problem in the Presidential campaign was an inability to establish identification with traditional American cultural values. [...] She argued that McGovern represented the values of the counter-culture – the culture that coalesced around student activism, riots in the cities, and the antiwar movement.*“ (Harrison 1991: 72 f.)

Sie wechselte jedoch erst 1985 offiziell zur Republikanischen Partei. In den 1970er Jahren beschäftigte sich Kirkpatrick mit der Rolle der Frauen in politischen Ämtern und der Frage, warum so wenige Frauen in der Politik arbeiteten. In der damit ersten Studie über Frauen in der Politik „*Political Woman*“ (Kirkpatrick 1974) ging sie darauf ein und erreichte damit ein Publikum auch außerhalb des akademischen Milieus (Collier 2012: 77–80). Sie stellte fest, dass seit der Verfassungsänderung von 1920 keine einzige Frau eine politische Führungsfunktion innerhalb des amerikanischen politischen Systems wahrgenommen hatte und erklärte diesen Zustand mit einem überholten Rollenverständnis zwischen Männern und Frauen – national und international. Ihr zweites Buch zu diesem Thema „*The New Presidential Elite: Men and Women in National*

²⁶⁵ Kirkpatrick-Biograf Peter Collier bezeichnet das Kapitel über die 1960er Jahre auch als „*lousy decade*“ und gibt damit Jeane Kirkpatrick's Betrachtung dieses Jahrzehntes mitsamt seiner innen- und außenpolitischen Entwicklungen wider (Collier 2012: 53–73; 62).

Politics“ (Kirkpatrick/Miller 1976) machte sie nun zu einer Expertin und bestärkte ihre Forderungen, dass die Regierung mehr dazu beitragen solle, Frauen in politische Führungspositionen zu bringen. Auch deswegen entwickelte sie ein durchaus kämpferisches politisches Verhalten. Nach diesen Veröffentlichungen erhielt sie ein Angebot, neben ihrer bisherigen Tätigkeit an der *Georgetown University* an einem konservativen *Think Tank*, dem AEI, zu arbeiten. Sie nahm das Angebot an und war auch hier die erste Frau als Wissenschaftlerin (Collier 2012: 94 f.). Damit war sie auf dem Höhepunkt ihrer wissenschaftlichen Karriere angelangt. Mitte bzw. Ende der 1970er Jahre erlitt sie persönliche Rückschläge, da ihre Eltern innerhalb weniger Jahre verstarben (1974 und 1979).

1979 publizierte sie ihren viel beachteten und rezipierten Aufsatz „*Dictatorships and Double Standards*“ im *Commentary Magazine*, in dem sie die Außenpolitik des amtierenden US-Präsidenten Jimmy Carter massiv kritisierte. Im Kern vertrat sie die These, dass pro-amerikanische autoritäre Regimes US-Unterstützung eher verdient hätten als totalitäre Systeme, die gegen die USA seien. Autoritäre Systeme seien zudem eher bereit demokratische Strukturen einzuführen als totalitäre Systeme (Kirkpatrick 1979). Diese Ansichten wurden später gar als „Kirkpatrick-Doktrin“²⁶⁶ titulierte; sie waren ein entscheidender Grund, warum Kirkpatrick später von Präsident Reagan zur US-Botschafterin bei den UN ernannt wurde und ihre Vorstellungen einer internationalen Öffentlichkeit im UN-System präsentieren konnte (Harrison 1991: 76–79; siehe ausführlich Kapitel 5.3.3 und 5.3.4). Dabei lernte sie auch stets als Außenseiterin zu agieren: zum einen als einzige Frau und Demokratin im Republikanischen Kabinett Reagans, zum anderen aber auch im UN-System, das keine Frauen und zugleich Akademiker kannte, die eine Ständige Vertretung eines so wichtigen UN-Mitgliedstaates leiteten (Collier 2012: 120 f.).²⁶⁷

Nach dem Ende ihrer Tätigkeit als US-amerikanische Vertreterin bei den Vereinten Nationen zog sie sich in ihr Privatleben zurück, das sie während ihrer Zeit in New York nur bedingt wahrnehmen konnte. Sie kehrte jedoch wieder als Wissenschaftlerin an die *Georgetown University* (bis 2002) und das AEI (bis Anfang 2006) zurück

²⁶⁶ Auch wenn diese Bezeichnung gelegentlich fiel, so kann angenommen werden, dass die dem Präsident gegenüber stets loyale Kirkpatrick nie eine eigene Doktrin für sich beanspruchte. Sie war vielmehr ein detailliert ausgearbeiteter Teil der „Reagan-Doktrin“ (Unterstützung antikommunistischer Guerillaverbände als amerikanischer Gegenentwurf zur Breschnew-Doktrin), die sie in den UN offensiv vertrat (Collier 2012: 146 f.).

²⁶⁷ Collier zitiert Jeane Kirkpatrick in einem Interview mit ihr hierzu wie folgt: „*Many people think a woman shouldn't be in high office. Kissinger is described as a 'professor'. I am described as 'school-marmish'. Brezinski is called 'Doctor'. I am called 'Mrs.'. I am depicted as a witch or scold in editorial cartoons and the speed with which these stereotypes are used shows how close those feelings are to the surface. It's much worse than I ever dreamed it would be. My feelings are hurt.*“ (Collier 2012: 120).

und publizierte als Außenpolitikanalystin regelmäßige Kolumnen, u.a. für die *Los Angeles Times* (Collier 2012: 169 ff.). Das *Department of State* versuchte vergeblich ihre Veröffentlichungen zu unterbinden, da es die Befürchtung hatte, vertrauliche Informationen aus ihrer Tätigkeit bei der USUN würden an die Öffentlichkeit gelangen. Im Herbst 1987 hätte sie fast als Kandidatin für die Republikanischen *Primaries* zur Verfügung gestanden, zog diese Erwägung jedoch kurzfristig aus privaten und gesundheitlichen Gründen zurück (Collier 2012: 175 f.).

Die Entwicklungen in der Sowjetunion unter Michail Gorbatschow ließen sie aufhorchen, schienen sie doch ihre Thesen über totalitäre Regimes zu widerlegen. Mit einer Delegation des *Council on Foreign Relations* besuchte sie 1987 den neuen sowjetischen Generalsekretär des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion und war von seinen Reformbemühungen sehr angetan (Harrison 1991: 96 f.). Zu ihren Thesen und ob diese widerlegt seien, sagte sie 1990:

„Yes, they are updated. I said we had no example in history of a totalitarian regime being transformed from within. But the transformation in the Soviet Union has already gone further than any totalitarian regime ever has.“ (zit. nach Harrison 1991: 97)

Neben ihrer Forschungstätigkeit nahm sie noch Beratungstätigkeiten wahr: U.a. war sie einige Zeit im *Foreign Intelligence Advisory Board* des US-Präsidenten sowie im *Defense Policy Review Board* des *Department of Defense* tätig. Sie starb am 7. Dezember 2006 (Collier 2012: 209; *The Economist* 2006).

5.3.2 Konzeptionelles Denken

Jeane Kirkpatrick's konzeptionelles Denken unterschied sich grundlegend von jenem ihrer Vorgänger Andrew Young oder Donald McHenry zurzeit Präsident Carters (Collier 2012: 99 f.). Während Letztere als – im amerikanischen Sinne – liberal denkende Politiker betrachtet werden können, war Kirkpatrick eher eine im Bereich der Außenpolitik neokonservativ denkende Botschafterin. Innenpolitisch dachte sie liberal und fand ihre politische Heimat bei den Demokraten.²⁶⁸ Ihre unmittelbaren Vorgänger stufte die Vereinten Nationen als wichtiges Forum der internationalen Politik ein, während Kirkpatrick vor ihrer Amtszeit die Vereinten Nationen – ähnlich wie Moynihan – als „*dangerous place*“ (Moynihan 1978) bezeichnete, der Konflikte eher verschärfe als

²⁶⁸ Ihr umfangreiches konzeptionelles Denken dokumentiert Kirkpatrick in zahllosen Publikationen, die hier nur in einer Auswahl vorgestellt werden können (sofern sie im Text nicht genannt werden): u.a. Kirkpatrick et al. 1978; Kirkpatrick 1980; Kirkpatrick 1982b; Kirkpatrick et al. 1982; Kirkpatrick 1983c/d; Kirkpatrick 1984; Kirkpatrick/Cline 1985; Kirkpatrick 1986; Kirkpatrick 1988a/b; Kirkpatrick/Adelman 1988; Kirkpatrick 1990; Kirkpatrick 1996; Kirkpatrick 2007.

löse.²⁶⁹ Finger beschrieb sie als eine in höchstem Maße ideologisch denkende Persönlichkeit, die amerikanische Konzepte von Demokratie und Freiheit gegenüber dem Marxismus und anderen kollektivistischen Gesellschaftsformen als überlegen einschätzte (Finger 1988: 313; Ostrower 1998: 174). All jene, die US-amerikanische Interessen internationalen Normen und Moralvorstellungen unterordnen wollten, kritisierte sie und sah darin die Gefahr, Amerika im globalen Kampf gegen den Kommunismus einzuschränken oder gar zu schwächen. Damit verband sie die kollektive Identität der USA als Nation eng mit nationalem Interesse und außenpolitischem Handeln und hob die Souveränität der USA in besonderem Maße hervor. Ihre grundlegende Einschätzung zu totalitären Systemen, die ihre Arbeit unter Reagan maßgeblich prägte, resultierte nicht zuletzt aus ihrer Zusammenarbeit mit Franz Neumann zum Faschismus. Aber auch ihre zahlreichen Interviews mit sowjetischen und chinesischen Flüchtlingen im Auftrag des amerikanischen Außenministeriums in einer Zeit, in der die Verbrechen des Nationalsozialismus noch allen in Erinnerung waren, entwickelten ihr starkes politisches Bewusstsein (Gerson 1991: xiii).

In ihrem 1983 erschienenen Buch „*The Reagan Phenomenon*“ dokumentierte sie zahlreiche ihrer Reden der Jahre 1981 bis 1982 (Kirkpatrick 1983a). Darin beschrieb sie in ihrer ersten Rede „*The Reagan Phenomenon and the Liberal Tradition*“ vom 28. Mai 1981, dass „*the liberal democratic and the Marxist-Leninist traditions are antithetical in their conceptions of human life and politics as well as in their practices [...]*“ (Kirkpatrick 1983a: 5). Nur Amerika könne ihrer Meinung nach das Überleben der Demokratie sicherstellen und müsse sich stärker gegenüber der Sowjetunion behaupten. Die 1970er Jahre verstärkten die Ideologie Kirkpatrick's, als die Sowjets mehr und mehr Einfluss in Staaten wie Äthiopien, Angola, Nicaragua, Südjemen und Afghanistan gewannen und gleichzeitig sich die USA endgültig aus Vietnam militärisch zurückzogen und innen- wie außenpolitisch geschwächt auf der Suche nach neuem nationalem Selbstvertrauen waren (Finger 1988: 290).

Es gab jedoch schon vor Kirkpatrick's Botschafertätigkeit über 100 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, die sich weder dem westlichen noch dem kommunistischen Block eindeutig außenpolitisch zuordnen lassen wollten. Davon verfolgten die damals 93 Staaten der sogenannten „Gruppe der Blockfreien Staaten“ (NAM) (von insgesamt 157 UN-Mitgliedern im Jahr 1981) höchst individuelle außenpolitische Agenden. Unter diesen Staaten waren u.a. marxistisch orientierte Staaten, die die Dominanz

²⁶⁹ Jeane J. Kirkpatrick führte einige Gespräche mit Moynihan und teilte seine Ansichten zur UN, in dem sie sagte, die Vereinten Nationen seien „*[t]he glass house where everyone throws stones*“ (Collier 2012: 124).

der Supermächte ablehnten, aber auch autoritäre Systeme wie Zaire, Südkorea oder Argentinien (Collier 2012: 125). In ihrem bereits zuvor genannten Aufsatz „*Dictatorships and Double Standards*“ gab Kirkpatrick bereits 1979 eine Antwort darauf, wie die USA mit diesen nichtdemokratischen Systemen umgehen sollten (Kirkpatrick 1979: 34–45).²⁷⁰ Darin kritisierte sie die Carter-Regierung, die ihrer Meinung nach mithilfe von Embargos auf naive Weise versucht habe, in autoritären Systemen eine Liberalisierung und Demokratisierung anzustoßen. Diese sei bereits zu Beginn zum Scheitern verurteilt gewesen und habe zudem am Ende wichtige verbündete Regimes der USA zu Fall gebracht, wie z.B. in Nicaragua oder im Iran. Sie nannte darüber hinaus auch Staaten wie Angola, Vietnam, Kuba (vor Castro) und RO China (unter Chiang Kai-shek), die jedoch nicht alle in der Amtszeit Carters eine wichtige Rolle spielten (Kirkpatrick 1979: 34–45). Finger merkte zu Recht an, dass Kirkpatrick's Analyse zu kurz griff und stattdessen fragen sollte, warum die USA derart lange an der Unterstützung dieser zum Teil innenpolitisch schwachen, aber dennoch autoritären Regimes festhielten (Finger 1988: 290 f.).

Dennoch stellte Kirkpatrick eine wichtige Frage, die zuvor selten so klar formuliert wurde: Wie sollen die USA mit autoritären Regimes umgehen, die sich keinem Block zuordnen lassen und auch in den Vereinten Nationen vertreten sind? In dieser Hinsicht brach sie das konventionelle Schwarz-Weiß-Denken zwischen „guten Demokratien“ und „schlechten Diktaturen“ auf und versuchte dieses Bild ausdifferenzieren, indem sie eine offene Zusammenarbeit mit ausgewählten autoritären Regimes vorschlug, die den Interessen der USA zuträglich waren. Kirkpatrick war der Überzeugung, dass die USA weder in der Lage sind, noch es in ihrem Interesse liege, jene autokratischen Systeme zu reformieren. Ihren pragmatischen Umgang mit diesen Systemen rechtfertigte sie mit ihrer Unterscheidung zwischen „traditionellen“ und „totalitären“ (kommunistischen) Diktaturen. Erstere hätten zumindest das Potenzial einer graduellen Demokratisierung, die Kirkpatrick stark befürwortete, totalitäre Systeme hingegen seien dazu nicht in der Lage (Kirkpatrick 1979: 34–45).²⁷¹ Diese Ansicht deckte sich mit Präsident Reagans außenpolitischen Vorstellungen und einer Strategie der Entlarvung des

²⁷⁰ Wiederveröffentlicht 1982 zusammen mit Reden und weiteren Aufsätzen: Kirkpatrick 1982a.

²⁷¹ In seiner Rezension zum Artikel „*Dictatorships and Double Standards*“ betont Theodore Draper, dass es durchaus kommunistische Regimes gibt, die einige Liberalisierungsprozesse eingeleitet hatten, wie z.B. Jugoslawien und Ungarn und autoritäre, rechtsgerichtete Diktaturen, die hingegen keine Reformen angestoßen hatten. Darüber hinaus erklärte er die Entwicklungen in Nicaragua auch mit den ungewöhnlichen Besitzverhältnissen: Unter Anastasio Somoza Debayle befanden sich rund 50 Prozent des Gesamtvermögens in den Händen des Staatsoberhauptes. Der revolutionäre Umsturz im Iran kam nach Meinung Drapers auch dadurch zustande, dass der Schah z.T. durch zu umfassende und rasche Modernisierungsmaßnahmen die traditionelle iranische Gesellschaft destabilisiert hatte (Draper 1982: 12–13; Tonelson 1982: 55–61).

Kommunismus mittels einer offenen Konfrontation. Für Reagan war „*Dictatorships and Double Standards*“ eine Art intellektuelle *Roadmap* und Grundstein für die Wahlkampfkampagne gegen Carter, der die US-Vormachtrolle seiner Auffassung nach schwächte und Freunde wie Partner durch die kompromisslose Durchsetzung der Menschenrechte – ungeachtet strategischer Überlegungen – verschreckte. Dieser Aufsatz war der Grund, warum Kirkpatrick am 1. April 1980 einen Anruf vom damaligen außenpolitischen Chefberater Reagans, Richard V. Allen, erhielt und gefragt wurde, ob sie mit dieser Ideologie und ihrer lateinamerikanischen Expertise Interesse hätte, im Wahlkampfteam Ronald Reagans als außenpolitische Beraterin mitzuwirken. Nach einigen Gesprächen willigte sie ein (Gerson 1991: xv; Harrison 1991: 13; 17).²⁷²

Ihre Skepsis gegenüber den Vereinten Nationen artikulierte sie, indem sie die Strategie Moynihans wiederbelebte, klare Worte fernab der diplomatischen Sprache wählte und eine offene Konfrontation gegenüber jenen blockfreien Staaten in den UN nicht scheute, die in Fragen der internationalen Sicherheit gegen die USA stimmten (Ostrower 1998: 174). Die UN seien danach nicht geeignet, als Institution die internationale Zusammenarbeit zu fördern. Bei der Betrachtung der UN fokussierten sich Kirkpatrick und ihr Team laut Finger in erster Linie auf die offiziellen Reden und Abstimmungen. In ihren außenpolitischen Konzeptionen spielten die informellen Kontakte und multilateralen Verhandlungen in den UN lediglich eine untergeordnete Rolle – ganz im Gegensatz zu ihren direkten Vorgängern Young und McHenry. Laut Finger bezeichnete einer von Kirkpatrick's Mitarbeitern die UN als eine „*soapbox*“ und betrachtete sie weniger als ein Forum für Verhandlungen, was ihre Perspektive und jene ihres USUN-Stabes pointiert darstellte (Finger 1988: 292). Nach Auffassung Kirkpatrick's hatten sich die UN von ihren ursprünglichen Zielen der Charta – der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit – weit entfernt und würden nur noch eine internationale Arena darstellen, in der die Konflikte eskalieren, anstatt gelöst zu werden. Auch wenn die UN bis in die 1960er Jahre als unverzichtbarer Akteur positiv in der internationalen Politik hervorgetreten seien, gab es nach Kirkpatrick drei Gründe, warum die Vereinten Nationen Konflikte verstärkten, anstatt sie zu lösen (Kirkpatrick 1983a: 92–98): Erstens die hohe Anzahl an Mitgliedstaaten, die mitreden möchte, obwohl viele dieser Staaten ihrer Meinung nach keine direkten Interessen am Konflikt verfolgen; zweitens der Druck, bei wichtigen Themen abstimmen zu müssen, was eine Polarisierung zur Folge hat; und drittens die Blockkonfrontation, die zur Konflikteskalation führt.

²⁷² Nach Auffassung Kirkpatrick's setzte der Verlust amerikanischer Macht in den Vereinten Nationen sowie die ihrer Meinung nach nicht mehr adäquate Vertretung amerikanischer Interessen bereits während der Amtszeit Arthur Goldbergs (1965–1968) ein (Fasulo 1984: 287).

te (z.B. im Fall des Nahost-Konflikts: arabisch-afrikanischer Block, der Israel und die USA verurteilt). Finger berichtete, dass Kirkpatrick in einem Interview mit ihm 1983 eine Unterscheidung in „zwei UNs“ vornahm: auf der einen Seite gäbe es eine konstruktive Organisation, die Sonderorganisationen und Programme wie den UNHCR, UNICEF, die WHO, die FAO u.a. unterhielte, auf der anderen Seite im sicherheitspolitischen Bereich die UN als lösungshemmende Organisation (Finger 1988: 293). Gerade zur Zeit Kirkpatricks hätten die UN nur einen geringen Einfluss gehabt, wie im Iran-Irak-Krieg, im Nahost-Konflikt, bei der sowjetischen Invasion in Afghanistan, der vietnamesischen Invasion in Kambodscha sowie in den innenpolitischen Konflikten El Salvadors und Nicaraguas.²⁷³

Jeane Kirkpatrick kritisierte die UN nicht zuletzt aufgrund der relativen Isolation der USA zu Beginn der 1980er Jahre. In ihrer Rede „*Standing Alone*“ im Oktober 1981 bezeichnete sie ihr Land als „impotent“ in den Vereinten Nationen, während die USA außerhalb der UN eine Vormachtstellung genossen (Kirkpatrick 1983a: 79–91). Sie bezog sich bei dieser Kritik auf die fünf UN-Regionalgruppen Afrika, Asien, Lateinamerika/Karibik, Osteuropa, sowie Westeuropa/andere, in denen die USA und Israel – neben Kiribati – als einzige Länder nicht vertreten waren. Diese Gruppen seien jedoch entscheidend für Länderkandidaturen in UN-Gremien, dem *Agenda Setting*, bei der Vorbereitung von Resolutionen, der Stimmenmobilisierung sowie späteren Abstimmungen. Während die Sowjetunion die Gruppe Osteuropa dominierte, hatten die USA offiziell in keiner Gruppe einen äquivalenten Einfluss, was sich nachteilig auf die US-amerikanische UN-Politik auswirke, so Kirkpatrick (Kirkpatrick 1983a: 79–91). Selbstverständlich hegten die USA zahlreiche inoffizielle Kontakte und informelle Konsultationen in den Vereinten Nationen und waren nicht komplett isoliert. Es gab jedoch einen strukturellen Unterschied im Vergleich zu anderen Staaten, den Kirkpatrick kritisch beäugte. Was Kirkpatrick in den Vereinten Nationen ebenso beunruhigte, war die de facto Zweidrittelmehrheit der blockfreien Staaten, die damit die Agenda in den UN stark beeinflussen konnten und noch heute können. So berichtete Kirkpatrick in ihrer Rede „*Standing Alone*“ von den immer wieder konfliktträchtigen Themen der 1980er Jahre – Nahost-Konflikt, Namibia, Südafrika und die neue internationale Wirtschafts-

²⁷³ Finger merkt zu Recht an, dass Kirkpatrick die Erfolge der Generalversammlung und des Sicherheitsrats bei der Friedensvermittlung seit 1945 auslässt und die von Kirkpatrick genannten Beispiele zwar prominent, jedoch in der Minderheit sind. So konnten die Vereinten Nationen erfolgreich zwischen Indonesien und den Niederlanden vermitteln, bei den Unabhängigkeit Bahrains unterstützen sowie zahlreiche UN-Friedensoperationen einsetzen, um Konflikte zu entschärfen und damit mehr als 150 mal erfolgreich vermitteln im Vergleich zu den rund einem Dutzend langandauernden Konflikten, bei denen bislang sämtliche Friedensbemühungen gescheitert sind (Finger 1988: 293).

ordnung –, in denen die USA sich in der Minderheit befanden, während die Sowjetunion eine stets opportunistische Position einnahm und Staaten solange unterstützte, wie sie gegen die USA und ihre Verbündeten abstimmten. Die zahlreichen UN-Resolutionen zum sowjetischen Rückzug aus Afghanistan mögen hier nach Meinung Kirkpatrick eine Ausnahme gewesen sein. Dieses antiwestliche Klima in den UN Ende der 1970er Jahre gab ihrem konzeptionellen Denken jedoch starken Auftrieb, sodass sie im nationalen Kontext – nicht jedoch im internationalen UN-Kontext – durchaus als Normenunternehmerin in Erscheinung trat. Sie stellte als neue UN-Botschafterin eine konfrontative Reaktion Amerikas auf die weltpolitischen Entwicklungen dar (Finger 1988: 294).

5.3.3 Die Rolle Jeane J. Kirkpatrick im politischen System der USA

Mit der Ernennung Kirkpatrick zur US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen genoss sie im ersten Kabinett des neuen Präsidenten Reagan eine starke Position (Finger 1988: 297; Collier 2012: 113 f.; The Economist 2006). Bei einem Kabinetttreffen bezeichnete Reagan Kirkpatrick gar als „*our heroine*“ (Kirkpatrick 1983a: Buchumschlag; Collier 2012: 132) – nicht zuletzt, weil sie Reagans konservative Ideologie teilte, die Konfrontation mit der Sowjetunion forcierte und diese Ansichten als ihre Interessen deutlich in den UN artikulierte (Ostrower 1998: 173 f.). Diese Themen stellten durchaus ihre *Action-channels* dar und forcierten eine Positionierung der Akteure. Zudem lieferten Kirkpatrick Ansichten einen Rechtfertigungsgrund, warum die USA mit einigen autoritär regierten Staaten zusammenarbeiteten, um letztlich das übergeordnete außenpolitische Ziel, den sowjetischen Einfluss einzudämmen, verfolgen zu können (Finger 1988: 297). Ihr Anspruch war es – ähnlich wie bei Botschafter Arthur Goldberg – die Vorstellungen des US-Präsidenten umzusetzen sowie einen direkten Zugang zu ihm zu haben. Sie genoss sein vollstes Vertrauen, musste sich zunächst jedoch noch mit der Regierungsarbeit vertraut machen (Gerson 1991: 39 f.; United States Congress 1981: 6).²⁷⁴

²⁷⁴ Im Rahmen des Kongress-*Hearings* geht Kirkpatrick relativ umfangreich auf ihre persönlichen Vorstellungen zur Rolle des amerikanischen UN-Botschafters ein (United States Congress 1981: 5–10): Hierbei ist ihr besonders wichtig, dass a) die US-Regierung außenpolitisch mit einer Stimme spreche, b) der US-Botschafter bei den UN nicht die Konfrontation in den UN suche, sie jedoch auch nicht scheue, wenn es notwendig sei, c) sie klare Reden in den UN halten werde und d) die ursprüngliche Ordnung innerhalb der UN, in der die USA die eindeutige Führung einnahmen, grundsätzlich wiederhergestellt werde. Sie beendet ihr Eröffnungsstatement mit den Worten: „*It will be my task as U.S. ambassador to the U.N. to determine, often in close consultation with this committee [the Senat's Committee on Foreign Relations] and with the Congress, how best to deal with the many challenges and opportunities which the United Nations poses for this country. I shall certainly need your help in this cast, as well as your vote of confirmation*“ (United States Congress 1981: 10).

Zwei wichtige Einflussfaktoren Kirkpatrick's auf die UN-Politik der USA waren zum einen der Kabinettsrang als Ständige Vertreterin bei den UN und zum anderen ihre Mitgliedschaft im NSC.²⁷⁵ Da sie beide Posten sehr ernst nahm, hielt sie sich häufig in Washington, D.C. auf und da sie keinen starken USUN-Stellvertreter hatte, „*she tended to run the mission by telephone during her frequent absences*“ (Finger: 1988: 297). Trotz ihres Kabinettsstatus (seit Botschafter Lodge Jr. 1953), den auch der US-Außenminister Alexander Haig innehatte, kamen die meisten Instruktionen vom ihr formal übergeordneten *Bureau of International Organization Affairs* im *Department of State*. Das Konfliktpotenzial wurde bereits zuvor behandelt und trat im Fall Kirkpatrick's exemplarisch mit Außenminister Alexander Haig offen zu Tage.²⁷⁶ Haig fühlte sich über ihren NSC-Sitz brüskiert und auch über die Tatsache, dass Kirkpatrick über den nationalen Sicherheitsberater William Clark einen direkten Zugang zum US-Präsidenten hatte und ihre Interessen vertreten konnte. Haig, ein Vier-Sterne-General mit Vorstellungen über klare Hierarchien, war dieser Zugang suspekt und er fühlte sich umgangen (Collier 2012: 118). Bereits früh wurde deutlich, dass die unterschiedlichen Akteure zum gleichen politischen Aspekt unterschiedliche Perspektiven hatten. Dass Meinungsverschiedenheiten zwischen Haig und Kirkpatrick bereits zu Beginn der Amtszeiten beider auftraten, sollen die Verhandlungen im Sicherheitsrat im Juni 1981 dokumentieren: Als die israelische Luftwaffe den sich im Bau befindenden irakischen Nuklearreaktor Osirak bombardierte, teilte das *Department of State* Kirkpatrick mit, dass sie gegen jeden Resolutionsentwurf, der Sanktionen jeglicher Art gegen Israel vorsah, stimmen sollte. Sie verhandelte einen verurteilenden Resolutionsentwurf, der jedoch keine Sanktionen vorsah und ihrer Auffassung nach noch akzeptabel für die USA gewesen wäre (Ostrower 1998: 174). Mitarbeiter von Haig ließen einige Tage später verkünden, dass Kirkpatrick ursprünglich Sanktionen gegen Israel im Entwurf vorsah und Haig derjenige war, der dies noch verhindern konnte. Als die Nachricht öffentlich wurde, dementierte Haig diese Verlautbarungen; Spekulationen wurden laut, dass der Außenminister sich gegenüber dem Präsidenten und der amerikanischen Öffentlichkeit auf Kosten Kirk-

²⁷⁵ Darüber hinaus war sie auch Mitglied der wichtigen *National Security Planning Group* (NSPG), die zu Beginn ihrer Amtszeit damit beauftragt war, die „Contras“ in Nicaragua zu unterstützen (Collier 2012: 117 f.).

²⁷⁶ Die Struktur ihres Amtes bezeichnete Kirkpatrick in einem Interview als unzumutbar: „*I believe that in the relationship between [USUN] and the U.S. permanent representative to the UN, the bureaucratic situation is an impossible one. It is structured for disaster [...] All [U.S. perm reps] are appointed by the president. [...] But the State Department has developed an even-larger bureaucracy, which came into being at the time the UN was established and which claims an even-larger share managing U.S. representation in the United Nations system. This bureaucracy is IO, basically. There is a miserable relationship between the perm rep and the assistant secretary [...]. I deal with the president in the first instance, the secretary of state in the second instance. [...]*“ (Fasulo 1984: 287).

patrick zu profilieren versuchte (Finger 1988: 298). Dass Kirkpatrick israelkritische Einstellungen hätte, wurde zudem durch ihre zahlreichen Reden in den UN nicht bestätigt – im Gegenteil. Sie galt als eine der israelfreundlichsten US-Botschafter bei den Vereinten Nationen.²⁷⁷

Die Konflikte zwischen Haig und Kirkpatrick, aber auch anderen (neo-)konservativen Regierungsmitgliedern (u.a. mit dem Verteidigungsminister Caspar Weinberger) häuften sich, als Haig öffentlich stets als einziger Vertreter der amerikanischen Außenpolitik wahrgenommen werden wollte. Nach nur rund 17 Monaten im Amt trat er frustriert und stets unsicher über seine eigene Rolle als Außenminister unter Reagan zurück. Kirkpatrick ging gestärkt aus diesem Konflikt hervor (dazu mehr im Kapitel 5.3.4). Nachfolger Haigs wurde George P. Shultz, der sich seiner Rolle sicher war und ein geringeres Geltungsbedürfnis gegenüber dem Präsidenten an den Tag legte (Finger 1988: 298).²⁷⁸ Mit dem *Assistant Secretary for International Organization Affairs* Elliot Abrams, Schwiegersohn von Norman Podhoretz, gab es seit Beginn von Kirkpatricks Amtszeit 1981 eine übereinstimmende Auffassung, wie sich die USA in Person Kirkpatricks in den UN verhalten sollte. Noch im gleichen Jahr wurde Abrams zum *Assistant Secretary of State for Human Rights Affairs* befördert (US Department of State – Office of the Historian 2012a). Sein Nachfolger Gregory J. Newell, ein mitte-dreißigjähriger Mormone, konnte nur wenige internationale Erfahrungen vorweisen und blieb bis zum Ende von Kirkpatricks Amtszeit 1985 im Amt (US Department of State – Office of the Historian 2012b). Infolgedessen blieb sein Einfluss gegenüber Kirkpatrick gering, sodass sie ihre eigene Agenda verfolgen konnte und mehr als ihre Vorgänger direkt dem Außenminister und zeitweilig sogar direkt dem Präsidenten berichtete (Finger 1988: 298). Kirkpatrick spielte damit im nationalen Kontext durchaus eine bedeutende Rolle: Sie konnte ihren Einfluss auch nutzen, da sie Verhandlungsvorteile durch

²⁷⁷ Jeane Kirkpatrick war von den zahlreichen Verurteilungen Israels bei den UN schockiert. Ihre Vorgänger Andrew Young und Donald McHenry trugen ihrer Meinung nach dazu bei, als Young unter Carter Israel als „stur und kompromisslos“ (Collier 2012: 130) bezeichnete und sich privat mit PLO-Vertretern bei den UN traf. McHenry stimmte gar im Sicherheitsrat für die Resolution 465, die Israels „Besetzung der arabischen Territorien inklusive Jerusalem“ verurteilte (United Nations Resolution S/RES/465 (1980)).

²⁷⁸ Shultz setzte sich später für eine weniger konfrontative Außenpolitik mit der Sowjetunion bei Reagan ein, was Kirkpatrick später kritisierte (Collier 2012: 160 f.). Er, zusammen u.a. mit James Baker, verhinderte auch, dass sie im Herbst 1983 William Clark als Reagans nationale Sicherheitsberaterin beerben konnte und später als mögliche Außenministerin nach Reagans Wiederwahl ins Gespräch kommen könnte, was sie durchaus anstrebte (Collier 2012: 162 ff.). Reagan schreibt in seiner Autobiografie zu seiner Entscheidung: „[...] Bill Casey and some of my more conservative supporters began pushing me to give the NSC job to Jeane Kirkpatrick, who was either tired or bored after more than two years at the UN. She had her heart set on the job and told me so. I admired Jeane, but I had noticed there was some bad chemistry between her and George Shultz, so I decided to give the spot to Bud McFarlane“ (Reagan 1990: 448).

den relativ engen Kontakt zum US-Präsidenten hatte und bereit sowie fähig war, diese zu nutzen.

Die Besetzung des USUN-Stabes lag nahezu vollständig in Kirkpatrick's Händen. Sie ersetzte die Leitungsebene mit jenen Personen, die ihre außenpolitische Perzeption und Ideologie teilten (Finger 1988: 298; Collier 2012: 122 ff.). Von zahlreichen Umbesetzungen machte sie umso mehr Gebrauch, weil es mit dem *Department of State* und seiner Bürokratie zuweilen Konflikte gab (Collier 2012: 123).²⁷⁹ So war ihr Vertreter für *Special Political Affairs* und den UN-Sicherheitsrat Charles Lichenstein, ein Freund der Familie, der u.a. den Wahlkampf von Richard Nixon in den 1960er Jahren unterstützt hatte. Von 1969 bis 1974 diente er Nixon im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit und im Verbindungsbüro des Weißen Hauses zum Kongress.²⁸⁰ Kirkpatrick's Vertreter im ECOSOC war José Sorzano, ein Exil-Kubaner, der für sie als Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der *Georgetown University* gearbeitet hatte und sie bei ihren Forschungsprojekten unterstützte. Mark Plattner, sein Stellvertreter und Carl Gershman, der Chefberater Kirkpatrick's, waren ebenfalls Neokonservative, die sich für den Kampf gegen den Kommunismus aussprachen. Der stellvertretende Ständige Vertreter der USUN war Marshall Bement, ein Karrierediplomat, der jedoch fast vollständig von Kirkpatrick's innerem Beraterkreis ausgeschlossen war. Folglich wechselte er bereits nach sieben Monaten seinen Posten und wurde durch Kenneth L. Adelman ersetzt, der Kirkpatrick's Ideologie vollständig teilte und stärker im inneren Beraterkreis involviert

²⁷⁹ Die These Arnold Beichmans, dass USUN ein zweites, ein „other“ *State Department* sein kann, bestätigte sich auch hiermit (Beichman 1968; Collier 2012: 122 ff.). Kirkpatrick kritisierte die ihrer Meinung nach im *State Department* lange gepflegte selbstverständliche und kritiklose Anerkennung der UN und ihrer Arbeit: „*Nobody in the State Department ever thinks about not supporting the UN*“ (Fasulo 1984: 285). Kenneth Adelman berichtet über die ersten Tage mit Kirkpatrick an der USUN: „*We were like Davy Crockett at the Alamo.*“ (Collier 2012: 123). Zu den Konflikten gehörte neben dem Zurückhalten von Informationen durch Mitarbeiter des *State Departments* („*Be nice but ignore her.*“ Cordier 2012: 124) auch der erschwerte Zugang zu Haig, wenn Kirkpatrick es wünschte und nicht erst, wenn Haig es für notwendig erachtete (Collier 2012: 123 f.). Jeane Kirkpatrick untersagte den USUN-Mitarbeitern aus diesem Grund sämtliche Redeentwürfe mit dem US-Außenministerium abzustimmen bzw. freizugeben (Collier 2012: 124).

²⁸⁰ Lichenstein äußerte sich zuweilen latent UN-kritisch. Legendär ist seine Rede im UN-Sicherheitsrat zum sowjetischen Abschuss eines zivilen südkoreanischen Passagierflugzeuges mit 269 Opfern, darunter ein US-Abgeordneter des Repräsentantenhauses. Als daraufhin die Bundesstaaten New York und New Jersey die Landung sowjetischer Flugzeuge auf dem Territorium der USA untersagten (die US-Regierung sprach sich jedoch dagegen aus) und die Sowjetunion sich weigerte eine amerikanische Militärbasis anzufliegen, damit ihr Außenminister Andrei A. Gromyko zur UN-Generalversammlung erscheinen kann, verweigerte die Sowjetunion das amerikanische Angebot und der sowjetische Delegierte Igor I. Yakovlev sagte: „*[the ban on landing] raises the question of whether the United Nations should be in the United States.*“ Daraufhin antwortete Lichenstein: „*[...] [that if member states felt] they are not being treated with the hostly consideration that is their due, [they should consider] removing themselves and this organization from the soil of the United States. We will put no impediment in your way, the members of the U.S. mission to the United Nations will be down at the dockside waving you a fond farewell as you sail off into the sunset.*“ Tatsächlich wurde diese Aussage von der Öffentlichkeit so interpretiert, als wolle die Reagan-Regierung die UN aus den USA verbannen. Diese dementierte derartige Spekulationen jedoch umgehend (Lewis 2002).

war. UN-Diplomaten bezeichneten ihn laut Finger als „*hit man*“, da er für seine Anti-Sowjetunion-Reden in den Vereinten Nationen bekannt war (Finger 1988: 299). Sein Nachfolger – noch während Kirkpatrick's Amtszeit – wurde Kirkpatrick's loyalster Mitarbeiter José Sorzano, nachdem Adelman 1983 Direktor der *Arms Control and Disarmament Agency* wurde. Der einzige Berufsdiplomat auf der Leitungsebene war Botschafter Richard Petree, stellvertretender Repräsentant im UN-Sicherheitsrat unter Lichenstein, der u.a. bereits unter dem Ständigen Vertreter William Scranton (1976–1977) diente (Ford-Regierung). Da Petree ähnlich wie Brement nicht zum inneren Führungszirkel gehörte, wechselte er seinen Posten nach sechs Monaten; Nachfolger wurde William C. Sherman, ebenfalls Berufsdiplomat, der kaum Einfluss innerhalb der USUN hatte. Lichenstein und Sorzano waren die engsten Vertrauten Kirkpatrick's. Insgesamt betrachtet waren ihre Teammitglieder von einer starken ideologischen Konsistenz geprägt, hatten jedoch gleichzeitig nur eine geringe Erfahrung in der multilateralen Diplomatie vorzuweisen (Finger 1988: 299). Im Vergleich mit den bisherigen US-Botschaftern bei den UN war diese Konstellation eine relativ ungewöhnliche, denn vor Kirkpatrick waren drei der vier Stellvertretenden Botschafter Berufsdiplomaten, die mit den Mechanismen der UN-Diplomatie bestens vertraut waren, zahlreiche UN-Kontakte hatten sowie eine große Akzeptanz und Respekt unter den anderen Botschaftern und dem UN-Sekretariatspersonal erfuhren (Finger 1988: 300).

Interessanterweise monierte Kirkpatrick in *The Reagan Phenomenon* die mangelnde Professionalität der Arbeit der USUN (Kirkpatrick 1983a: 103–105). So beklagte sie sich darüber, dass sowohl unter den US-Botschaftern als auch unter den *Assistant Secretaries of State for International Organization Affairs* eine hohe Fluktuation herrsche, die es aufgrund der ständigen Einarbeitungszeit unmöglich mache, einen höheren Grad an Professionalität zu erreichen. Tatsächlich wurde Kirkpatrick auch aus diesem Grund mit ihren vier Jahren 1985 die am längsten amtierende US-Botschafterin seit Stevenson. Hier wurde jedoch auch ein Widerspruch in ihrer Argumentation deutlich: Auf der einen Seite forderte sie aufgrund der Komplexität des multilateralen UN-Systems eine längere USUN-Amtszeit auch für Berufsdiplomaten, auf der anderen Seite gab es für diese Gruppe kaum Anreize für eine längere Dienstzeit, da es für die meisten nicht möglich war, auf den engeren Führungskreis Kirkpatrick's Einfluss zu nehmen (Finger 1988: 300).²⁸¹ Ein weiterer Grund für die eingeschränkte Arbeitsfähigkeit der

²⁸¹ Finger merkt an, dass seiner Einschätzung nach zwischen den 1940ern und 1960ern USUN den professionellsten und erfahrensten Mitarbeiterstab aller US-Botschaften weltweit hatte. USUN konnte hier einen großen Einfluss in der Formulierung amerikanischer UN-Politik ausüben. In den 1970er änderte sich dies jedoch; zahlreiche Personalwechsel unter Präsident Nixon und Ford fanden statt und

USUN war die seltene Anwesenheit Kirkpatrick's in New York, ohne dass es konkrete Anlässe gegeben hätte, wie beispielsweise das Abgeben von Stellungnahmen oder ein Treffen mit dem UN-Generalsekretär. Wie oben bereits angemerkt, verbrachte sie auch wenig Zeit bei den UN für informelle Verhandlungen, was ihre Krisenreaktionsfähigkeit bei brisanten politischen Themen deutlich verlangsamte. Auch wenn ihre Auffassung gegenüber den UN ähnlich wie jene Moynihans war, so unterschied sich ihr Stil, da sie bei informellen Verhandlungen etwas zurückhaltender war. Dennoch berichteten einige Delegierte, dass sie wenig Zeit damit verbrachte, anderen zuzuhören. Die Reagan-Kirkpatrick-Ideologie und der konfrontative Stil bei öffentlichen Reden schränkten jedoch die Handlungsmöglichkeiten der USA in den UN zeitweise stark ein (Finger 1988: 301). Kirkpatrick hatte darüber hinaus die Angewohnheit, Delegierte zu maßregeln und zu behandeln, als wenn es sich um Studenten handelte, so Finger. Sie erklärte eher ihre ideologischen Vorstellungen, als mit den anderen Delegierten konkrete politische Ziele zu vereinbaren und über Maßnahmen zu verhandeln. Dies galt sowohl für Diplomaten aus verbündeten Staaten als auch für Vertreter aus Entwicklungs- und Schwellenländern (Finger 1988: 301).

Kirkpatrick pflegte einen engen Kontakt zum US-Kongress. Als Moynihan ab 1977 Senator für den Bundesstaat New York war, unterhielt sie enge Kontakte zu ihm; er war ihr Zugang zum Kongress (Collier 2012: 132). Ihrer Meinung nach waren beide Kammern der US-Legislative sogar wichtige Gegengewichte zum *Department of State*, das ihrer Meinung nach einen eigenen, amerikanischen Interessen nicht dienlichen Kurs einschlug:

„My view about the State Department is that they developed some very odd habits and orientations concerning the use of power. They have an aversion to use of power. [...] There is also an aversion to the participation of Congress in the foreign policy process. I think congressional delegates are marvelous [...]. I wish I had some congressional delegates here in the year around. I believe in close collaboration between Congress and the State Department. I do not believe that the State Department is the keeper of some sort of esoteric knowledge to which the Congress is not privy. I think that there are experts on foreign policy in the State Department, in Congress, and in the White House. But there's a very important, legitimate role for Congress.“ (Fasulo 1984: 288)

5.3.4 Die Rolle Jeane J. Kirkpatrick's im System der UN

Vier Trends erschwerten in der UN die Arbeit von Kirkpatrick (Brooks 1985: 2): Erstens war die Anzahl der UN-Mitgliedstaaten mittlerweile auf 157 angewachsen,

der Professionalisierungsgrad des Mitarbeiterstabes nahm ab. Dieser Wandel wirkte sich negativ auf die Amtszeit Kirkpatrick's aus: USUN konnte längst nicht mehr so professionell mit anderen Vertretungen (inklusive den westeuropäischen Verbündeten) bei den UN arbeiten, wie es bislang der Fall gewesen war (Finger 1988: 300 f.).

wovon die G77-Staaten eine große Verhandlungsmacht darstellten, zweitens die „Globalisierung“ von Konflikten, indem sämtliche Regionalprobleme auf die Agenda gesetzt wurden und Staaten dazu nötigten, Position zu beziehen, drittens die Unterstützung der UN durch die partielle Anerkennung von „Terrororganisationen“ (aus Sicht der USA in den frühen 1980er Jahren: z.B. PLO, SWAPO) und viertens die einseitige Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen der USA, Israels und Südafrikas während die Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten die Sowjetunion und Entwicklungsländer kaum kritisieren.²⁸²

Deshalb stellte Jean Kirkpatrick ihr Amtsverständnis gleich zu Beginn klar: „[...] *my function [...] is to represent the interests of the United States to the United Nations and not the other way around*“ (zit. nach Gerson 1991: 24)²⁸³. Damit machte sie bereits in ihrem ersten Jahr deutlich, dass jede öffentliche Kritik an ihrem Land seitens einiger UN-Mitgliedstaaten negative Konsequenzen haben würde – ihrer Meinung nach im Gegensatz zu ihrem Vorgänger McHenry. Diese Sichtweise bestätigte sie bereits in ihrem Kongress-*Hearing* vom 15. Januar 1981, in dem sie zwar die Arbeit der UN-Programme lobte, die sich mit humanitärer Hilfe beschäftigten (z.B. WFP, UNICEF), zugleich aber Widerstand ankündigte, sobald der ideologische Kampf gegen die fundamentalen Prinzipien und Interessen der USA fortgesetzt würde (United States Congress 1981: 8–9; Collier 2012: 118). Und in ihrem Aufsatz „*Problems of the Alliance*“ (Kirkpatrick 1983a: 174–182) schreibt sie unmissverständlich über die Verortung der USA in den Vereinten Nationen:

„At the United Nations, the alliance is not very strong. At the United Nations, the United States frequently stands alone on controversial issues, some of which are very important to others. At the United Nations, our European allies often prefer a posture of nonalignment between us and the Group of 77 on the so-called North-South issues, which consume much of the time of that organization. On some other issues, they vote with our adversaries.“ (Kirkpatrick 1983a: 174)

Dies geschah, als die Außenminister und Delegationsleiter der NAM am 28. September 1981 in New York zusammentrafen und die USA für ihre imperialen Ambi-

²⁸² Zur jährlichen Entwicklung der UN-Mitgliedstaaten seit 1945 siehe UNRIC 2018.

²⁸³ Kirkpatrick's Eindruck war stets, dass viele Berufsdiplomaten, die ihr Land bei den UN vertraten (auch die meisten USUN-Mitarbeiter) eher die UN verteidigten, anstatt ihr Land zu vertreten. Hierzu merkte sie einmal lakonisch an: „*Mankind – that abstraction – does not appoint us, employ us, or pay our salaries*“ (Collier 2012: 122). Darüber hinaus machte sie eines klar: „*The UN is a reality. But it is no more accurate a reflection [of the real world] than a football game is a reflection of the drama of life. I think what happens here matters, but I do not believe that what happens here is an accurate reflection of the real world – the world outside. [...] There is a difference between alliances [...] inside the UN and outside the UN. [...] this [UN] world does not reflect U.S. influence in the outside world, thank God*“ (Fasulo 1984: 290 f.).

tionen kritisierten. Am 6. Oktober antwortete Kirkpatrick mit einem Brief an nahezu alle UN-Botschafter auf das *Communiqué* und drückte ihre Verwunderung darüber aus, dass die Botschafter „*would or could associate yourselves with a document composed of such base lies and malicious attacks upon the good name of the United States*“ (Bosco 2009: 142 f.). In ihrer Antwort verurteilte sie die ihrer Meinung nach vorhandene Doppelmoral der NAM, indem sie auf deren fehlende Kritik an der Sowjetunion und ihrer Besetzung u.a. Afghanistans verwies. Diplomatisch bis dahin für die USA ungewöhnlich, sorgte dieser Brief sowohl bei der NAM-Gruppe als auch bei den amerikanischen Verbündeten für Irritationen (Finger 1988: 295). Als Teil der „*get tough campaign*“ (Finger 1988: 296) begann die US-Regierung das Abstimmungsverhalten der Entwicklungsländer zu dokumentieren, um diese Erkenntnisse bei der Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen (Collier 2012: 127).²⁸⁴ Kirkpatrick machte als US-Botschafterin bei den UN sehr bald eines deutlich: Die Zeit des diplomatischen Tons war vorüber und die multilaterale Diplomatie wurde herausgefordert.²⁸⁵

Dennoch gab es Ausnahmen. So pflegte sie enge und gute Arbeitsbeziehungen zum neu gewählten UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar, der im Januar 1982 sein Amt antrat (de Cuéllar 1997: 361 f.; Finger 1988: 302).²⁸⁶ Der erfahrene peruanische Diplomat, der zuvor in unterschiedlichen Positionen im UN-Sekretariat tätig war (u.a. Sondergesandter des UN-Generalsekretärs für Zypern von 1975 bis 1977, *Undersecretary-General for Special Political Affairs* von 1979–1981), war von 1971 bis 1975 ebenfalls als Staatenvertreter – in diesem Fall als Botschafter Perus – bei den UN tätig.

²⁸⁴ Finger merkt jedoch zu Recht an, dass eine Konditionierung der Entwicklungshilfegelder selten konsistent an das Abstimmungsverhalten in den UN geknüpft wurde und es aus politischen Opportunitätsabwägungen stets Ausnahmen gab, so z.B. im Falle Zimbabwes (Finger 1988: 296).

Seit 1983 ist die jährliche Berichterstattung des Kongresses durch das *State Department* über das Abstimmungsverhalten gesetzlich geregelt und hat noch heute im Jahresbericht zur UN-Aktivität der USA ihre Gültigkeit (United Nations Collection of Princeton University Library 2010; siehe auch US Department of State 2017b). In einem Brief an rund 40 Mitgliedstaaten zu Beginn ihrer Amtszeit schrieb Kirkpatrick zu deren dokumentierten Abstimmungsverhalten sehr deutlich: „*I think you no more believe these vicious lies than I do, and I do not believe they are an accurate reflection of your government's outlook. And yet what are we to think when [you] join in such charges? [...] I would very much appreciate hearing from you about it*“ (Collier 2012: 127 f.).

²⁸⁵ In ihrer Entwurfsbiografie, die sie nie veröffentlichte, auf die jedoch Collier zurückgreift, schreibt Kirkpatrick kurz nach ihrem Amtsantritt zu einem Privattreffen mit Präsident Reagan über ihre niedrigen Erwartungen an die UN, die sie in ihrem Handeln nur bestärkten: „*Mr. President, I said, 'I thought the UN was a problem when you sent me there. I didn't have a very high opinion of it. But now I've had an opportunity to learn about it.' Yes, Jean, 'he leaned forward. 'Now, Mr. President, I have a much worse opinion of it.' 'I was afraid for a minute that you were going to tell me all my impressions of the last twenty years were wrong'*“ (Collier 2012: 121).

²⁸⁶ Im Gegensatz zu seinem späteren Nachfolger Boutros Boutros-Ghali, den Kirkpatrick – wenn auch nicht mehr als US-amerikanische UN-Botschafterin – kritisierte und ihm unterstellte, das US-Militär für seine Agenda zu missbrauchen. Sie kritisierte darüber hinaus die UN als „*impotent*“ gegenüber Saddam Hussein (Collier 2012: 187). De Cuéllar sah es als notwendig an, mit den USA und damit auch zu Kirkpatrick gute Beziehungen zu pflegen, und damit die wichtige Rolle der USA in den UN zu berücksichtigen (de Cuéllar 1997: 8–12; insbesondere 9).

Kirkpatrick bezeichnete ihn als „*a man of great intelligence, high integrity; he is an unusually fair, reasonable, decent man*“ (Kirkpatrick 1983a: 215). Finger berichtet, dass sie de Cuéllar regelmäßig über den Nahen Osten, Zentralamerika, Namibia und andere Regionen informierte, in denen die Vereinigten Staaten von Amerika und die Vereinten Nationen Interessen teilten (Finger 1988: 302). De Cuéllar bestätigt grundsätzlich diese positive Einschätzung in seiner Autobiografie, wenngleich er Kirkpatricks zeitweilige diplomatische Unbedarftheit nicht unerwähnt lässt:

„Jeane Kirkpatrick would be the first to say that she is a political scientist, not a diplomat [...]. We had a good working relationship, based [...] on mutual respect. I admired her energy and determination, and I appreciated her influence as a member of the Reagan Cabinet. Still, I could not help but feel that she lacked the political sensitivity that one would expect from the representative of a major power in the complex world of the United Nations.“ (de Cuéllar 1997: 361)

In einer vielbeachteten Rede über den Jahresbericht des Generalsekretärs in der Generalversammlung kritisierte de Cuéllar die Untätigkeit des UN-Sicherheitsrats und wies noch einmal auf die besondere Verantwortung dieses Gremiums für den Frieden und die internationale Sicherheit gemäß der UN-Charta hin. Zudem würden verabschiedete Resolutionen nicht ausreichend Berücksichtigung finden (Bosco 2009: 142; Finger 1988: 302 f.). Diese Auffassung teilte Kirkpatrick; sie kritisierte fehlende politische Debatten und die Bereitschaft zur Problemlösung internationaler Krisen (Bosco 2009: 142). Ungeachtet aller öffentlichen Kritik an den Vereinten Nationen war es ihr ein wichtiges Anliegen, in informellen Gesprächen und Treffen des Sicherheitsrats die Kritik des UN-Generalsekretärs in ihre Überlegungen miteinzubeziehen und der multilateralen Diplomatie zumindest teilweise eine Chance zu geben (Finger 1988: 303). Hierzu einige Beispiele:

Da Lateinamerika für Kirkpatrick eine wichtige zu beachtende Region war, fokussierte sie sich auf die Themen dieser Region, über die in den UN gesprochen wurde. Dies erklärte sich durch ihren biografischen Hintergrund (siehe auch Kapitel 5.3.1 und 5.3.2), der ihr durch die Expertise einen großen Einfluss im Entscheidungsprozess der US-Regierung ermöglichte (Finger 1988: 305). Dies betraf vor allem El Salvador und Nicaragua. So sorgten sie und William Clark dafür, dass der *Assistant Secretary of State* Thomas Enders und der Botschafter in El Salvador Dean Hinton ausgetauscht wurden, die den dortigen Bürgerkrieg sowohl mit Verhandlungen als auch mit militärischer Hilfe für die Regierung El Salvadors und die Rebellen in Nicaragua zum Ende bewegen wollten (Collier 2012: 150 ff.). Dieser Ansatz erschien Kirkpatrick und Clark nicht offensiv

genug (Finger 1988: 305). Aufgrund der US-amerikanischen Involvierung in beiden Konflikten wollten die USA in erster Linie die OAS als Regionalorganisation gemäß Kapitel VIII der UN-Charta einschalten und nicht die Vereinten Nationen.²⁸⁷ Jedoch setzten andere UN-Mitgliedstaaten das Thema auf die Agenda der Generalversammlung. 1981 stimmte die 36. Generalversammlung über einen Resolutionsentwurf Mexikos und anderer Staaten ab, die Friedensverhandlungen zwischen der Regierung und den Rebellen El Salvadors forderte. Da bereits Anfang 1981 US-Außenminister Haig die Entwicklungen in Lateinamerika als „Testfall“ (Schwarz 1998) für die Auseinandersetzungen mit der Sowjetunion im Ost-West-Konflikt bezeichnete, war die amerikanische Zustimmung zu diesem Resolutionsentwurf kaum denkbar. Jedoch stimmten fünf NATO-Staaten und neun der damals zehn ECC-Staaten für den Entwurf; lediglich das Vereinigte Königreich enthielt sich und 20 lateinamerikanische Staaten stimmten dagegen (United Nations Resolution A/RES/36/155 (1981)). Kirkpatrick bezeichnete dieses Abstimmungsverhalten als ein „*ominous pattern*“ (Kirkpatrick 1983a: 174) und fühlte sich in ihrer Wahrnehmung bestätigt. Eine weitere Niederlage in den UN musste Kirkpatrick hinnehmen, als Nicaragua – damals unter Führung der linksgerichteten sandinistischen Regierung – mit einer notwendigen Zweidrittelmehrheit von der 37. Generalversammlung 1982 in den UN-Sicherheitsrat als eines von zwei nichtständigen lateinamerikanischen Mitgliedern gewählt wurde. Am 23. März 1983 beantragte Nicaragua eine Sicherheitsratsdebatte über die amerikanische Rebellenunterstützung zum Sturz des Regimes. Daraufhin bemängelte Kirkpatrick die ihrer Auffassung nach undemokratischen und repressiven Zustände in Nicaragua (Finger 1988: 306). In einem Aufsatz in der *New York Times* am 31. März desselben Jahres erklärte sie den Versuch Nicaraguas, das Thema im Sicherheitsrat anzusprechen, für gescheitert und betonte die Notwendigkeit eines regionalen Ansatzes und der Organisation einer Konferenz mit damals befreundeten Staaten, wie Venezuela, Kolumbien, Mexiko, der Dominikanischen Republik und Panama. Die UN sollten nicht missbraucht werden, um die Staaten zu polarisieren und Konflikte zu verschärfen; sie bezog sich dabei auch auf die zuvor genannten Worte de Cuéllars (Kirkpatrick 1983b). Insgesamt erhielten die USA mit der Unterstüt-

²⁸⁷ Neben der geringeren politischen Aufmerksamkeit, war auch der für die USA günstigeren Abstimmungsmodus in der OAS ein Grund, Konflikte in Lateinamerika regional zu behandeln. Zwar besitzen auch hier alle damals 30 Staaten eine Stimme, die USA stellen jedoch den Sitz der Organisation und finanzieren mehr als die Hälfte des OAS-Budgets. Damit können sie einen gewissen Einfluss auf das Abstimmungsverhalten der Mitglieder ausüben. Dies war in den UN der 1980er Jahre nicht mehr möglich, als es noch bis in die 1960er Jahre der Fall war (Ostrower 1998: 188–191).

zung der „Contras“ keinen Rückhalt; das Interesse der übrigen Staaten war primär, Friedensgespräche zwischen den Konfliktparteien zu initiieren (Finger 1988: 306).²⁸⁸

Der Falkland-Krieg wurde zum Lackmustest von Kirkpatricks Amtszeit bei den Vereinten Nationen und ihrem konzeptionellen Denken (Collier 2012: 134). Anhand dieser Krise wurde sowohl ihr Einfluss als auch ihre bedeutende Rolle innerhalb der US-Regierung sehr deutlich – auch wenn es zu Beginn des Konflikts für Kirkpatrick noch anders aussah. Nachdem sich Anfang 1982 die Spannungen zwischen den Regierungen des Vereinigten Königreiches und Argentiniens um die Falklandinseln (Malwinen) im südlichen Atlantik verschärften, befand sich die amerikanische Regierung in einem außenpolitischen Richtungsstreit zwischen den britischen und argentinischen Verbündeten (Gerson 1991: 113 ff.; Finger 1988: 307). Kirkpatrick setzte sich aus diesem Grund in den Vereinten Nationen zunächst dafür ein, das Thema nicht im Sicherheitsrat durch den britischen Botschafter bei den UN, Sir Anthony Parsons, anzusprechen. Zum einen befürchtete sie eine damit verbundene geringere Kompromissbereitschaft Argentiniens, zum anderen unterstützte Kirkpatrick gemäß ihres konzeptionellen Denkens primär Argentinien (siehe Kapitel 5.3.2; Gerson 1991: 118). Am 1. April 1982 behandelte der Sicherheitsrat auf Antrag des Vereinigten Königreiches dennoch die Krise und am 2. April startete zur Überraschung aller die argentinische Invasion der dem britischen Überseegebiet zugehörigen Inselgruppe (Gerson 1991: 115). Einen Tag später gewann Parsons die Unterstützung einer notwendigen Mehrheit von Staaten im Sicherheitsrat, die die Resolution 502 mittrugen. Mit zehn Stimmen dafür, einer Gegenstimme (Panama) und vier Enthaltungen (USSR, Polen, PR China und Spanien) forderte der Sicherheitsrat in seiner Resolution die Beendigung der Kampfhandlungen und den Rückzug der argentinischen Streitkräfte (United Nations Resolution S/RES/502 (1982)). Obwohl Kirkpatrick persönlich gegen eine Parteinahme der USA in diesem Konflikt war, wurde sie von Präsident Reagan und Außenminister Haig angewiesen, zusammen mit dem Vereinigten Königreich abzustimmen (Finger 1988: 307 f.; Gerson 1991: 116 f.).²⁸⁹ Kirkpatrick antwortete auf diese Instruktion mit der Entsendung eines nachgeord-

²⁸⁸ Tatsächlich brachten rückblickend nicht in erster Linie Staaten wie Nicaragua das Thema auf die „internationale Agenda“, sondern der Internationale Gerichtshof in Den Haag. Am 10. Mai 1984 (formell am 27. Juni 1984) bestärkte er Nicaragua in dem Urteil, dass die USA völkerrechtswidrig Rebellen unterstützen und damit die Regierung des lateinamerikanischen Landes zu destabilisieren versuchen. Einen Antrag der von der US-Regierung unterstützten rechtsgerichteten Regierung El Salvadors lehnte er im November 1984 ab. Das ICJ-Urteil und seine Nichtanerkennung durch die Reagan-Regierung brachten die USA in diplomatische Schwierigkeiten (Ostrower 1998: 188).

²⁸⁹ Nach Auffassung ihres damaligen Rechtsberaters Allan Gerson hatten beide Konfliktparteien stichhaltige rechtliche Gründe für ihre jeweilige Argumentation: Während sich Argentinien auf die Dekolonisierungsresolutionen der Generalversammlung United Nations Resolution A/RES/15/1514 (1960) und United Nations Resolution A/RES/20/2065 (1965) sowie auf die 16-jährigen ergebnislosen Verhand-

neten US-Vertreter, der die Abstimmung in ihrem Auftrag übernahm. Sie selbst nahm nicht an der Sicherheitsratssitzung teil und nutzte somit ihren Handlungsspielraum in New York, um selbst noch nach der Abstimmung ihre persönliche Integrität und Glaubwürdigkeit gegenüber den argentinischen Diplomaten zu wahren (de Cuéllar 1997: 361). Während die britische Regierung die Rückeroberung der Inseln plante, versuchten US-Außenminister Haig (jedoch ohne die Einbeziehung Kirkpatrick) und der damalige UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar ein Mediationsverfahren zwischen den Konfliktparteien zu initialisieren („*shuttle diplomacy*“ [Gerson 1991: 117; de Cuéllar 1997: 357–393]). Als jedoch ein argentinisches Schiff, die *General Belgrano*, vom britischen Atom-U-Boot *HMS Conqueror* versenkt wurde, erklärte Haig seine Shuttle-Diplomatie zwischen London, Buenos Aires und Washington für gescheitert.²⁹⁰ Jeane Kirkpatrick versuchte unterdessen vergeblich – parallel zu den noch immer laufenden Vermittlungsversuchen des UN-Generalsekretärs – den argentinischen UN-Botschafter, Enrique Ros, von einem Rückzug Argentiniens zu überzeugen. Sie stellte darüber hinaus während der Krise häufig den Kontakt zwischen de Cuéllar und Präsident Reagan her, nachdem sie Letzteren über die aktuelle Lage informiert hatte – unter Umgehung und zum Ärger Haigs (de Cuéllar 1997: 374 f.). Am 21. Mai erklärte auch de Cuéllar seine Friedensbemühungen für gescheitert, da er keine Möglichkeit mehr sah, den Status quo wiederherzustellen (de Cuéllar 1997: 366–370; Gerson 1991: 120 f.; Collier 2012: 135 f.).

Die amerikanische Regierung war nach wie vor gespalten: Auch wenn Präsident Reagan, Außenminister Haig und Verteidigungsminister Caspar Weinberger das Vereinigte Königreich unterstützten, hörten Kirkpatrick, der nationale Sicherheitsberater William Clark, der CIA-Direktor William Casey sowie einige Teile des *Department of State*²⁹¹ nicht auf, sich Sorgen um die Beziehungen zu den lateinamerikanischen Staaten zu machen (Reagan 1990: 358 f.). Aus diesem Grund nutzte Kirkpatrick jede Gelegenheit, ihre Bedenken, das Vereinigte Königreich bedingungslos zu unterstützen, vorzutragen: So informierte sie die Mitglieder des NSC über die Konsequenzen jeder Entscheidung, die eine Verurteilung Argentiniens beinhalten könnte und beschwor gar

lungen mit dem Vereinigten Königreich berief, verurteilte das Vereinigte Königreich die seiner Auffassung nach völkerrechtswidrige militärische Intervention (Gerson 1991: 116).

²⁹⁰ Alexander Haig versäumte es lange Zeit auch, den UN-Generalsekretär de Cuéllar über den aktuellen Stand seiner Mediationsversuche zu informieren (de Cuéllar 1997: 392).

²⁹¹ Was die Position „des“ *State Departments* betrifft, widersprechen sich interessanterweise Finger und Gerson: So schreibt Finger, dass das US-Außenministerium eher auf Seite Kirkpatrick stand, während Gerson dem *State Department* die Wichtigkeit der angloamerikanischen Beziehungen zuschreibt. Möglicherweise war hier ein Konflikt zwischen den jeweiligen Abteilungen (Lateinamerika vs. Europa, insbesondere das Vereinigte Königreich) im US-Außenministerium für die widersprüchlichen Angaben verantwortlich (Finger 1988: 308 und Gerson 1991: 117).

ein mögliches Ende der Isolation Kubas mangels einer lateinamerikanischen Unterstützung (Gerson 1991: 117). Die passive Unterstützung Argentiniens durch Teile der Reagan-Regierung (insbesondere Kirkpatrick) – ohne einen Konflikt mit dem Vereinigten Königreich als traditionell engem Verbündetem heraufzubeschwören – war zum einen u.a. konzeptionell durch Kirkpatrick's Aufsatz „*Dictatorship and Double Standards*“ zu erklären und zum anderen realpolitisch in der militärischen Hilfe Argentiniens der von den USA gestützten Regierung El Salvadors begründet (Gerson 1991: 114; Finger 1988: 309). Darüber hinaus traf Kirkpatrick sich einige Male mit dem argentinischen Außenminister sowie seinem Botschafter bei den UN. Diese Treffen ließ Kirkpatrick zuvor direkt von Reagan und dem nationalen Sicherheitsberater Clark autorisieren, nicht jedoch ausdrücklich durch Haig und die Unterabteilung für Internationale Organisationen, da sie insbesondere Letztere für unfähig hielt, die Dimension des Konflikts und die amerikanische Positionierung richtig einzuschätzen (Gerson 1991: 118 f.; Ostrower 1998: 179). Gerson beschreibt die Kommunikationsdefizite innerhalb der US-Regierung wie folgt:

„Britain had boxed itself in; if we lose the support of Argentina, our Central American policy will be in shambles. Haig is unsympathetic; and the people at IO seem incapable of figuring this all out. ‘Can you imagine, Alan, they are preparing a host of different scenarios for action at the United Nations if and when the counterattack comes, without consulting with me at all.’” (Gerson 1991: 119)

Alexander Haig war von Kirkpatrick's Handeln nicht begeistert. Dazu Finger:

„[...] Haig was furious and accused her for being ‘mentally and emotionally incapable of thinking clearly on this issue’ because of her close links with the Latins. Her efforts, in fact, were aimed at bringing an end to the fighting.“ (Finger 1988: 308)

Am 30. April erklärte Haig, dass sich die USA eindeutig hinter das Vereinigte Königreich als NATO-Partner stellen würden (Gerson 1991: 119; de Cuéllar 1997: 364).

Einige Monate später, nach zahlreichen Debatten im UN-Sicherheitsrat – Kirkpatrick war nicht in der Lage, das Vereinigte Königreich zur Zustimmung einer Resolution, die einen Waffenstillstand forderte, zu bewegen – präsentierten Spanien und Panama am 4. Juni 1982 einen Resolutionsentwurf, der erneut auf einen sofortigen Waffenstillstand drängte. Das Vereinigte Königreich, das kurz vor einer militärischen Entscheidung stand, drohte damit, den Entwurf mit einem Veto zu stoppen. Die Instruktionen Haigs waren klar: gemeinsam mit dem Vereinigten Königreich gegen den eingebrachten Entwurf zu stimmen (Gerson 1991: 127). Da sich Außenminister Haig am Ab-

stimmungstag mit Präsident Reagan auf dem Treffen der G7-Staaten in Versailles befand, stand Jeane Kirkpatrick in engem Kontakt mit Walter Stoessel, dem stellvertretenden Außenminister sowie mit Tom Enders, dem *Assistant Secretary of State for Latin American Affairs*. Die Situation schien sich jedoch zu ändern. Entgegen ursprünglicher Ankündigungen hörte Kirkpatrick, dass sich die Botschafter Frankreichs und Japans nicht mehr enthalten, sondern für den Resolutionsentwurf stimmen würden, was die Vereinigten Staaten gemeinsam mit dem Vereinigten Königreich isolieren würde. Darüber hinaus kündigten fünf lateinamerikanische Staaten an, die diplomatischen Beziehungen mit Washington abbrechen zu wollen, wenn die USA ihr Veto einlegen würden (Gerson 1991: 127). Kirkpatrick nahm diese beiden Gründe als Anlass, um bei einer US-Abstimmung die Interessen der lateinamerikanischen Staaten zu berücksichtigen. Sie bat Haig über seine Stellvertreter um die Autorisierung einer Enthaltung statt ebenfalls eines Vetos gegen den Resolutionsentwurf. Haig war unterdessen nur schwer für eine neue Autorisierung erreichbar, bestätigte aber vier Stunden später noch einmal seine ursprüngliche Instruktion. Die Abstimmung wurde durchgeführt: neun Staaten stimmten für den Entwurf (PR China, Irland, Japan, Panama, Polen, Spanien, Uganda, USSR und Zaire), vier Staaten enthielten sich (Frankreich, Guyana, Jordanien und Togo), was mehr war, als Kirkpatrick erwartet hatte und zwei Staaten stimmten dagegen (das Vereinigte Königreich, die USA) – die Resolution kam damit nicht zustande (Gerson 1991: 128).

Nur rund fünf Minuten nach der Abstimmung in New York eilte Carl Gershman, zuständig für die Falklandkrise im *Department of State*, zu Kirkpatrick in den Sicherheitsrat und informierte sie darüber, dass er die Information von Haig erhalten habe, dass Kirkpatrick sich enthalten solle. Die UN-Botschafterin vermutete hinter dieser Entscheidung eine politische Schikane ihres Widersachers, da er zuvor vier Stunden benötigte, um zu antworten, und ihrer Einschätzung nach wusste, wann die Abstimmung durchgeführt werden würde. Kirkpatrick bestand auf der Tatsache, dass eine nachträgliche Änderung der Abstimmung im UN-Sicherheitsrat nicht möglich sei, Haig beharrte jedoch auf Kirkpatrick's Bekanntgabe, dass ihre Instruktion angeblich die Enthaltung gewesen sein sollte. Kirkpatrick weigerte sich jedoch vehement, damit ihre öffentliche Bloßstellung hinzunehmen und teilte dies Gershman mit:

„*Tell them [Tom Enders and Alexander Haig] that it will make us look like disorganized fools, as if we can't manage our affairs. Tell them that we will be the laughing stock of the UN if we make such an announcement.*“ (Gerson 1991: 129)

Gershman ließ daraufhin die finale Instruktion Haigs Kirkpatrick zukommen: „*You are instructed to announce publicly that you were supposed to vote for an abstention*“ (Gerson 1991: 129). Kirkpatrick nahm widerwillig die Anweisung hin und beantragte das Recht auf Erklärung ihrer zuvor getätigten Abstimmung. Darin kritisierte sie den Sicherheitsrat dafür, in seiner Entscheidung nicht für eine Resolution gestimmt zu haben und sprach sich für eine friedliche Lösung des Konflikts aus, so wie es die Mehrheit im Rat forderte. Damit kritisierte sie offensichtlich mit ihrer persönlichen Meinung die außenpolitische Entscheidung Haigs und der US-Regierung, ein Veto einzulegen und damit sich anscheinend gegen Verhandlungen auszusprechen. Sie ging noch einen Schritt weiter: Ihre Sympathie zu Argentinien unterstrich sie, indem sie ein Antikriegsgedicht des argentinischen Schriftstellers Jorge Luis Borges vortrug (Collier 2012: 138). Dann wurde sie noch deutlicher und riskierte alles:

„My government has been rent by the clash of values, loyalties and friends. That clash continued down to the registration of the vote on this issue. I am told that it is impossible for a government to change a vote once cast, but I have been requested by my government to record the fact that were it possible to change our vote we should like to change it from a veto – a ‘No’, that is – to an abstention.“ (Gerson 1991: 130)

Die übrigen Delegierten blickten irritiert auf die US-Botschafterin, die nunmehr kein Blatt mehr vor den Mund nahm (Collier 2012: 139).²⁹²

Nach den anfänglichen Irritationen mit Haig zur Sicherheitsratsentscheidung über Osirak 1981 war dies der Höhepunkt der Krise zwischen Außenminister und US-Botschafterin. Der Konflikt eskalierte während der Falklandkrise und war der Auslöser für den Rücktritt Haigs am 25. Juni 1982 nach nur rund 17 Monaten im Amt. Wenige Tage zuvor, am 15. Juni, kapitulierten die argentinischen Streitkräfte und akzeptierten die britischen Bedingungen für einen Waffenstillstand. Der Konflikt wurde somit in erster Linie militärisch entschieden. Grund für den Rücktritt Haigs war u.a. auch, dass er weder Clark noch den Präsidenten über seine kurzfristige Umentscheidung informiert hatte (Gerson 1991: 130 f.) und er durchaus die Möglichkeit gehabt hätte, Kirkpatrick innerhalb kurzer Zeit über mögliche Abstimmungsänderungen zu informieren (Collier 2012: 139). In seinen Memoiren schrieb Haig verbittert, dass seine Bemühungen während der Falklandkrise seinen Job als Außenminister gekostet hätten und die US-Regierung nur darauf aus war, ihn für einen Fehler verantwortlich zu machen. Zu Kirk-

²⁹² Vizepräsident George H.W. Bush, mit dem Kirkpatrick nie gerne zusammenarbeitete, empfahl Reagan, Kirkpatrick den Rücktritt nahe zu legen. Reagan lehnte jedoch ab (Collier 2012: 139; 176). De Cuéllar bezeichnete den Konflikt zwischen Haig und Kirkpatrick ebenfalls als irritierend, da er seiner Meinung nach aus diesem Grund zeitweilig keinen autorisierten Gesprächspartner der US-Regierung in New York hatte (de Cuéllar 1997: 361).

patrick schrieb er lediglich, dass sie bezüglich der US-Außenpolitik konträre Ansichten hatten und Kirkpatrick zu seinem Ärger bewusst Hierarchien innerhalb der US-Regierung unterminierte (Haig/Boothe 1984: 298).²⁹³ Präsident Reagan bedauerte die Entscheidung Haigs (Reagan 1990: 360 ff.). Kirkpatrick konnte damit ihre Vorstellungen mittelfristig gegenüber dem Außenminister durchsetzen, Reagan stärkte ihr den Rücken. Neben ihrer Fachexpertise zu Lateinamerika waren nicht zuletzt ihre guten Beziehungen zum US-Präsidenten hierfür von entscheidender Bedeutung.²⁹⁴ Die Falklandkrise war der Test für Kirkpatrick's strukturell durch das Amt verliehene Machtpotenzial und die persönliche Fähigkeit, sich gegenüber dem *State Department* zu behaupten. Haigs Rücktritt spiegelte den seit Lodges Amtszeit andauernden Grundkonflikt zwischen dem US-Außenministerium und der Ständigen Vertretung der USA bei den Vereinten Nationen wider (Ostrower 1998: 175).

An ihrem letzten Arbeitstag, dem 1. April 1985, bilanzierte Kirkpatrick gegenüber der amerikanischen Öffentlichkeit ihre Amtszeit wie folgt und beschrieb damit noch einmal deutlich ihr Verständnis der US-UN-Beziehungen: „*During the last four years, the U.S. has grown stronger in the world and in the UN. As a consequence the UN is stronger, we are safer and so are many nations dependent on us.*“ (Collier 2012: 167). Dies kann durchaus auch als ein Bekenntnis zum Multilateralismus und zur multilateralen Diplomatie gewertet werden, nachdem sie vier Jahre bei den Vereinten Nationen tätig gewesen war, die sie offenbar geprägt haben.

5.3.5 Zwischenfazit

Jeanne J. Kirkpatrick war in erster Linie eher im nationalen als im internationalen UN-Kontext eine bedeutende Botschafterin bei den UN mit einer relativ einflussreichen Rolle. Insgesamt fällt ihre Rolle damit jedoch eher ambivalent aus. Sie war die erste Frau als Ständige Vertreterin der USA bei den UN in New York und stand im Vergleich zu ihren vorherigen männlichen Amtsinhabern unter einem wesentlich höheren Bewährungsdruck. Durch ihre neokonservativen und ideologischen außenpolitischen Ansichten war sie durchaus an der Konzeption und Formulierung US-

²⁹³ Alexander Haig wurde jedoch auch für sein Verhalten unmittelbar nach dem Attentat auf Reagan kritisiert, was seine Amtszeit über ein Jahr stark schwächte. Während Reagan nach dem Attentat am 30. März 1981 ins Krankenhaus transportiert wurde und der Vizepräsident unterwegs war, beanspruchte Haig während einer Pressekonferenz im Weißen Haus übergangsweise der Vertreter Reagans zu sein („*I'm in control here.*“), obwohl dies ausdrücklich dem Vizepräsident vorbehalten ist (Pelley 2009; Collier 2012: 140).

²⁹⁴ Bei weiteren Themen während ihrer Amtszeit waren die Rolle und der Einfluss Kirkpatrick's in den UN aber auch innerhalb der US-Regierung weitaus geringer. So z.B. bei den Verhandlungen zur Seerechtskonvention, die überwiegend direkt aus Washington gesteuert wurden, sowie Abrüstungs- und UN-Budgetverhandlungen, bei denen sich die USA zunehmend isolierten (Finger 1988: 311).

amerikanischer Außenpolitik beteiligt, isolierte sich damit jedoch gleichzeitig auf der internationalen Bühne bei den UN.

Ihren akademischen Hintergrund nutzte Kirkpatrick, um mit ihren neokonservativen Ideen offensiv US-amerikanische Positionen in den UN zu vertreten. Dies führte jedoch dazu, dass sie aufgrund ihrer mangelnden multilateralen diplomatischen Erfahrung viele ihrer Amtskollegen und UN-Mitarbeiter in New York irritierte und letztlich auch zu einer gewissen Isolation der USA in den UN beitrug.

Dass Kirkpatrick sich gegen eine Mehrheit in den UN durchsetzen musste, war für sie keine vollkommen neue Situation. Als Frau hatte sie sich während ihres gesamten Lebens immer wieder behaupten müssen. Die ursprüngliche Demokratin verfolgte dabei innenpolitisch progressive Wertvorstellungen, wie z.B. die Stärkung der Frauenrechte und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Außenpolitisch entwickelte sie jedoch relativ früh neokonservative Ansichten ausgehend von ihren Erfahrungen mit den Auswirkungen und Repressionen kommunistischer Regimes. Ihr akademisches Wirken und die konzeptionellen Vorstellungen, wie man der Sowjetunion entgegentreten sollte, war einer der Hauptgründe, warum sie von US-Präsident Reagan schließlich als US-UN-Botschafterin in New York ernannt wurde. Mit diesem persönlichen Hintergrund und für den individuellen Kontext kann ihre Rolle daher als Ideengeberin eingeordnet werden.

Im konzeptionellen Kontext war Kirkpatrick der Auffassung, dass ausschließlich Amerika das Überleben der Demokratie sicherstellen könne und sich stärker gegenüber der Sowjetunion behaupten müsse, so auch in den UN. Internationale Normen und Moralvorstellungen würden die USA dabei schwächen und man müsse aus diesem Grund auch mit nichtdemokratischen Systemen, die nicht-kommunistisch sind, unter Umständen zusammenarbeiten und eine Führungsrolle einnehmen. Die Vereinten Nationen würden in ihrer Struktur die Konfrontation eher verstärken, seien als Forum daher untauglich, als Instrument nur bedingt geeignet, und als Akteur nur im humanitären Bereich sinnvoll. Ihre Rolle im konzeptionellen Kontext kann daher als (neo-)konservative Internationalistin verortet werden.

Das relativ enge und vertrauensvolle Verhältnis zwischen US-Präsident Reagan und Kirkpatrick stärkte die US-Botschafterin in erheblichem Maße innenpolitisch. Der Konflikt mit dem US-Außenminister Haig, aus dem sie letztlich als Siegerin hervorging, stärkte ihre Position innerhalb der US-Regierung bei Entscheidungsprozessen. Und sie war auch – ähnlich wie andere US-UN-Botschafter – relativ erfolgreich damit, dass die USUN eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber dem US-Außenministerium

erreichte und in erster Linie mit dem Weißen Haus direkt kommunizierte. Dies galt insbesondere für Krisensituationen, bei denen rasches politisches Handeln erforderlich war. Ihre Rolle im nationalen Kontext, in den außenpolitischen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb des politischen Systems der USA, kann daher durchaus als persönliche Beraterin des US-Präsidenten eingeordnet werden.

Im internationalen Kontext konnte Kirkpatrick ihre wichtige nationale Rolle jedoch nicht auf ihre Rolle bei den UN ausweiten: Zwar konnte sie vieles bei den Vereinten Nationen verhindern (u.a. weitere Anfeindungen gegen die USA), jedoch gestaltete sie nur wenig in den Gremien der Weltorganisation. Die konfrontative Rhetorik Kirkpatrick's verringerte gar den Einfluss der USA bei den UN. Zwar setzte sie einige wichtige Akzente in den Vereinten Nationen und machte stets deutlich, dass die USA nicht länger bereit seien, Anfeindungen der übrigen Mitgliedstaaten hinzunehmen, jedoch blieb ihr Einfluss innerhalb der Vereinten Nationen relativ gering. Dieser geringe Einfluss lässt sich auch hier in der Anzahl der eingelegten Vetos dokumentieren, die für ergebnislose Verhandlungen im Vorfeld stehen. In ihrer Amtszeit legte Kirkpatrick 17 Vetos ein (von damals insgesamt 39 Vetos, das entspricht 44 Prozent): der bis dahin höchste Wert eines US-Botschafters bei den Vereinten Nationen (Global Policy Forum 2017). In den 38 Jahren zuvor mussten die USA keinen Resolutionsentwurf allein durch ein Veto ablehnen; dies geschah jedoch unter Kirkpatrick am 28. Oktober 1983 zum ersten Mal, als der Sicherheitsrat über die Verurteilung der US-Invasion in Grenada und den Rückzug der USA abstimmte (Global Policy Forum 2017). Darüber hinaus waren die USA nicht in der Lage, in der Generalversammlung die Wahl der US-kritischen Staaten Guyana und Nicaragua für einen Sitz im Sicherheitsrat zu verhindern.²⁹⁵ Ebenso scheiterten die USA am 12. September 1983 mit neun von zehn notwendigen Stimmen knapp daran, den sowjetischen Abschuss des zivilen südkoreanischen Flugzeuges mit 269 Opfern im Sicherheitsrat zu verurteilen. Die spätere Bemerkung von Kirkpatrick's Vertreter im Sicherheitsrat Charles Lichenstein am 19. September 1983, wenn die übrigen UN-Delegierten New York nicht mochten, würden die USA sie bei der Abreise gerne verabschieden, trug ebenfalls nicht zu einer sachlichen Atmosphäre in einer ohnehin angespannten Phase des Ost-West-Konflikts bei – wenngleich diese Bemerkung primär innenpolitisch motiviert gewesen sein mag. Kirkpatrick verstärkte diese verbale Konfrontation mit ihrer pauschalen Aussage „*the U.N. is against us*“ (Finger 1988: 313) am 30. Oktober in einem NBC-Fernsehinterview und erschwerte damit ihre Ak-

²⁹⁵ 1979 gelang es noch Donald McHenry und seinem Stab, durch intensives Lobbying und geschickte Diplomatie amerikanische Interessen durchzusetzen und die Wahl Kubas als nichtständiges Mitglied für den Sicherheitsrat zu verhindern (Finger 1988: 313).

zeptanz und Einflussmöglichkeiten im Forum der Welt. Der u.a. auch von Kirkpatrick so bezeichnete „*dangerous place*“ (Moynihan 1978) entwickelte sich durch ihr konzeptionelles Denken und ihr tatsächliches Handeln während ihrer Amtszeit grundsätzlich zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung: Konflikte verschärften sich eher, als dass sie gelöst wurden. Aufgrund ihrer offensiven Vertretung der US-Regierungspositionen, ihrer Ernsthaftigkeit und Schlagfertigkeit wurde sie von den meisten Delegationen respektiert. Kirkpatrick betonte auch immer wieder, dass die UN ernst genommen werden müssten (Brooks 1985: 2). Zudem trug die enge Beziehung zum US-Präsidenten zu ihrer Glaubwürdigkeit und Integrität bei – im Gegensatz zu Andrew Young, der Präsident Carter durch öffentliche, z.T. widersprüchliche Stellungnahmen in Schwierigkeiten brachte. Kirkpatricks Amtsverständnis war ein fundamental anderes: Ihr Interesse war es, an möglichst vielen Sitzungen (Generalversammlung, Sicherheitsrat) und UN-Konferenzen teilzunehmen, um offensiv einer Diskreditierung der USA und ihrer Verbündeten entgegenzutreten und keine Chance ungenutzt zu lassen. Brooks nennt sieben Lehren, die aus der Amtszeit Kirkpatricks hervorgingen (Brooks 1985: 2–11): Erstens die UN ernst zu nehmen, zweitens die Sowjetunion offensiv mit Menschenrechts- bzw. UN-Charta-Verletzungen zu konfrontieren, drittens die einseitige Kritik an Israel zu bekämpfen, viertens die UN-Wahlblöcke offensiv aufzuweichen, fünftens die Aufstockung des UN-Budgets moderat zu halten, sechstens die Marktwirtschaft als Wirtschaftsmodell für die Welt zur Entwicklung als Alternative zu den UNCTAD-Debatten zu fördern und schließlich siebtens interessanterweise die Empfehlung, dass der Ständige Vertreter der USA gegenüber dem US-Außenministerium seine Unabhängigkeit bewahren sollte, da das *State Department* dazu tendiere, zu wenig die nationalen Interessen zu vertreten. Schlussendlich lässt sich festhalten, dass Kirkpatrick die notwendigen Tanzschritte des „Global Dance“ (Smith 2006, zur Ergänzung: Kaufmann 1980; 1996) des multilateralen Verhandeln nicht beherrschte oder bewusst ignorierte, auf denen die multilaterale Diplomatie der UN basiert.²⁹⁶ Ihre Rolle in den multilateralen Verhand-

²⁹⁶ Finger nennt in diesem Zusammenhang berechtigterweise drei Gründe, warum Jeane Kirkpatricks Amtszeit aus Sicht der meisten UN-Diplomaten – auch europäischer Verbündeter – eher kritisch zu bilanzieren ist und damit am Ende sowohl den USA als auch den UN eher geschadet als genutzt hat (Finger 1988: 313 f.; Finger 1983): Erstens schränkte der ideologische Zugang Kirkpatricks insgesamt ihre diplomatischen Handlungsmöglichkeiten im Verhandlungsprozess mit anderen UN-Botschaftern signifikant ein. Insbesondere mit Vertretern der Entwicklungs- und Schwellenländer, z.T. sogar mit den europäischen Verbündeten, fiel daher die Kooperation in den Vereinten Nationen äußerst schwer. Oftmals schien es aufgrund ihrer zahlreichen öffentlichen Stellungnahmen und Interviews so, als wolle Kirkpatrick primär der amerikanischen Öffentlichkeit die Inkompetenz der Weltorganisation vor Augen führen, als die Amerikaner von der Idee der Vereinten Nationen zu überzeugen. Zweitens hemmten Kirkpatricks professoraler Stil, ihr Mangel an diplomatischer Erfahrung sowie ihre nur schwere Zugänglichkeit ihre Wirkungskräfte in den UN. Dies gestand Kirkpatrick auch offen ein: Nach einigen Wochen in ihrem Amt fragte sie ein Reporter des *Life*-Magazins, was sie bislang gelernt

lungs- und Entscheidungsfindungsprozessen im internationalen UN-Kontext kann eindeutig als moderate Unilateralistin verortet werden.

1984, im letzten vollen Jahr von Kirkpatrick's Amtszeit, war während der 39. Generalversammlung eine deutlich entspanntere Atmosphäre wahrzunehmen. Die Rhetorik gegenüber den USA wurde moderater, was Kirkpatrick als „*revolt of the moderates*“ (zit. nach Finger 1988: 314) bezeichnete. Die Gründe hierfür waren vielfältig. Finger führt die Einsicht vieler Entwicklungsländer an, dass eine konfrontative Haltung gegenüber den USA und die Forderung nach einer neuen globalen Wirtschaftsordnung kontraproduktiv bzw. unrealistisch waren. Diese Erkenntnis entstand u.a. bei der UNCTAD-Sitzung in Manila und der NAM-Konferenz in Neu-Delhi, wo die Staaten Lösungen für eher spezifische Probleme forderten, wie beispielsweise die Reform der Weltbank und des IMF, als eine grundlegende Systemreform. Hinzu kam, dass die erhoffte Unterstützung durch den damaligen Ostblock in der Regel ausblieb. Der damalige Präsident der UN-Generalversammlung, Botschafter P.J.F. Lusaka von Sambia, unterstützte diesen Kurs in seiner Eröffnungsrede der 39. Generalversammlung:

„What is required at this critical juncture is a time to pause, to reflect deeply and to reevaluate the direction in which we must move if our Organization is to regain its credibility and full acceptance. This is not the time for factious rhetoric. [...] What is required is a return to that period of our history and development when the formulation of decisions was an effort requiring close consultations with all those concerned.“ (United Nations General Assembly Official Record 1984)

Lusaka sorgte im Vorfeld ebenfalls für die Zurückhaltung der Entwicklungsländer bei der Kritik an Israel; die USA hatten mit einem Rückzug aus den UN gedroht, falls Israel die Teilnahme an der Generalversammlung verwehrt werden sollte. Weitere Gründe für den Rückgang der USA-kritischen Rhetorik waren die anhaltende sowjetische Besetzung Afghanistans, die vietnamesische Invasion Kampuchreas sowie der Iran-

habe. Sie antwortete darauf, „*[t]hat my sentences are too short and my meanings too clear. I must learn to obfuscate*“ (Collier 2012: 121; zu ihrem vielfach von UN-Diplomaten und anderen Länderbotschaftern kritisierten Stil, eher eine Vorlesung zu halten, als zu diskutieren; siehe auch Fasulo 1984: 284 f.). Zahlreiche Delegierte beschwerten sich über ihre latente Ignoranz und die Unfähigkeit, ihnen und ihren Länderinteressen zuzuhören. Drittens bestand der USUN-Leitungsstab ebenfalls primär aus ideologisch Gleichgesinnten Kirkpatrick's mit einer geringen diplomatischen (UN-)Erfahrung. Während nach Auffassung Fingers die Ständige US-Vertretung in den 1960er Jahren aus einem sehr erfahrenen Stab bestand, der z.T. die Gründung der UN noch miterlebt und gestaltet hatte, und der Stab der Sowjetunion eher als unerfahren galt, habe sich dieses Verhältnis in den 1980er Jahren genau umgekehrt. Die Erkenntnis der Kirkpatrick-Amtszeit fasst Finger in einem Artikel in der *Foreign Affairs* wie folgt zusammen: „*Yet the fundamental issue is not technique or speaking style; it is the approach the United States and other members take toward the United Nations. Should the UN primarily be an arena for confrontation or a forum for accommodation? And in which direction should the United States, as a major power, lead? The experience of the Moynihan and Kirkpatrick incumbencies appears to suggest that the strategy of confrontation serves the interest neither of the United States nor the United Nations*“ (Finger 1983: 457).

Irak-Krieg, der die Muslime entzweite. Des Weiteren setzte sich bei vielen afrikanischen Delegationen die Erkenntnis durch, dass die Gleichsetzung von Zionismus und Rassismus in einer Resolution der Generalversammlung von 1975 die westliche Unterstützung für die erste UN-Dekade gegen Rassendiskriminierung eher sinken ließ. Die Resolution schadete dem Ruf der UN in westlichen Ländern und damit auch den afrikanischen Ländern. Die Resolution zur zweiten Dekade gegen Rassendiskriminierung kam hingegen ohne einen Verweis auf den Zionismus aus und wurde im Konsensverfahren verabschiedet (United Nations Resolution A/RES/40/22 (1985)).

Auf amerikanischer Seite änderte Präsident Reagan während der 39. Generalversammlung die konfrontative Rhetorik hin zu pragmatischen Abrüstungsverhandlungen mit der Sowjetunion und hob die gemeinsamen Interessen beider Länder hervor, die die UN betrafen. Möglicherweise mag in Bezug auf die moderateren Töne auch der US-amerikanische Wahlkampf 1984 eine Rolle gespielt haben. In der amerikanischen Öffentlichkeit war der konfrontative Kurs in den Vereinten Nationen nicht mehr so stark gefragt wie noch 1980 (Finger 1988: 316 f.).

Ironischerweise musste Kirkpatrick feststellen, dass die USA 1984 wieder mehr Einfluss in den UN hatten als zu Beginn ihrer Amtszeit, als sie ihr Land in den Vereinten Nationen als „impotent“ bezeichnete. Ihr war klar, dass sie und die USA stets die Macht besaßen, die Arbeit der UN zu behindern, das Budget zu begrenzen und politische Gegner zu geißeln. Sie musste jedoch auch einsehen, dass die USA die Macht und das Potenzial besaßen, die UN und ihre Arbeit zu stärken (sofern die US-Regierung und die übrigen UN-Mitglieder ebenfalls dazu bereit waren). Obwohl Kirkpatrick aufseiten des liberalen Establishments der USA massive Kritik einstecken musste, bewertete interessanterweise die New York Times ihre Amtszeit mit „*the first woman independently to achieve real power in the area of international affairs*“ (zit. nach Collier 2012: 168) und „*no woman had ever been so close to the center of presidential power without actually residing in the White House*“ (zit. nach Collier 2012: 168). Die Wertschätzung für die Vereinten Nationen war durchaus vorhanden, wie Kirkpatrick 1983 noch einmal hervorhob:

„It is not too late to hope that in the United Nations system we can produce, if not all, then at least some of the constructive contributions to peace and justice that the founders of the UN system hoped and planned for. It is just this expectation of possible, destructive, extreme, peace-endangering outcomes, that makes the United Nations today worth our participation.“ (Kirkpatrick 1988a: 221)

Tabelle 21: Einordnung der Rollen von Jeane J. Kirkpatrick

1. Individueller Kontext	2. Konzeptioneller Kontext
Ideengeberin	(neo-)konservative Internationalistin
3. Nationaler Kontext	4. Internationaler UN-Kontext
politische Beraterin	moderate Unilateralistin

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Kapitel 5.3.

5.4 Madeleine K. Albright (1993–1997)

Madeleine Korbel Albright war die erste reguläre Ersternennung des US-Botschafters bei den Vereinten Nationen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Sie war zudem die erste US-UN-Botschafterin, die nicht in den USA geboren wurde, sondern als Flüchtling nach Amerika kam. Infolge der neuen Ära nach 1990 wurde die neue US-Regierung unter Präsident Clinton – und so auch Albright – mit enormen ordnungspolitischen Umwälzungen konfrontiert, obwohl Clinton primär aus innenpolitischen Gründen und isolationistischen Tendenzen in den USA gewählt worden war (Ostrower 1998: 207–227; Moore/Pubantz 1999: 315 f.). Darüber hinaus stellte sich die Frage, welche Rolle Amerika in der Welt und in den UN künftig spielen sollte, wollte und konnte. Clinton und Albright waren beide bekennende Multilateralisten und der Weltorganisation grundsätzlich positiv gegenüber eingestellt, sofern sie die Führungsrolle der USA nicht infrage stellen würde (Blood 1997: 87; Moore/Pubantz 1999: 316). Hierbei ging es der US-Regierung auch um die globale Verbreitung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Etablierung freier Märkte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts (Lake 1993; Albright 1993b; Boys 2015).²⁹⁷ Kaum jemand vertrat diese Ideen glaubwürdiger als Albright, flüchtete sie doch mit ihrer Familie zwei Mal vor totalitären Systemen, einmal vor dem Nationalsozialismus direkt nach Ende des Zweiten Weltkrieges und einmal vor dem Kommunismus der Sowjetunion Ende der 1940er Jahre (Albright 2013: 4–17).

Albright war nach Jean J. Kirkpatrick die zweite Frau im Amt des US-amerikanischen UN-Botschafters in New York. Sie nahm ebenfalls kein Blatt vor den Mund und nutzte im Laufe ihrer vierjährigen Amtszeit alle Potenziale, die das Amt zu bieten hat (Ostrower 1998: 208). Dabei besann sie sich jedoch immer auf ihre persönliche Geschichte, auf die sie kurz nach ihrer Ernennung zur Botschafterin einging:

²⁹⁷ Der nationale Sicherheitsberater Anthony Lake bezeichnete den Strategiewandel der US-Regierung von *Containment* hin zu *Enlargement* während einer Rede an der *School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University*, Washington, D.C. am 21. September 1993 (Lake 1993).

„As a result of the generous spirit of the American people, our family had the privilege of growing up as free Americans. You can therefore understand how proud I will be to sit at the United Nations behind the nameplate that says ‘United States of America’.“ (zit. nach Blood 1997: 84)

Madeleine Albright brachte sowohl praktische Erfahrungen aus dem politischen Betrieb Washingtons als auch einen akademischen Hintergrund mit in das Amt. Infolgedessen war sie mit dem nationalen Kontext eng vertraut, lieferte jedoch auch konzeptionelle Ideen für die Clinton-Regierung. Beides wurde ihr zum Vorteil. Im internationalen UN-Kontext jedoch trat sie oftmals undiplomatisch auf und irritierte damit viele ihrer Amtskollegen in New York. Nicht ohne Grund bezeichnet Blood sie während ihrer Amtszeit bei den Vereinten Nationen als *„undiplomatic diplomat“* (Blood 1997: 81).

Ihre bedeutende Rolle verdankte sie jedoch auch dem Führungsstil von Präsident Clinton: Dieser pflegte wie Kennedy und Bush Sen. einen primär kollegialen Stil, der durch die offenen Debatten und teamorientierten außenpolitischen Entscheidungsprozesse innerhalb der Regierung Albright eine starke Stimme überhaupt erst ermöglichte (George/George 1998: 241 f.). Doch welche Rolle spielte sie im individuellen, konzeptionellen, nationalen und internationalen UN-Kontext genau? Hierzu wird im Folgenden auf die Person Madeleine Korbel Albright, ihre Kurzbiografie, ihr konzeptionelles Denken sowie auf ihre tatsächlich eingenommene Rolle als US-amerikanische UN-Botschafterin im nationalen und internationalen UN-Kontext eingegangen.

5.4.1 Kurzbiografie

Madeleine Korbel wurde am 15. Mai 1937 in Prag geboren, der Hauptstadt der damaligen Tschechoslowakei. Dies war in einer Zeit, in der das erst 1918 gegründete Land angesichts der Herrschaft der Nationalsozialisten im benachbarten Deutschen Reich vor einer ungewissen Zukunft stand (Albright 2013: 4 ff.; Blackman 1998: 27 ff.; Byman 1998: 13). Sie war das älteste Kind der Eltern Mandula und Joseph Korbel und wuchs mit zwei jüngeren Geschwistern auf: Anna Katherine und John Joseph. Madeleines Vater Joseph Korbel war ein junger und ambitionierter tschechischer Diplomat, der sich seinem noch jungen Heimatland in höchstem Maße innen- und außenpolitisch verpflichtet fühlte. Der jüdische Hintergrund der Familie Korbel – von dem Madeleine Albright erst 1997 erfuhr – führte dazu, dass sich die Familie aufgrund der antisemitischen Bewegungen im Deutschen Reich immer unsicherer in ihrem eigenen Land fühlte. Jedoch praktizierte die Familie Korbel das Judentum kaum, sondern lebte und verstand sich in erster Linie als Tschechen (Byman 1998: 15). 1936 wurde Joseph mit seiner Familie ins jugoslawische Belgrad versetzt, um dort an der tschechischen Botschaft

zu arbeiten (Blackman 1998: 31). Als der Diplomat mit seiner Familie nach rund zwei Jahren wieder nach Prag zurückkehrte, war die Tschechoslowakei nach dem Münchener Abkommen von 1938 zwischen dem Deutschen Reich, Frankreich und dem Vereinigten Königreich bereits von den Nationalsozialisten weitgehend besetzt. Zu diesem Zeitpunkt entwickelte der Vater konkrete Fluchtpläne, da jüdische Bürger zunehmend identifiziert und deportiert wurden. Die Familie verließ die Stadt kurz nachdem die Nationalsozialisten 1939 in Prag einmarschiert waren und flüchtete über die noch offenen Grenzen nach London (Albright 2013: 8 ff.; Blackman 1998: 39; Byman 1998: 15). Dies waren in Madeleines noch jungem Leben bereits wichtige nationale und internationale politische Ereignisse, die sie prägten. Während des Zweiten Weltkrieges blieb Madeleine Korbel mit ihrer Familie in England und ihr Vater arbeitete für die tschechische Exilregierung als Assistent des Außenministers Jan Masaryk. In dieser Zeit lernte sie fließend Englisch.

Mit Begeisterung nahm die Familie Korbel 1945 über Radiobekanntmachungen die Befreiung ihres Heimatlandes wahr, hätte sich jedoch gewünscht, dass die Amerikaner unter General George Patton Prag befreit hätten und nicht sowjetische Truppen, was nach Absprachen zwischen beiden Ländern geschah (Byman 1998: 20). Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges 1945 kehrte die Familie wieder zurück nach Prag und musste mit Erschrecken feststellen, dass zahlreiche Familienangehörige im Holocaust ums Leben gekommen waren (u.a. die Großeltern im Konzentrationslager in Auschwitz) (Blackman 1998: 61; 64 ff.). Madeleine selbst war mit acht Jahren noch zu klein, als dass sie die Hintergründe genau verstand, geschweige denn ihre Eltern dazu bereit waren, ihr die Wahrheit zu erzählen (Albright 2013: 11). Ihr Vater wurde im Herbst 1945 erneut nach Belgrad berufen – dieses Mal als tschechischer Botschafter (Dobbs 1999: 110 ff.; Blackman 1998: 70 f.). Dieser wurde während seiner dortigen Tätigkeit sogleich mit den Massakern zwischen Serben und Kroaten während des Zweiten Weltkrieges konfrontiert – ein Ereignis, mit dem Madeleine Albright in den 1990er Jahren als US-UN-Botschafterin erneut zu tun bekam (Albright 2013: 13). Zudem gewannen auch in Jugoslawien die Kommunisten immer mehr an Einfluss. Mandula und Joseph Korbel beschlossen, dass sich wenigstens ihre älteste Tochter²⁹⁸ den kommunistischen Einflüssen an den jugoslawischen Schulen entziehen sollte, und ließen sie zu Hause unterrichten. Mit zehn Jahren schickten ihre Eltern sie auf ein Internat in die Schweiz, wo sie Französisch lernte und fortan „Madeleine“ genannt wurde statt wie ursprünglich „Madlenka“ bzw. „Marie Jana“ (Albright 2013: 4; 14; Blackman 1998: 73). Im Februar 1948

²⁹⁸ 1942 wurde ihre jüngere Schwester Katherine und 1947 ihr Bruder John geboren (Albright 2013: 14).

wurde die tschechische Regierung von Kommunisten gestürzt, kurz darauf kam Josephs enger Freund und Mentor, Außenminister Jan Masaryk, beim Sturz aus einem Fenster seines Amtssitzes zu Tode. Joseph Korbels vermutete einen Mord durch sowjetische Agenten und fürchtete, dass es nur eine Frage der Zeit sein würde, bis auch er und seine Familie erneut verfolgt und verhaftet würden – wie viele andere potenzielle Gegner des kommunistischen Regimes. Zudem wurde er nach dem Regierungswechsel beschuldigt, „Verbrechen gegen den Staat“ begangen zu haben, und später in Abwesenheit verurteilt (Byman 1998: 21; Albright 2013: 16). Erneut wurde es also höchste Zeit für die Korbels, ihr Land ein zweites Mal zu verlassen – dieses Mal dauerhaft. Madeleine beendete noch ihr Schuljahr in der Schweiz und kehrte nach Belgrad zurück. 1948 sollte ihr Vater zu den Vereinten Nationen versetzt werden und die Tschechoslowakei als Vorsitzender in der neuen UN-Kommission vertreten, die sich mit dem Status der Kaschmir-Region zwischen Indien und Pakistan beschäftigte.²⁹⁹ Er willigte ein, auch damit kein Kommunist diesen Posten bekäme.³⁰⁰ Umgehend informierte Joseph die Regierung, dass er mit seiner Familie Urlaub nehmen wolle, und sandte ihre Besitztümer aus Belgrad zurück nach Prag, um keinen Verdacht für eine Flucht ins Ausland aufkommen zu lassen. Schließlich flohen seine Frau und die Kinder noch 1948 erneut nach London, während er sich zeitweise in Südasien aufhielt (Albright 2013: 16 f.; Blackman 1998: 82). Vom Vereinigten Königreich aus fuhr die Familie Korbels im gleichen Jahr mit der *SS America* nach New York; ihren Vater sahen sie erst in den USA wieder.³⁰¹ Schon bald erhielt die Familie politisches Asyl in den USA und die mittlerweile elfjährige Madeleine war nun schließlich in ihrer neuen Heimat angekommen (Albright 2013: 18–20; Blackman

²⁹⁹ Am 20. Januar 1948 richtete der UN-Sicherheitsrat eine Drei-Länder-Kommission ein, die den Kaschmir-Konflikt zwischen Indien und Pakistan lösen sollte („*United Nations Commission for India and Pakistan*“). Die Kommission bestand ursprünglich aus den Ländern USA, Argentinien und der Tschechoslowakei, später kamen noch Belgien und Kolumbien hinzu (United Nations Resolution S/RES/39 (1948) und S/RES/47 (1948); Blackman 1998: 76 f.).

³⁰⁰ Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es über den Zeitpunkt seiner Ernennung unterschiedliche Angaben gibt: Korbels selbst betonte, dass seine Ernennung am 5. Februar 1948, also drei Wochen vor der kommunistischen Machtübernahme am 25. Februar 1948 erfolgte. Dies war seine Begründung, um politisches Asyl in den USA zu erhalten und der UN-Posten war hierfür möglicherweise der einzige Weg – angesichts der McCarthy-Ära in den USA kein leichtes Unterfangen. Er wollte sich damit weiterhin als glaubwürdiger Vorkämpfer für die tschechische Demokratie darstellen. Seine offizielle Personalakte im tschechischen Außenministerium hingegen dokumentiert den 13. Mai 1948 als Ernennungsdatum, also drei Monate nach der kommunistischen Machtübernahme (Blackman 1998: 77).

³⁰¹ Im Dezember 1949 wurde Joseph Korbels offiziell aus dem Staatsdienst entlassen, ihm wurde seine tschechische Staatsbürgerschaft entzogen und der Familienbesitz wurde konfisziert. Ironischerweise wurde seine Überfahrt in die USA in der Hektik der Ereignisse noch von den Vereinten Nationen bezahlt; erst einige Wochen später entzog ihm UN-Generalsekretär Trygve Lie auf Verlangen der neuen Tschechischen Regierung seine Mitgliedschaft in der Kaschmir-Kommission (Blackman 1998: 89 f.).

1998: 84; Byman 1998: 21 f.).³⁰² Dies war eine für ihr weiteres Leben (und das Amt der US-UN-Botschafterin) prägende und wichtige Erfahrung.

Die USA waren für Madeleine und ihre Familie bereits die vierte Heimat und das zweite Ziel einer Flucht, einmal floh sie vor den Nationalsozialisten, dann vor den Kommunisten. Diese Erfahrungen prägten Madeleine Korbels maßgeblich bei all ihren weiteren Handlungen und sie fühlte sich oftmals als Fremde in ihrer neuen Heimat (Blackman 1998: 95). Die Strapazen der Flucht führten dazu, dass ihre Eltern nun mit der Vergangenheit weitgehend abschließen wollten und die Familie versuchte, sich so schnell wie möglich in die amerikanische Gesellschaft zu integrieren (Albright 2013: 21; Dobbs 1999: 141 ff.). Madeleine konnte Tschechisch, Französisch und Englisch fließend sprechen und wollte sich unbedingt vom britischen Akzent trennen. Dass sie jüdisch waren und ihre Großeltern während des Holocausts umkamen, erzählten die Eltern ihrer Tochter nicht. Im Vordergrund stand, sich ein neues Leben in den USA sowie eine neue Zukunft aufzubauen (Byman 1998: 23; Blackman 1998: 81). Die Korbels zogen 1949 nach Denver, Colorado, nachdem ihr Vater zum Professor für Internationale Beziehungen an der *University of Denver* berufen wurde und fortan eine akademische Karriere einschlug.³⁰³ Bereits in den 1930er Jahren konvertierten Madeleines Eltern zum Katholizismus und erzogen ihre älteste Tochter katholisch. Dies ermöglichte der Familie auch in den USA der 1940er Jahre ein relativ unkompliziertes Leben (Blackman 1998: 100). In dieser Zeit verstärkte sich Madeleines Eindruck, dass ihr Vater mit seinen progressiven außenpolitischen Ansichten ein sehr wichtiges Vorbild und prägender Mentor für die Werte der Demokraten wurde (Blackman 1998: 109; Dobbs 1999:

³⁰² Madeleine Albright hebt in ihrer Autobiografie hervor, dass sie die genauen Hintergründe des Asylverfahrens erst mit Beginn ihrer Tätigkeit als US-UN-Botschafterin in New York erfuhr: Nachdem sie in der Bibliothek der USUN entsprechende Unterlagen erhielt, erfuhr sie, dass sich ihr Vater zunächst um politisches Asyl für ihn und seine Familie bemühte. Die Mission war heikel – nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit der McCarthy-Ära: Um das Verfahren zu beschleunigen, benötigte er politisches Asyl noch bevor er seinen diplomatischen Status im Dienste der tschechischen Regierung verlieren würde (Albright 2013: 19). Gleichzeitig vertrat er jedoch als tschechischer Diplomat offiziell die kommunistische Regierung in der UN-Kommission zum Kaschmir-Konflikt. Albright fand einen Brief, den ihr Vater am 12. Februar 1949 interessanterweise an den damaligen US-UN-Botschafter und damit auch ihren entfernten Vorgänger Warren Austin sandte. Darin schilderte er sein Dilemma – dass er auf der einen Seite sein diplomatisches Amt behalten wollte, um sein Eintreten für die tschechische Demokratie nicht aufzugeben, auf der anderen Seite damit jedoch einem kommunistischen Regime Legitimität verschaffte. Seiner Regierung erstattete er jedoch nach eigener Aussage niemals Bericht über die Kommissionsarbeit (Blackman 1998: 96 f.). Da er keine Möglichkeit für eine Rückkehr in die Tschechoslowakei sah, bat er Austin und den US-Außenminister Dean Acheson um politisches Asyl. Dies erhielten er und seine Familie, so auch Madeleine, vier Monate später (Albright 2013: 20; Blackman 1998: 99). Die US-amerikanische Staatsbürgerschaft erhielt die Familie Korbels schließlich im März 1957 (Albright 2013: 35; Blackman 1998: 120).

³⁰³ Die Universität war eine der ersten in den USA, die einen Bereich für Internationale Beziehungen einrichtete (Blackman 1998: 105). Hier publizierte Joseph Korbels zahlreiche Schriften über den Kommunismus. Eine seiner äußerst geschätzten Studenten war interessanterweise die spätere nationale Sicherheitsberaterin (2001–2005) und US-Außenministerin (2005–2009) Condoleezza Rice (Albright 2013: 80).

259).³⁰⁴ Damit war er der Ursprung ihrer Überzeugungen zur Rolle Amerikas in der Welt. Madeleine bezeichnete ihn einmal als einen „großen intellektuellen Humanisten“ (zit. nach Byman 1998: 25). Allerdings gab es durchaus auch Konflikte zwischen Madeleine und ihrem besorgten Vater, der genaue Vorstellungen über den Lebensweg seiner Tochter hatte, die Madeleine nicht immer teilte. So bestand er darauf, seine älteste Tochter 1951 auf eine private Mädchenschule zu schicken, der *Kent Denver School* in Englewood, Colorado (Albright 2013: 24; Blackman 1998: 107). Bereits dort entwickelte sie ein großes außenpolitisches Interesse, gründete einen *International Relations Club* und ernannte sich selbst zur Vorsitzenden. Madeleine Korbel gehörte jedoch schon früh zu einer politischen Minderheit durch ihre Unterstützung der Demokraten (wie ihr Vater), da die *High School* überwiegend republikanisch geprägt war. Sie berichtete einmal stolz, dass sie damals, 1953, alle 60 UN-Mitgliedstaaten in alphabetischer Reihenfolge auswendig aufsagen konnte und damit einen Wettbewerb gewann (Albright 2013: 24; Byman 1998: 28).

1955 wechselte sie auf das *Wellesley College*, ein Frauen-College in Wellesley, Massachusetts, und studierte Politikwissenschaft (Albright 2013: 30; Blackman 1998: 114 ff.). Hier wurden – ihrer Meinung nach – vier Professorinnen ihre Mentoren: Margaret Ball für Internationale Beziehungen, Alona Evan für Völkerrecht, Louise Overacker für Politik und Interessensgruppen sowie Barbara Green für die Betreuung ihrer Abschlussarbeit. Sie alle lehrten Madeleine, wie das internationale System funktioniert, und dass die USA der Hauptorganisator dieses Systems seien (Albright 2013: 34). In dieser Zeit unterstützte Madeleine auch die Präsidentschaftskampagne von Adlai Stevenson, der 1956 als Präsidentschaftskandidat der Demokraten gegen den Republikaner Eisenhower antrat, jedoch unterlag.³⁰⁵ Nach dem Abschluss war ihr eigentliches Ziel,

³⁰⁴ Madeleine Albright schreibt dazu in ihrer Autobiografie: „*To understand me, you must understand my father*“ (Albright 2013: 4). Sie und ihr Vater hätten sich oft über Geschichte und Außenpolitik unterhalten und darüber diskutiert. Madeleine übernahm hierbei oft die Überzeugungen ihres Vaters, der ein großes Vorbild für sie war (Albright 2013: 27; Blackman 1998: 111). Dabei verwies er immer wieder auf die für die Tschechoslowakei tragischen Entscheidungen, die während der Münchener Konferenz 1938 getroffen wurden und mit denen die Großmächte Frankreich und das Vereinigte Königreich durch ihre Nachgiebigkeit den Weg für die Besetzung des noch jungen Landes durch das Deutsche Reich ebneten. Die Tschechen mussten immer selbst für ihre Unabhängigkeit eintreten und kämpfen. Madeleine war beeindruckt von den Prinzipien ihres Vaters. Des Weiteren sprachen sie auch oft über den Holocaust im Allgemeinen, jedoch ohne die familiären Opfer zu thematisieren. Die Journalistin und Albright-Biografin Ann Blackman zitiert Madeleine Albrights Vater als denjenigen, „*who taught me to love freedom*“ (zit. nach Blackman 1998: 16). Joseph Korbel lehrte sie auch, dass politische Führungspersonlichkeiten Außenpolitik der Öffentlichkeit immer verständlich erklären müssten (Blackman 1998: 16). Auf Grundlage von Interviews mit rund 200 Personen aus Albrights familiärem und freundschaftlichem Umfeld sowie ihr selbst publizierte Blackman eine Biografie über die erste US-Außenministerin.

³⁰⁵ 1961 wurde Adlai Stevenson jedoch unter Präsident Kennedy Regierungsmitglied und zum US-Botschafter bei den UN ernannt (Finger 1980: 298).

Diplomatin oder Journalistin zu werden. Während eines Praktikums bei der Zeitung „*Denver Post*“ begegnete sie dem dort arbeitenden Reporter Joseph Medill Patterson Albright, Sohn einer der bekanntesten Familien in der US-Zeitungsbranche. Beide lernten sich näher kennen und gingen später eine Beziehung ein – ihre wohlhabenden Schwiegereltern akzeptierten sie jedoch nie richtig (Albright 2013: 36 ff.; Byman 1998: 30; Blackman 1998: 120 ff.). 1959 schloss Madeleine mit einem Bachelor am *Wellesley College* ihr Studium ab – nur wenige Jahre bevor sich die Frau ihres späteren Arbeitgebers, Hillary Rodham Clinton, dort immatrikulierte (Blackman 1998: 117; 124). Kurze Zeit darauf heirateten Madeleine Korbel und Joseph Albright (Albright 2013: 38; 42; 46 f.; Byman 1998: 32).

Als das junge Ehepaar nach Chicago zog und Joseph bei der *Chicago Sun-Times* zu arbeiten begann, musste Madeleine ihre Pläne für eine journalistische Karriere aufgeben, da ihr aus der Branche geraten wurde, dass nicht beide Ehepartner bei der gleichen Zeitung oder bei Konkurrenzzeitungen arbeiten sollten (Blackman 1998: 129). Später arbeitete sie kurzzeitig im Chicagoer Büro der *Encyclopædia Britannica* im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit. 1961 zogen die Albrights erneut aufgrund Josephs beruflichen Wechsels um – dieses Mal nach Long Island, New York (Albright 2013: 49 f.; Byman 1998: 33). Obwohl in den USA lebend, beschäftigte sie sich während dieser Zeit immer wieder mit ihrer europäischen Heimat, dem Ost-West-Konflikt und der damit einhergehenden Teilung Europas. Für sie gab es einen klaren moralischen Kompass: „*We were good; the Communists were bad*“ (Albright 2013: 43). Zwischen 1961 und 1967 wurde Madeleine dreifache Mutter, bekam zunächst die Zwillinge Anne und Alice (Albright 2013: 52) und schließlich Katherine (Albright 2013: 48; 59). Es oblag aber weitgehend Madeleine, sich um die Organisation des Haushaltes zu kümmern. Damit gab sie sich jedoch nicht zufrieden, engagierte, sobald es möglich war, ein Kindermädchen und schrieb sich 1961 für den Masterstudiengang Politikwissenschaft und Russlandstudien an der *Columbia University* ein.³⁰⁶ Während des Studiums kam sie mit einem weiteren Mentor in Kontakt – neben ihrem Vater: Professor Zbigniew Brzezinski, der später als nationaler Sicherheitsberater unter Präsident Carter arbeitete (Blackman 1998: 148 ff.). Brzezinski selbst war ein relativ ehrgeiziger und strenger Professor, der selten sehr gute Noten vergab. Madeleine bekam jedoch durch ihre sehr guten Leistungen diese Anerkennung, denn um unter Männern ernstgenommen zu werden, so ihre

³⁰⁶ In der Zwischenzeit kam Madeleine Albright 1961 mit Joes Tante Alicia Guggenheim in Kontakt, die Adlai Stevenson sehr gut kannte und mit ihm eine Affäre hatte. Dieser Klatsch und Tratsch von Alicia desillusionierte jedoch Madeleines Bild, das sie vom sehr bekannten und ihrem Idol Adlai Stevenson hatte. Stärker interessiert war sie an den Anekdoten über seine Amtszeit als US-UN-Botschafter unter Präsident Kennedy (Albright 2013: 51).

Einschätzung, musste sie besonders gute Leistungen erbringen. Diese Auffassung beeinflusste später auch ihr politisches, zuweilen recht offensives Verhalten, um Gehör zu finden. Schon bald entstand ein enger Kontakt mit Brzezinski (Albright 2013: 57 f.; Byman 1998: 35 f.). Aufgrund ihrer familiären Verpflichtungen dauerte es bis 1968, als sie mit ihrem Master an der *Columbia University* das Studium absolvierte (Albright 2013: 59).³⁰⁷ Albright befand sich immer wieder im Konflikt zwischen wissenschaftlicher Weiterqualifikation und dem Wunsch, eine gute Mutter zu sein und weitere Kinder zu bekommen (Albright 2013: 58; 60).³⁰⁸ Noch im gleichen Jahr begann sie mit ihrer Doktorarbeit an der *Columbia University* über die Rolle der tschechischen Presse während des „Prager Frühlings“ mit dem Titel *„The Role of the Press in Political Change: Czechoslovakia 1968“* (Albright 1976). Darin analysierte sie den gescheiterten Versuch der Medien, demokratische Reformen mitherbeizuführen, und interviewte zahlreiche Dissidenten. Die Doppelbelastung durch die Doktorarbeit und die Mutterrolle war in den 1960er Jahren zum einen relativ ungewöhnlich und zum anderen mit die schwierigste Herausforderung, der Madeleine Albright begegnet war. Schließlich erhielt sie nach jahrelanger Forschungsarbeit 1976 den Doktorgrad (Dobbs 1999: 244 f.; Albright 2013: 71).

In der Zwischenzeit wurde ihr Mann 1968 zum Leiter des Washingtoner *Newsday*-Büros befördert, weshalb die Albrights von New York nach Washington, D.C. umzogen. Die Proteste in der Hauptstadt gegen den Vietnam-Krieg irritierten Albright ähnlich wie schon Kirkpatrick aufgrund ihrer antikommunistischen Haltung zu dieser Zeit (Albright 2013: 61; siehe auch Kapitel 5.3.1).³⁰⁹ In der Hauptstadt begann Albright, sich relativ systematisch ein Netzwerk aufzubauen und engagierte sich in vielen ehrenamtlichen Initiativen, u.a. auch im *Fundraising*-Bereich für verschiedene Wahlkampfkampagnen. Hierzu schreibt sie: *„I may not have had a ‘real‘ job, but I was constantly occupied. I learned to organize, manage, network, motivate, and ensure that I always delivered what promised“* (Albright 2013: 69). Dies waren auch wichtige frühe Erfahrun-

³⁰⁷ In ihrer Masterarbeit *The Soviet Diplomatic Service: Profile of an Elite* untersucht Albright die Personen des sowjetischen diplomatischen Dienst von 1964 und erstellte Personenprofile mit biografischen Hintergründen (Albright 1968; Albright 2013: 59). Während ihrer Tätigkeit als US-Botschafterin bei den UN in New York waren ihre Erkenntnisse Anlass für aufschlussreiche Gespräche mit russischen Diplomaten, die sich bewusst vom früheren sowjetischen diplomatischen Dienst abgrenzen wollten (Albright 2013: 58).

³⁰⁸ Aufgrund ihrer persönlichen Erfahrungen wurde ihr klar, dass sie stets wegen ihres Mannes und ihrer inneren Konflikte zwischen Familie und Beruf die eigene Karriere untergeordnet hatte (Albright 2013: 53).

³⁰⁹ Abgesehen vom antikommunistischen Denken grenzte sich Albright jedoch konzeptionell von Kirkpatrick ab, da sie an die Kooperation der USA mit internationalen Organisationen glaubte. Amerika sei zwar für die internationale Ordnung unverzichtbar, jedoch weder besser als andere Staaten noch unabhängig von internationalen Partnern (William J. Clinton Presidential History Project 2006b: 19).

gen für ihre spätere Arbeit und Ämter. In ihrer Autobiografie beteuert sie jedoch immer wieder, dass sie zu diesem Zeitpunkt keinen „Masterplan“ hatte, um US-UN-Botschafterin oder gar die erste US-Außenministerin zu werden (Albright 2013: 63). Ihr war allerdings klar, dass die Außenpolitik ihre Leidenschaft war, sie ihre Promotion abschließen wollte und sich gleichzeitig Kontakte aufbauen musste, um den weiteren beruflichen Werdegang gestalten zu können. So kam es auch: 1972 wurde sie während ihrer ehrenamtlichen Tätigkeiten angesprochen, ob sie auch für den Demokratischen Senator Edmund S. Muskie und seinen Wahlkampf als *Fundraiser* tätig sein wolle (Blackman 1998: 158; Blood: 1997: 117 f.). Albright nahm gerne an, nicht zuletzt weil sie endlich wieder einen Demokraten im Weißen Haus sehen wollte (Albright 2013: 65). Muskie strebte im gleichen Jahr die Demokratische Präsidentschaftskandidaten-Nominierung an, scheiterte jedoch. Er blieb Senator für den Bundesstaat Maine, wurde Albrights Mentor und blieb bis zu seinem Tod 1996 ein weiteres Vorbild für sie. Er engagierte sie 1976 als *Chief Legislative Assistant* für seine Tätigkeiten im US-Kongress, insbesondere im *Senate Foreign Relations Committee*. Damit hatte Albright erst mit 39 Jahren ihren ersten festen Job im politischen Washington, D.C. (Albright 2013: 73; Blackman 1998: 160 ff.). Als der Regierungswechsel durch den Demokratischen Präsidenten Jimmy Carter 1978 bevorstand, konnte sie in den Mitarbeiterstab des NSC wechseln (Blackman 1998: 168; Blood: 1997: 123). Hier arbeitete sie nun für ihren früheren Professor Zbigniew Brzezinski, der mit dem Regierungswechsel zum nationalen Sicherheitsberater unter Carter aufgestiegen war und ihr einen Job im Weißen Haus anbot. Albrights Aufgabe war es in erster Linie, die Beziehungen zum US-Kongress im Bereich der Außenpolitik und ihrer Gesetzgebung zu pflegen. Hier lernte sie die für ihre spätere Karriere bei den Vereinten Nationen wichtigen Elemente kennen, wie die Entscheidungsprozesse innerhalb der Regierung, die Kontaktpflege, den Aufbau guter Beziehungen zu Mitgliedern des Kongresses sowie die Kompromissfindung (Albright 2013: 77 f.; 82; William J. Clinton Presidential History Project 2006b: 7; Byman 1998: 42; Blackman 1998: 174).³¹⁰ Letztere Fähigkeit war für Albright besonders gefragt, da ihr früherer Mentor und Vorgesetzter Muskie nach dem Rücktritt von Cyrus Vance nun zwischen 1980 und 1981 US-Außenminister war, sie im NSC aber weiterhin für ihren anderen Mentor Brzezinski arbeitete (Blackman 1998: 178).³¹¹ Während ihrer Tätigkeit

³¹⁰ Hier kristallisierte sich auch rasch eine Arbeitsteilung zwischen Brzezinski und Albright heraus: Während Brzezinski eher für die strategischen Fragen zuständig war, war es Albrights Aufgabe, die Mehrheiten dafür im US-Kongress zu organisieren und mit den entscheidenden Abgeordneten beider Parteien zu verhandeln, um die Zustimmung des Kongresses zu gewinnen (Blackman 1998: 174 f.).

³¹¹ In Anspielung an die polnische Herkunft Brzezinskis und Muskies bezeichnete sie ihre Vermittlerrolle zwischen beiden in einem Kapitel ihrer Autobiografie als „*From Pole to Pole*“ (Albright 2013: 77;

im NSC lernte sie zudem eine wichtige Lektion über Frauen in der Politik: Es wurde ihr mehr und mehr bewusst, dass sie während der zahlreichen Besprechungen als oftmals einzige Mitarbeiterin unter Männern wichtige Dinge hätte ansprechen sollen, anstatt aus Unsicherheit zu schweigen und sich zu Beginn ihrer Tätigkeit zurückzuhalten (Byman 1998: 42 f.; Albright 2013: 100; Blackman 1998: 170). Darüber hinaus zog sie weitere Lehren für ihre künftige politische Arbeit: die Notwendigkeit, gegenüber dem Kongress außenpolitische Themen zu priorisieren, die durchgesetzt werden können, die Pflicht, die Abgeordneten ernst zu nehmen und zu informieren, sowie ein generell entschlossenes Auftreten in Washington, D.C. gegenüber den mehrheitlich „weißen Männern“ (Blackman 1998: 179).

Als die Demokraten 1981 unter Carter nach den verlorenen Präsidentschaftswahlen das Weiße Haus verlassen mussten und nun der Republikaner Ronald Reagan in das Präsidentenamt wechselte, schied auch Madeleine Albright aus der Regierung aus. Sie schlug nun eine akademische Karriere ein (Albright 2013: 91 f.; Dobbs 1999: 313 ff.): Zunächst begann sie am *Center for Strategic and International Studies* in Washington, D.C. zu arbeiten und erhielt im gleichen Jahr ein Stipendium, um am *Woodrow Wilson International Center for Scholars* u.a. über die Umbrüche in Polen zu forschen und zu publizieren (Albright 1983). 1982 erhielt sie einen Ruf als Professorin für Internationale Beziehungen an der *Georgetown University* und Leiterin des *Women in Foreign Policy Program*, dem sie bis 1993 nachging (Albright 2013: 99; Blackman 1998: 192 ff.).³¹² In dieser Zeit organisierte Albright zahlreiche private Empfänge überwiegend für Politiker der Demokraten, Professoren und andere Personen, um in informeller Atmosphäre über aktuelle außenpolitische Themen zu sprechen (Albright 2013: 103; Blood 1997: 37 ff.; Dobbs 1999: 299 f.). Grundsätzlich ermöglichten diese Versamm-

89). Sie war sich ehrlicherweise jedoch nicht sicher, ob sie eine zweite Amtszeit der US-Regierung mit Brzezinski und Muskie überstanden hätte (Albright 2013: 90). Dies war symptomatisch für die Carter-Regierung insgesamt, gab es im Bereich der Außenpolitik doch keine klare Verantwortlichkeit und Aufgabenverteilung zwischen dem NSC unter Brzezinski und dem *Department of State* unter Vance (Blackman 1998: 171 f.). Generell stehen im politischen System der USA bei der Formulierung der Außenpolitik der NSC und das *Department of State* in einem Dauerkonflikt, der nur kurzzeitig endete, als Henry Kissinger nationaler Sicherheitsberater und Außenminister in einer Person war (Albright 2013: 87). Albright war sich hier sicher, dass deshalb persönliche Beziehungen und ein informeller Entscheidungsprozess unabdingbar waren, um diese strukturellen Konflikte einzudämmen (William J. Clinton Presidential History Project 2006b: 4).

³¹² Bei der Ausschreibung der Professur ging es um den Fokus auf Osteuropa-Studien, was auf Albright grundsätzlich sehr gut passte. Die darin hervorgehobene praktische Erfahrung war eine der Hauptvoraussetzungen, die Albright aufgrund ihrer Regierungstätigkeit nachweisen konnte. Allerdings konnte sie weder Lehrerfahrungen noch akademische Publikationen – außer ihrer Doktorarbeit – vorweisen (Blood 1997: 63). Jedoch merkt Blackman an, dass Hochschulen in den 1980er Jahren angehalten wurden, insbesondere Frauen zu fördern; die Schwierigkeit bestand darin, ausreichend qualifizierte Kandidatinnen zu finden. Albright überzeugte allerdings im Bewerbungsverfahren durch eine adäquate Vorbereitung. Später war sie bei den Studenten äußerst beliebt und pflegte ihre Alumni-Netzwerke (Blackman 1998: 192 f.).

lungen zum einen die stärkere Vernetzung Albrights mit relevanten potenziellen Entscheidungsträgern und Beratern in Washington, D.C. Zum anderen boten sie auch ein „kollektives Exil“ für viele Demokraten, um von dort aus zahlreiche Debatten und den Austausch von Ideen anzustoßen. Die Rückkehr der Demokraten ins Weiße Haus und die damit verbundene Ablösung der Reagan-Regierung bei den nächstmöglichen Wahlen sollten damit indirekt vorbereitet werden (Byman 1998: 45 f.; Blood 1997: 40; 51 f.). Neben zahlreichen Medienauftritten, u.a. in der Fernsehsendung „*Great Decisions*“, besuchte Albright auch an der *Georgetown University* selbst Seminare, beispielsweise das *Leadership Seminar*, das Henry Kissinger vor seiner Amtszeit als Außenminister eingerichtet hatte. Hier trafen – neben Vertretern aus dem US-Außenministerium und dem Verteidigungsministerium – auch wichtige Entscheidungsträger aus aller Welt zusammen (Byman 1998: 45; Blackman 1998: 195 f.; Blood 1997: 66).

Allerdings gab es für Madeleine Albright auch persönliche Rückschläge in dieser Zeit: 1982 trennte sich Joseph Albright von Madeleine und die beiden ließen sich 1983 schließlich scheiden (Albright 2013: 94 ff.; Blackman 1998: 183–188). Für Madeleine kam die Entscheidung ihres Mannes allerdings sehr überraschend. Letztlich machte sie diese Entscheidung stärker und schon nach kurzer Zeit vergaß sie ihre Verbitterung und begann ihr eigenes Leben zu leben (Byman 1998: 46).

In den 1980er Jahren setzte Madeleine Albright ihre Wahlkampfunterstützung für die Demokraten fort. Auch wenn die Demokratische Partei alle drei Präsidentschaftswahlkämpfe verlor, ließ Albright sich nicht entmutigen, sondern blieb hartnäckig und unterstützte die Kampagnen weiterhin – nicht zuletzt, weil sie sich davon auch neue Arbeitsmöglichkeiten in der Regierung versprach nach der Carter-Präsidentschaft. 1984 wurde sie außenpolitische Beraterin unter dem Demokratischen Kandidaten Walter Mondale, primär jedoch für die erste US-Vizepräsidentschaftskandidatin Geraldine Ferraro (Albright 2013: 101 ff.; Blackman 1998: 199). Diese schätzte Albrights Unterstützung sehr und aus ihrer Zusammenarbeit erwuchs eine enge Freundschaft (Byman 1998: 48; Blackman 1998: 201),³¹³ obwohl auch diese Kampagne der Demokraten gegen Prä-

³¹³ Zusammen mit den Demokratischen Politikerinnen Barbara Mikulski und Barbara Kennelly erwuchs in den 1980er Jahren mit Geraldine Ferraro und Madeleine Albright eine enge Frauenfreundschaft, die auch für Albright als wichtiges Unterstützernetzwerk diente und zuweilen „*The Golden Girls*“ genannt wurde (Blackman 1998: 203; Blood 1997: 229 ff.). Sie alle setzten sich für die Gleichberechtigung von Frauen ein (auch in der Politik), trafen sich mindestens einmal im Monat zum Essen und förderten auch andere Politikerinnen (Blackman 1998: 206). Als Frauen in der Demokratischen Partei teilten sie ihr politisches Engagement, hatten einen Migrationshintergrund (Mikulski polnisch, Kennelly irisch, Ferraro italienisch und Albright tschechisch) und waren ungefähr im gleichen Alter. Ferraro verstarb jedoch 2011. Mikulski war von 1987–2017 US-Senatorin für Maryland. Kennelly war von 1983 bis 1999 Abgeordnete im Repräsentantenhaus aus Connecticut, ebenso wie Ferraro, die von 1979–1985 im Repräsentantenhaus aus dem Bundesstaat New York saß (Biographical Directory of

sident Reagan nicht erfolgreich war. Allerdings erweiterte Albright damit sukzessiv ihr Netzwerk und gelangte in die höchsten Kreise der Demokratischen Partei (Albright 2013: 103). 1988 unterstützte Albright direkt den Präsidentschaftskandidaten und Gouverneur des US-Bundesstaates Maine Michael S. Dukakis als sehr gut vernetzte außenpolitische Beraterin (Blackman 1998: 212 ff.; Dobbs 1999: 329 ff.). Dennoch verlor Dukakis gegen den Republikanischen Mitbewerber und erfahrenen Außenpolitiker George H.W. Bush. Während der Dukakis-Wahlkampagne kam sie mit dem Gouverneur des US-Bundesstaates Arkansas und späteren Präsidenten William J. Clinton in Kontakt, der Dukakis beim Redenverfassen unterstützte. Clinton reiste nach Boston, um dort Dukakis für eine Debatte vorzubereiten (Albright 2013: 128; William J. Clinton Presidential History Project 2006b: 13 f.; Clinton 2004: 344). 1991 trafen sich Albright und Clinton wieder, als er einen ihrer privat organisierten Empfänge besuchte. Jedoch bemerkten beide erst 1992 während des Jahresessens der *Democratic Governors Association*, dass sie sehr ähnliche Ideen hatten, wie sich die USA außenpolitisch aufstellen sollten (Byman 1998: 50; Albright/Goodman 1990).

Von 1989 bis 1992 war Madeleine Albright dann auf Anfrage von Edmund Muskie Präsidentin des *Center for National Policy*, einem gemeinnützigen und den Demokraten zugehörigen *Think Tank*, der Anfang der 1980er Jahre gegründet worden war. Diese Position machte sie noch sichtbarer in der Demokratischen Partei und ihr früherer Mentor Muskie empfahl sie als nationale Sicherheitsberaterin oder gar Außenministerin, sollten die Demokraten wieder in das Weiße Haus einziehen (Blackman 1998: 220 f.; Byman 1998: 50). In dieser Zeit intensivierte sie auch weiter den Kontakt zum US-Kongress, wo sie Treffen zwischen osteuropäischen Politikern und Kongressmitgliedern durchführte. Hierbei ging es meistens um die Unterstützung der demokratischen Transformationsprozesse in diesen Ländern. Als der Menschenrechtler und spätere tschechische Präsident Václav Havel Washington, D.C. besuchte, fungierte Albright als Dolmetscherin. Daraus entstand später ein sehr enges, freundschaftliches Verhältnis zwischen beiden (Albright 2013: 116 f.; Byman 1998: 51). Zuvor besuchte sie vor dem Hintergrund der politischen Umwälzungen in Europa ab Ende der 1980er Jahre mehrfach ihr Heimatland und ihre Heimatstadt, aus der sie und ihre Familie geflohen waren, und traf Václav Havel (Albright 2013: 113–123).

Neben ihrer Tätigkeit am *Center for National Policy* blieb sie weiterhin Professorin an der *Georgetown University*. Daneben nahm sie zahlreiche ehrenamtliche Ämter

wahr, u.a. im *Council on Foreign Relations*, und vertiefte ihre Sprachkenntnisse in Russisch und Polnisch – neben ihren bisherigen Fähigkeiten in Tschechisch, Englisch und Französisch (Albright 2013: 123; Byman 1998: 52). Ihr bisheriger Werdegang zeigte vor allem eines: Insbesondere durch ihren Ehrgeiz und ihre harte Arbeit machte sie immer wieder deutlich, dass sie für eine neue Tätigkeit in einer von einem Demokratischen Präsidenten geführten US-Regierung bereitstand. Es war also kein Automatismus, dass Albright schon bald wichtige Ämter innehaben würde (Blackman 1998: 222).

Sie blieb sich treu und arbeitete auch 1992 im Wahlkampf der Demokraten wieder mit dem *Democratic National Committee* zusammen, um außenpolitische Konzepte zu erarbeiten und die Partei und ihre Kandidaten dabei zu beraten. Konkret betraf dies im Laufe der Zeit Warren Christopher (US-Außenminister während Clintons erster Amtszeit als Präsident), Anthony Lake (während Clintons erster Amtszeit nationaler Sicherheitsberater) und Samuel Berger (während Clintons erster Amtszeit stellvertretender nationaler Sicherheitsberater). Alle vier erarbeiteten außenpolitische Positionspapiere für den späteren Präsidentschaftskandidaten der Demokraten Bill Clinton. Clinton selbst hatte nur geringe außenpolitische Kenntnisse; Albright war zwar eine wichtige Beraterin für ihn, sie wurde jedoch teilweise nicht in den engeren Führungskreis gelassen. Einige Berater Clintons hatten die Befürchtung, dass Albright dann mit großer Sicherheit direkt zur Außenministerin ernannt worden wäre (Blackman 1998: 228). Denn Clinton wollte sie nach einem Wahlsieg durchaus in einer wichtigen Position in der neuen US-Regierung sehen (Byman 1998: 53).³¹⁴

Nach dem Wahlsieg Clintons im November 1992 traf der gewählte Präsident und Nachfolger von Bush Sen. zusammen mit seinem Beraterkreis sogleich wichtige personelle Entscheidungen: U.a. wurde Albright als NSC-Koordinator für das „*Transition Team*“ ernannt, das die Übergabe im NSC zwischen der Bush-Sen.-Regierung und der Clinton-Regierung organisieren sollte (Albright 2013: 127; Blackman 1998: 229). Als Koordinatorin war es ihre Aufgabe, Vorschläge für die Neuorganisation des NSC unter der neuen Regierung zu unterbreiten. Aufgrund der veränderten globalen Sicherheitslage schlug sie interessanterweise vor, dem Amt des US-UN-Botschafters wieder einen Kabinettsrang zuzugestehen und ihn zum Mitglied des engsten außen- und sicher-

³¹⁴ Dies hatte auch damit zu tun, dass Albright Bill Clinton Zugang zum *Council on Foreign Relations* ermöglichte und ihn für eine Mitgliedschaft empfahl, nachdem dieser 1989 darum gebeten hatte. Damit hatte Clinton als möglicher Präsidentschaftskandidat Zugang zu einem der renommiertesten amerikanischen außenpolitischen *Think Tanks* (Blackman 1998: 223). Sicher wird Clinton später nicht vergessen haben, wer ihn dabei unterstützt hatte. Nancy Soderberg, eine von Albright empfohlene Beraterin Clintons und spätere Mitarbeiterin im NSC unter Clinton, war eine Studentin von Albright und für sie wichtige Kontaktperson während der Clinton-Wahlkampfkampagne (Blackman 1998: 228).

heitspolitischen Beraterkreises des Präsidenten zu machen, dem *Principals Committee*.³¹⁵ In diesem saßen neben ihr der Außen- und Verteidigungsminister, der nationale Sicherheitsberater, der Vorsitzende der *Joint Chiefs of Staff* sowie der Chef der Geheimdienste. Zu diesem Zeitpunkt wusste Albright noch nicht, dass sie schon bald selbst das Amt der amerikanischen Vertreterin bei den UN bekleiden würde. Stattdessen war es ihre Hoffnung, die erste stellvertretende Außenministerin der USA zu werden. Nach zahlreichen Vorgesprächen mit Warren Christopher und später Bill Clinton bekam sie das für sie unerwartete Angebot, als US-Botschafterin bei den UN in New York arbeiten zu dürfen, das sie alsbald annahm (Albright 2013: 128–132). Sowohl die Öffentlichkeit als auch der US-Senat begrüßten die Nominierung durch den neuen Präsidenten einstimmig (Blackman 1998: 229). Am 3. Februar 1993 trat sie ihr neues Amt als zweite US-UN-Botschafterin nach Jeane J. Kirkpatrick unter Ronald Reagan an (Byman 1998: 54; siehe ausführlich Kapitel 5.4.3 und 5.4.4).

Madeleine Albright war die bislang einzige Person, die nach ihrer US-UN-Botschaftertätigkeit bei den UN im direkten Anschluss US-Außenministerin wurde – zudem war sie die erste Frau in diesem Amt.³¹⁶ Man könnte meinen, dass sie das Amt des US-UN-Botschafters als eine Art „Sprungbrett“ nutzen konnte für die Beförderung zur Außenministerin während Clintons zweiter Amtszeit von 1997 bis 2001 (Albright 2013: xii). Darüber gibt es aber viele offene Fragen, inwieweit sie dies überhaupt von Beginn an wollte und strategisch planen konnte (Dobbs 1999: 369 ff.). Diese „Beförderung“ war auch keinesfalls ein Selbstläufer: Zwar äußerte Außenminister Warren Christopher nach der Wiederwahl Clintons 1996, dass er zu keiner zweiten Amtszeit antreten wolle, Albright musste sich jedoch über einen langen Zeitraum ihre Kandidatur erarbeiten; der exakte Zeitpunkt, ab dem sie dies bewusst tat, ist schwer zu bestimmen (Blackman 1998: 255 ff.; Albright 2013: 217).³¹⁷ Dies tat sie immer wieder durch zahlreiche öffentliche Interviews, das Beziehen klarer Positionen, z.B. im Bosnien-Krieg, und das äußerst enge Arbeits- und Freundschaftsverhältnis zur *First Lady*, Hillary Clinton, die sie ebenfalls in außenpolitischen und UN-Fragen beriet (Blackman 1998: 256–265;

³¹⁵ Das *Principals Committee* wurde erstmalig unter dem nationalen Sicherheitsberater Brent Scowcroft unter Präsident Bush Sen. gegründet. Ziel war es, damit ein NSC-Treffen ohne die Anwesenheit des Präsidenten zu ermöglichen (Halperin/Clapp 2006: 107).

³¹⁶ Im Jahr 2012 unternahm auch die frühere US-UN-Botschafterin, enge Vertraute und „Schülerin“ Albrights Susan E. Rice diesen Versuch, scheiterte jedoch an einer möglichen Nominierung durch US-Präsident Obama (siehe Kapitel 4.5).

³¹⁷ Als Präsident Clinton seine Wahlkampfkampagne gegen den Republikaner Bob Dole vorbereitete, begann Albright jedoch schon, mit engen Freunden über ihre politische Zukunft zu sprechen. U.a. sprach sie mit Anne Wexler, einer Washingtoner Beraterin, die sie aus ihrer Zeit des Wahlkampfes mit Geraldine Ferraro kannte. Beide kamen zum Schluss, dass die Männer es nicht zulassen würden, dass Albright die erste US-Außenministerin werden würde (Blackman 1998: 252).

Albright 2013: 196).³¹⁸ Albright arbeitete grundsätzlich im Team und umging Außenminister Christopher nie, was Clinton wichtig war (Blackman 1998: 256). Mit dem einflussreichen Republikanischen Senator und daher potenziellen Kritiker Albrights im *Foreign Affairs Committee*, Jesse Helms, arbeitete sie bereits mehrere Jahre erfolgreich zusammen und band ihn in ihre US-UN-Botschaftertätigkeit immer wieder ein, sodass er sie grundsätzlich unterstützte (Blood 1997: 26; Byman 1998: 72). Kritiker Albrights hielten sie jedoch nicht für fähig genug, das *Department of State* inklusive seiner weltweiten Auslandsvertretungen zu leiten, und warfen ihr außenpolitische und konzeptionelle Schwächen vor (Byman 1998: 74; Blackman 1998: 259; 263).³¹⁹ Im Dezember 1996 erfolgte schließlich die Ernennung und im Januar 1997 wurde sie einstimmig vom US-Senat als erste Außenministerin der USA bestätigt (Byman 1998: 70 f.; Blood 1997: 3–34; Lippman 2000; siehe ausführlich zur Amtszeit als US-Außenministerin: Albright 2013: 217–514).

Gleich zu Beginn ihrer Amtszeit als Außenministerin deckten Journalisten ihre jüdische Familiengeschichte auf, die Albright jedoch nie bekannt geworden war, geschweige denn geheim gehalten hatte. Sie hatte als junge Tochter schlicht ihren Eltern während der Flucht vertraut, als sich diese als Katholiken ausgegeben hatten, um einfacher in die USA einreisen zu können (Albright 2013: 244 f.). Ihr neues Amt als US-Außenministerin nahm sie sehr ernst und bereiste sogleich die (neuen) Krisen der Welt, beschäftigte sich insbesondere mit der NATO-Osterweiterung in Europa, dem Bosnienkonflikt sowie dem Nahen und Mittleren Osten und machte deutlich, dass Amerika zwar mit den anderen Staaten zusammenarbeiten, jedoch letztlich führen müsse (Byman 1998: 86). Madeleine Albright, die während ihrer Kindheit zweimal mit ihrer Familie

³¹⁸ Blackman schreibt, dass Madeleine Albright eine engere Beziehung zu Hillary als zu Bill Clinton hatte (Blackman 1998: 256). Der gemeinsame, wenn auch zeitversetzte Besuch des *Wellesley College* war eine wichtige Grundlage für eine sehr enge Verbindung. Aber auch Präsident Clinton sah in Albright eine wichtige Frau für höhere Aufgaben. Dies deutete er bereits zu ihrem Geburtstag im Mai 1993 an, als er ihr schrieb, dass sie einmal eine würdige Nachfolgerin für Thomas Jefferson sein würde, den zweiten Außenminister der USA (Blackman 1998: 257).

³¹⁹ Präsident Clinton zog daher zunächst neben Albright auch Richard Holbrooke als Kandidaten in Erwägung. Letzterer war von 2000 bis 2001 US-UN-Botschafter in New York (Blackman 1998: 259). Albright war jedoch innenpolitisch etwas diskreter und loyaler gegenüber Vorgesetzten als Holbrooke. Und Albright sei zudem in Besprechungen weniger freimütig als Holbrooke gewesen. So soll Clinton gesagt haben, dass die Regierung mit Albright „*Holbrooke without the neurosis*“ (Blackman 1998: 261) bekäme. Schließlich kam Albrights Frauennetzwerk ihr zugute: So setzten sich ihre Freundinnen Mikulski und Kennelly vehement für Albright als neue US-Außenministerin ein und nahmen Kontakt mit dem Weißen Haus auf (Blackman 1998: 264 f.). Ebenso sprach sich interessanterweise auch Jean Kirkpatrick für Albright aus: „*I hope if Bill Clinton is reelected, he'll appoint Madeleine. I'd like to see a woman in the job*“ (Blood 1997: 27). Ironischerweise war Kirkpatrick während der Republikanischen Kampagne unter dem Kandidaten Bob Dole 1995 ebenfalls eine mögliche Kandidatin als erste US-Außenministerin (Blood 1997: 27).

fliehen musste, stand nun als Außenministerin eines der einflussreichsten Länder der Welt in besonderer Verantwortung, den Frieden zu organisieren.

Seit dem Ende ihrer und Präsident Clintons Amtszeit betätigt sich Albright weiterhin in der Öffentlichkeit und in der politischen Beratung. So wurde sie beispielsweise 2001 Leiterin des *National Democratic Institute for International Affairs* in Washington, D.C., hält nach wie vor zahlreiche Vorträge und ist in unterschiedlichen Institutionen und Kommissionen tätig (William J. Clinton Presidential History Project 2006a). Im gleichen Jahr gründete sie die „*Albright Group*“, ein Beratungsunternehmen für Politik und Wirtschaft, das 2009 den Namen in „*Albright Stonebridge Group*“ änderte. Sie führte das Unternehmen zusammen mit dem früheren nationalen Sicherheitsberater unter US-Präsident Bill Clinton, Samuel R. Berger, in Washington, D.C. Dieser verstarb jedoch im Dezember 2015. Für ihre Verdienste erhielt Albright im Mai 2012 die *Presidential Medal of Freedom* von US-Präsident Barack Obama, eine der höchsten zivilen Auszeichnungen der USA (White House 2012).

5.4.2 Konzeptionelles Denken

Anhand ihrer Tätigkeit während ihrer Amtszeit ist Madeleine Albright als moderate Internationalistin einzuordnen. Die Ursprünge von Albrights konzeptionellem Denken lassen sich relativ gut und nachvollziehbar anhand ihrer Kindheits- und Jugenderfahrungen während und kurz nach dem Zweiten Weltkrieg erklären (Blood 1997: 173; Byman 1998: 68). Präsident Clinton erklärte zu Albrights Hintergrund während einer Pressekonferenz im Dezember 1996: „*She watched her world fall apart, and ever since, she has dedicated her life to spreading to the rest of the world the freedom and tolerance her family found here in America*“ (Clinton 1998: 2167). Als Mensch mit zwei Fluchterfahrungen hatte Albright ähnlich wie Sicherheitsberater Anthony Lake und Präsident Clinton eine durchaus neo-wilsonianische Sichtweise (Albright 1993b; 1997; Lake 1993; Moore/Pubantz 1999: 316–318) auf die Welt, in Anlehnung an den 14-Punkte-Plan des früheren US-Präsidenten Woodrow Wilson (1913–1921) (Steigerwald 1994). Diese Sichtweise sah nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion nun die reale Chance, in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen die Demokratie und das kapitalistische Wirtschaftssystem global zu verbreiten. Zudem wehrte sie sich gegen isolationistische Tendenzen in der amerikanischen Gesellschaft, sich außenpolitisch weniger intensiv zu engagieren, sondern trat vehement für einen amerikanischen Internationalismus ein, der grundsätzlich auch US-Interventionen nicht ausschloss. Auch wenn Albright 1993 schon fast als liberale Internationalistin bezeichnet werden kann, zwangen sie die außenpolitischen (in Somalia) und innenpolitischen Umstände

(Mehrheit der Republikanischen Partei in beiden Kammern des US-Kongresses) eher in die Richtung einer moderaten Internationalistin.

Aus dieser Haltung heraus waren es Albrights ganz individuelle Erfahrungen, die ihr konzeptionelles Denken prägten:³²⁰ Ihre Perspektive einer Weltbürgerin mit einem Fluchthintergrund und den USA als ihrer neuen Heimat führte zu ihrer Auffassung, dass Amerika eine nationale und moralische Verantwortung in der Welt habe, als „*indispensable Nation*“³²¹ (Albright 1998a; Dobbs/Goshko 1996) und demokratische Supermacht, für Ordnung in der Welt zu sorgen. „*Neither our history, nor our character, nor our self-interest will allow us to withdraw from the center stage of global, political, and economic life*“ (zit. nach Blood 1997: 100), betonte Albright einmal.³²² Damit stellt sie zwar nicht den Souveränitätsanspruch der USA infrage, sieht jedoch die kollektive Identität der USA als Pflicht an, auch eine internationale Verantwortung zu tragen. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion traten aber auch jenseits von Nationalstaaten neue, insbesondere nichtstaatliche Akteure wie transnationale Unternehmen, NGOs, aber auch Terroristen in den Vordergrund in einer globalisierten Welt, mit denen auch die USA umzugehen hatten (Ostrower 1998: 222–224). Albright begrüßte zwar die offenkundige Dominanz des Westens nach 1990, befürchtete jedoch eine amerikanische Selbstzufriedenheit, die zu einem Rückzug Amerikas von seinen Verantwortlichkeiten als Ordnungsmacht in einer globalisierten Welt führen und damit isolationistische Tendenzen aufweisen könnte. Die „neue Welt“ mit ganz unterschiedlichen Akteuren sei möglicherweise gefährlicher als die Zeit während des Ost-West-Konflikts (Albright 2013: 122).

Zwar wurde Albright in den 1960er und 1970er Jahren auch vom Vietnam-Krieg und den Grenzen US-amerikanischen Engagements in der Welt geprägt, für sie war das Argument „München 1938“, also das Versagen der internationalen Gemeinschaft, jedoch gewichtiger und prägender für ihr Verständnis über die internationalen Beziehungen zwischen den Staaten und die Rolle der USA, die während der Münchener Konferenz 1938 nicht anwesend waren (Byman 1998: 68; Dobbs 1999: 213 ff.; William

³²⁰ Sie selbst bezeichnet sich in ihrer Autobiografie „*As a liberal with a social conscience*“ (Albright 2013: 64) und zuweilen als „*pragmatic idealist*“ (Lippman 2000: 335).

³²¹ Obwohl der Begriff oftmals Madeleine Albright zugeschrieben wird, stammte die Bezeichnung ursprünglich vom Journalisten Sidney Blumenthal und dem Historiker James Chace. Sie beide suchten 1996 nach einem Begriff, der Amerikas Rolle in der Welt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts am besten beschreiben könnte und traten mit dem Ergebnis schließlich an die US-UN-Botschafterin heran. Als Außenministerin nutzte Albright den Begriff wesentlich häufiger (Zenko 2014).

³²² Im Zuge des Endes des Ost-West-Konflikts beklagte Albright allerdings, dass sie ihre Lehrveranstaltungen über die US-sowjetischen Beziehungen an der *Georgetown University* regelmäßig für ihre Studenten umkonzipieren musste, als Michail Gorbatschow an die Macht in der Sowjetunion kam und innenpolitische Reformen einleitete (Albright 2013: 122).

J. Clinton Presidential History Project 2006b: 64). Dies äußerte sie auch einmal deutlich in einem Interview gegenüber dem *New York Times Magazine*: „*My mind-set is Munich; most of my generation's is Vietnam*“ (zit. nach Dobbs 1999: 34). Was den Umgang mit der Sicherung des Friedens nach Konflikten betraf, so meinte sie damit u.a. aber auch eine juristische Aufarbeitung als Voraussetzung für eine langfristige Versöhnung. Diese Auffassung legte Albright insbesondere während der Kriege auf dem Balkan an den Tag (Blood 1997: 173). Dazu sagte sie einmal selbst:

„I care about issues of genocide and persecution. I care because of the way I was brought up by my parents. What they gave us children was the gift of life, literally. Twice, once by giving us birth and the other by bringing us to America to escape what clearly now would have been a certain death.“ (zit. nach Blood 1997: 173)

Während ihres Nominierungsverfahrens im US-Senat präsentierte Albright drei Optionen, wie sich Amerika nach dem Ende des Ost-West-Konflikts verhalten könnte: Erstens als „Weltpolizist“ gemäß eines konservativen Internationalismus, zweitens im Sinne des Isolationismus der Rückzug aus der internationalen Politik und die Fokussierung auf die Innenpolitik oder drittens die Fortsetzung einer aktiven Außenpolitik (die bereits unter Bush Sen. begonnen wurde) bei gleichzeitiger internationaler Teilung der globalen Verantwortung für Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Welt (Nolan 1997: 2 f.). Ähnlich wie die Präsidenten Bush Sen. und Clinton vertrat Albright sehr deutlich die letzte Auffassung, dass die UN nach dem Ende des Ost-West-Konflikts im Sinne einer internationalen Arbeitsteilung eine aktivere Rolle spielen müssten (Boys 2012; 2015). Hier sah sie die Weltorganisation als Institution, um internationale Zusammenarbeit zu koordinieren und zu fördern. Dabei ging es ihr jedoch nicht um die Entwicklung kollektiver Identitäten abseits des Nationalstaates. Um das Spannungsfeld zwischen einem aktiveren außenpolitischen Engagement der USA und einer gleichzeitig präsenteren UN zu umschreiben und zugleich eine Rollenverteilung vorzunehmen, forderte Albright, dass die USA für einen „*assertive multilateralism*“ (Albright 1993a) eintreten sollten (Sterling-Folker 1998: 278). Der Begriff wurde maßgeblich Albright zugeschrieben und wurde zu Beginn von Clintons Amtszeit eine wichtige Maxime für das außenpolitische Handeln der US-Regierung. Diese Art von Multilateralismus bedeutete ihrer Meinung nach im Grundsatz nichts anderes als die Führung der USA vor dem Hintergrund einer neuen Ära in der multilateralen Zusammenarbeit unter dem Dach der Vereinten Nationen (Blackman 1998: 236). Konkret erklärte sie es im Repräsentantenhaus während eines *Hearings* im Juni 1993 wie folgt:

„Assertive multilateralism to me is using the new setting of an international community to bring about agendas that are good not only for the United States, but the entire world by asserting American leadership within that particular setting and realizing assertive multilateralism has a multiplier effect [...].“ (United States Congress 1993b: 13)

Dies bedeutete grundsätzlich auch eine engere Zusammenarbeit mit Institutionen wie den Vereinten Nationen sowie ihre Effizienzsteigerung, um letztlich auch eine gewisse Lastenverteilung finanzieller und personeller Art unter den Mitgliedstaaten beispielsweise bei der Friedenssicherung herzustellen (Boys 2012: 2; Albright 2013: 176 f.). Dies sollte jedoch unter US-amerikanischer Führung passieren und den USA weiterhin ermöglichen, selbst zu entscheiden, ob die nationalen Interessen eine engere Zusammenarbeit mit den UN erforderten oder nicht.³²³ Wenn sich die USA jedoch gemeinsam mit anderen Staaten international engagieren sollten, sei es die Aufgabe der US-Regierung, die Ziele zu definieren und den Erfolg zu gewährleisten (Albright 2013: 176). Die Hoffnung dieses Ansatzes war es, eine möglichst überparteiliche Außenpolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu garantieren und übrige Ressourcen für primär innenpolitische Maßnahmen einzusetzen. Gegner Clintons und Albrights, insbesondere konservative Internationalisten, sahen die Gefahr, dass die USA ihre Außenpolitik an die UN übertragen würden (Boys 2012: 3; Albright 2013: 176).³²⁴ Das Vorbild des „assertive multilateralism“-Konzeptes war die erfolgreiche US-Intervention während des Golf-Krieges 1990/1991 in Kuwait. Nach dem US-Militäreinsatz in Somalia 1993 (siehe Kapitel 5.4.4) relativierten Albright und der übrige Teil der US-Regierung das Konzept mit der *Presidential Decision Directive 25* (PDD-25) vom Mai 1994 und hoben die Eigenständigkeit der amerikanischen Streitkräfte hervor sowie die Tatsache, dass der Präsident das Oberkommando über die US-Streitkräfte habe und keine anderen Akteure (Clinton 1994; Boys 2012: 9 f.; Boys 2015: 121 f.).³²⁵ Später verfestigten sich Albrights Relativierungen ihres konzeptionellen Denkens von einem ursprünglich in Ansätzen vorhandenen liberalen Internationalismus hin zu einem moderaten Internationalismus: Unabhängig von multilateralem Engagement sollte nach ihrer Auffassung die

³²³ 1990 formulierte Albright es zunächst noch recht allgemein: Als sie in die Fernsehsendung „*Great Decisions*“ eingeladen wurde, um über die Relevanz der UN in der Welt nach dem Ost-West-Konflikt zu sprechen, betonte sie, dass die Weltorganisation eine entscheidende Rolle bei der Lösung neuer globaler Themen und Konflikte spielen könne (Blackman 1998: 196). Hierfür sei aber auch gerade vor dem Hintergrund des Irak-Krieges 1990/1991 ein grundsätzliches neues außenpolitisches Konzept der US-Regierung notwendig (Albright/Goodman 1990).

³²⁴ Später betone Albright aus diesem Grund, dass sie diesen Begriff nach dem Scheitern der internationalen Gemeinschaft in Somalia und Bosnien nicht mehr verwenden wollte, da es zu lange dauerte ihn zu erklären. Ihre Kritiker warfen ihr immer wieder vor, dass sie amerikanische Interessen den UN unterordnen wolle (Blackman 1998: 236; Dobbs 1999: 356).

³²⁵ Die Krise in Ruanda 1994 war der erste praktische Test der PDD 25, der auch die Zurückhaltung der USA gegenüber einer stärkeren internationalen Intervention erklärte (Moore/Pubantz 1999: 329).

Militärmacht der USA erst nach sorgfältigem Abwägen eingesetzt werden, sofern ein wichtiges politisches Ziel damit durchgesetzt werden sollte. Der Einsatz von militärischer Gewalt müsse aus Sicht der USA jedoch immer eine unter mehreren Optionen sein, um Außenpolitik glaubwürdig gestalten zu können (Byman 1998: 68; Boys 2012: 10 f.).³²⁶

Zu Beginn ihrer Amtszeit in New York versuchte Albright ihre Tätigkeit als US-UN-Botschafterin in Einklang mit ihrem konzeptionellen Denken zu bringen und damit als Normenunternehmerin im nationalen und internationalen UN-Kontext tätig zu werden. Dies sollte Albrights anfänglichen neo-wilsonianischem Konzept ganz konkret auch in den Vereinten Nationen Rechnung tragen („*four food groups*“; Albright 2013: 139 f.). Es beinhaltete insbesondere die Integration der Prinzipien Demokratie, freie und offene Märkte, Rechtsstaatlichkeit und die Verpflichtung zum Frieden. Aus diesem Grund begann sie zusammen mit ihrem Mitarbeiterstab eine gedankliche Einteilung der UN-Mitgliedstaaten in vier wesentliche Gruppen vorzunehmen, um sich angesichts der neuen Unübersichtlichkeit der Staatenwelt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts konzeptionell einen besseren Überblick zu verschaffen (Albright 1998b): Die erste Gruppe bestand aus grundsätzlich demokratischen Staaten im internationalen System, die funktionierende Regierungen und Institutionen vorweisen konnten. Die zweite Gruppe bestand aus den Transformationsstaaten, die sich von autoritären hin zu demokratischen politischen Systemen zu entwickeln begannen. Die dritte Gruppe bestand aus gescheiterten Staaten, deren Regierung nicht mehr und nur kaum funktionsfähig war und die auf Unterstützung durch die internationale Staatengemeinschaft angewiesen waren. Die vierte und nach Albrights Klassifizierung letzte Gruppe bestand aus sogenannten „Paria“-Staaten, die dem internationalen System sogar feindlich gegenüberstanden, wie beispielsweise der Irak unter Saddam Hussein oder Nordkorea unter Kim Il Sung. Albright war wohl bewusst, dass diese Einteilung analytisch recht grob war und seit den 1990er Jahren aufkommende nichtstaatliche Akteure ausblendete. Ihr ging es dabei jedoch darum, während ihrer Arbeit in New York die USA in den UN so zu positionieren, dass sie mit der ersten Gruppe stärker zusammenarbeiten, die zweite Gruppe bei der Demokratieförderung unterstützen, die dritte Staatengruppe stabilisieren sowie die letzte Gruppe isolieren sollten (Albright 2013: 140). Das Ziel war es letztlich, alle Staaten zu Mitgliedern der ersten Gruppe zu machen. Schon bald sollte Albright es jedoch insbe-

³²⁶ Boys bewertet die fehlende konsequente Umsetzung des „*assertive multilateralism*“ zwischen 1991 unter den Präsidenten Bush Sen. und 1993 unter Clinton als verspielte Möglichkeit und nur mangelhafte Implementierung (Boys 2012).

sondere mit Krisen in den Staaten der dritten Gruppe zu tun haben (siehe Kapitel 5.4.4).³²⁷

5.4.3 Die Rolle Madeleine K. Albrights im politischen System der USA

Der neu gewählte US-Präsident Bill Clinton hatte Madeleine Albright nicht gleich zu Beginn für das Amt des US-UN-Botschafters vorgesehen (Blackman 1998: 229). Zunächst entschied er sich zwar grundsätzlich für einen Demokratischen Kandidaten, bot jedoch dem Vorsitzenden der Demokratischen Partei Ronald Harmon Brown³²⁸ dieses Amt an. Dieser hatte bei der Neuaufstellung der Demokratischen Partei für den Wahlkampf eine wichtige Rolle gespielt und damit einen Beitrag für Clintons Sieg geleistet. Brown lehnte jedoch aus persönlichen Gründen ab, wollte er doch nicht stets mit Andrew Young verglichen werden, dem Bürgerrechtler und ersten schwarzen US-UN-Botschafter unter Carter (Blackman 1998: 229). Ein anderer möglicher Kandidat war Richard Newton Gardner, langjähriger Professor an der *Columbia University*, der unter verschiedenen US-Präsidenten UN-relevante Positionen innehatte und zeitweise auch selbst in den UN tätig war.³²⁹ Interessanterweise war er auch ein Nachbar von Madeleine Albright im Stadtteil Georgetown in Washington, D.C. Aber viele seiner Berater und nicht zuletzt seine Frau Hillary Clinton drängten den neuen Präsidenten dazu, mehr Frauen und Minderheitenvertreter für hohe Ämter im neuen Kabinett in Erwägung zu ziehen. Daraufhin kam Albright in die Auswahl und wurde vom Präsidenten schließlich nominiert (Blackman 1998: 229 f.; Clinton 2004: 455).

Anschließend musste dann noch die Bestätigung durch den US-Senat erfolgen, verbunden mit vorherigen Anhörungen im *Senate Foreign Relations Committee* (United States Congress 1993a). Und obwohl die Demokraten in beiden Kammern des US-Kongresses nach den Wahlen 1992 die Mehrheit hatten, wurde Albright auf das Schlimmste vorbereitet. U.a. war der dominante Republikanische Senator Jesse Helms

³²⁷ Auch nach ihrer Amtszeit als Botschafterin in New York (1993–1997) und Außenministerin in Washington, D.C. (1997–2001) publizierte Albright noch zahlreiche Schriften, in denen sie ihre US-außenpolitischen Vorstellungen niederschrieb, u.a. eine Monografie über Amerikas Rolle in der Welt und Religion mit dem Titel „*The Mighty and the Almighty. Reflections on America, God, and World Affairs*“ (Albright 2006) sowie eine direkt an den künftigen US-Präsidenten gerichtete Publikation mit dem Titel „*Memo to the President Elect*“ (Albright 2008).

³²⁸ 2011 wurde zu Ehren von Ronald H. Brown das Gebäude der USUN-Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York in *Ronald H. Brown U.S. Mission to the United Nations Building* umbenannt (Obama 2011). Brown wurde von Präsident Clinton als erster afro-amerikanischer *Secretary of Commerce* (1993–1996) ernannt, kam jedoch bei einem Flugzeugabsturz 1996 in Kroatien ums Leben (The Editors of Encyclopædia Britannica 2018).

³²⁹ Gardner war unter US-Präsident Kennedy stellvertretender *Assistant Secretary of State for International Organization Affairs* (1961–1965). Unter US-Präsident Johnson war er *Senior Adviser* bei den US-UN-Botschaftern Adlai Stevenson (1961–1965) und Arthur Goldberg (1965–1968). 1975 war er als US-Vertreter Mitglied und Berichterstatter in der Gruppe der *High-Level Experts on the Restructuring of the United Nations* und Berater der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 (Gardner 2018).

bekannt für seine Aversion gegen die Vereinten Nationen (United States Congress 1993a: 21–23; Blood 1997: 84). Albrights Vorteil war, dass sie mit Helms ein relativ gutes und professionelles Arbeitsverhältnis aus ihrer früheren Tätigkeit im Kongress unter Edmund Muskie hatte. Sie sah daher auch keine Notwendigkeit, sich und ihre Ansichten während des *Hearings* zu verstellen. Während der Anhörung machte sie deutlich, dass das Ende des Ost-West-Konflikts eine historische Zäsur in der Geschichte bedeute und es die einmalige Chance der UN sei, eine neue Weltordnung zu errichten (United States Congress 1993a: 11). Um jedoch auch auf Senatoren wie Helms einzugehen, betonte Albright, dass sie während ihrer Arbeit die vollständige Souveränität des amerikanischen Volkes und die nationalen Interessen bewahren wolle. US-amerikanische Führung in der Welt und in internationalen Organisationen sei ein wichtiger Grundsatz auch der neuen US-Regierung (United States Congress 1993a: 10; 27).³³⁰ Dies war auch ihr persönliches Interesse. Madeleine Albright wurde daraufhin am 27. Januar 1993 einstimmig vom US-Senat im Amt bestätigt (Blood 1997: 88; Byman 1998: 54).

Obwohl Albrights neues Büro in der USUN in New York war, bestand auch sie – wie die meisten ihrer *political appointees*-Vorgänger – auf ein Büro im *Department of State* in Washington, D.C., dem USUNW. Dies war dem dortigen *Bureau of International Organizations* zwar formal zugeordnet, jedoch eigenständig (William J. Clinton Presidential History Project 2006b: 23). Ihr war es wichtig, möglichst sowohl in New York als auch in der US-Hauptstadt gleichermaßen präsent zu sein.³³¹ Denn genaue genommen musste Albright drei verschiedene Verpflichtungen wahrnehmen: erstens als Botschafterin, zweitens als Kabinettsmitglied und drittens als Mitglied im NSC. Denn nach 1988 unter Reagan hatte ihr Amt nun wieder einen Kabinettsrang und Albright war unter Clinton in Ergänzung zu ihrer ständigen Mitgliedschaft im NSC Mitglied im *Principals Committee*, das alle zwei Wochen im Weißen Haus tagte (Blood 1997: 88).³³² Dieser Umstand erforderte eine regelmäßige Präsenz in Washington, D.C. und war für

³³⁰ Helms soll nach dem *Hearing* Vertrauten gesagt haben, dass seiner Meinung nach Albright die USA würdig vertreten würde. Sie sähe die Welt aus der Sicht eines Flüchtlings, sei mehrsprachig aufgewachsen und eine multikulturelle Kämpferin für Menschenrechte und demokratische Prinzipien (Blood 1997: 87). Grundsätzlich positive Signale vermittelte Helms Albright auch schon während des *Hearings* (United States Congress 1993a: 22).

³³¹ Albrights erste Vorgängerin bei den UN, Jeane Kirkpatrick, bezeichnete dieses Potenzial des Amtes als „*power of unprecedented proportions, both at the United Nations and at the White House*“ (Blood 1997: 11). Der Nachteil war, dass Madeleine Albright im Idealfall an beiden Orten zur gleichen Zeit hätte sein müssen.

³³² Madeleine Albright war sich bewusst, dass ihre Vorgängerin, Jean Kirkpatrick, zwar zu den Treffen der *Principals* eingeladen wurde, jedoch kein festes Mitglied dieses außenpolitischen Gremiums war. Aus dieser Erfahrung heraus empfahl sie, dass der US-UN-Botschafter auch hier dauerhaft vertreten sein sollte aufgrund der Veränderungen im internationalen System (William J. Clinton Presidential History Project 2006b: 16).

Albright zuweilen auch eine Herausforderung, da sie sich als Kabinettsmitglied zwar direkt mit dem Präsidenten austauschte, als Botschafterin jedoch dem Außenminister untergeordnet war (Albright 2013: 165 f.). Zudem hatte sie weniger Informationsressourcen im Gegensatz zum Außen- und Verteidigungsministerium, da sie lediglich auf die Arbeit der USUN setzen konnte. Aus diesem Grund sorgte sie dafür, dass enge Vertraute in der Hauptstadt eingesetzt wurden, die sie bereits früher unterstützt hatten, u.a. der Jurist David Scheffer von der *Georgetown University* (Blackman 1998: 233 f.). Albright wurde von ihren Kollegen nun als äußerst diskussionsfreudige, durchsetzungsfähige und präzise Teilnehmerin an den Kabinettsbesprechungen wahrgenommen. Ihre relativ häufige Präsenz in Washington, D.C. frustrierte jedoch auch einige ihrer USUN-Mitarbeiter. Albright entgegnete ihnen, dass sie dafür einen US-UN-Botschafter mit Kabinettsrang und damit Einfluss hätten.³³³ Einige sahen dies aber eher als Nachteil für die tägliche diplomatische Arbeit in New York (Blackman 1998: 243 f.; Blood 1997: 88 f.; Albright 2013: 164). Sie hatten eigentlich gehofft, dass sie ähnlich sein würde wie ihr regulärer Vorgänger, der Berufsdiplomat Thomas Pickering unter Präsident Bush Sen. (1989–1992), ein „*master at personal diplomacy*“ (Blackman 1998: 244), der auch als „*The Magician*“ (Blackman 1998: 244) bezeichnet wurde. Albright dagegen bekam bald den Spitznamen „*The Queen of Mean*“³³⁴ (Blackman 1998: 244). Selbst in wichtigen außenpolitischen Lagebesprechungen in Washington, D.C. kam ihre Ungeduld zutage, als es um die Rolle der USA im Bosnien-Konflikt ging, und lenkte die Diskussionen bei Abschweifungen vom Thema immer wieder zurück auf die konkreten möglichen Optionen der US-Regierung (Byman 1998: 58).

Ob bewusst oder unbewusst, Albright setzte sich deutlich von anderen außenpolitischen Beratern innerhalb der Clinton-Regierung ab (Blackman 1998: 241; Albright 2013: 164). Dies zeigte sich auch darin, wie sie mit der Tatsache umging, dass unterschiedliche Akteure zum gleichen politischen Aspekt unterschiedliche Perspektiven haben. Sie zeichnete sich vor allem dadurch aus, dass sie als UN-Botschafterin in den USA die Perspektive des UN-Sicherheitsrats und seiner Mitglieder aktiv mit einbringen wollte und konnte, ihre Einschätzungen offen benannte und sich dazu bekannte – anders als beispielsweise Außenminister Warren Christopher, der in seinen Äußerungen in Ka-

³³³ Der Journalist Richard Chesnoff sah Albright exzellent positioniert innerhalb der US-Regierung und bewertete ihre Position wie folgt: „... *power and influence unprecedented for an American envoy to the UN*“ (Blood 1997: 88).

³³⁴ Die Bezeichnung selbst geht auf Leona Helmsley zurück (1920–2007). Sie war die Ehefrau des Milliardärs Harry Helmsley und durch ihn seit 1980 Präsidentin der Helmsley Hotels, einer Hotelkette in den USA. Sie bekam den Spitznamen „Geizkönigin“ u.a. wegen ihrer Äußerungen wie „Nur kleine Leute zahlen Steuern“ und wurde deshalb auch in Anlehnung an einen Fernsehbericht über sie „*The Queen of Mean*“ („Die Königin der Gemeinheiten“) genannt (Nemy 2007).

binettsbesprechungen und *Principals Meetings* meist zurückhaltend blieb. Das Verhältnis zu Christopher beschreibt sie als vertrauensvoll und offen (Albright 2013: 132; William J. Clinton Presidential History Project 2006b: 23; 44). Zwar gab es immer mal wieder unterschiedliche Meinungen zwischen Albrights Vorgesetzten und ihr, beide bestanden aber stets auf einen offenen Austausch, der Konflikte langfristig entschärfte. Deutlich zeigte sich dies bei Albrights Forderung nach offener Projektion und Nutzung US-amerikanischer Militärmacht, wie beispielsweise während des Bosnien-Krieges (siehe dazu auch Kapitel 5.4.4). Christopher, dem es eher lag, diplomatische Verhandlungen im Hintergrund zu führen, war hier zu Beginn zurückhaltend. Albright genoss in ihrer Haltung die Unterstützung von Anthony Lake, dem nationalen Sicherheitsberater des Präsidenten.³³⁵ Dennoch wurde Albright bekannt dafür, dass sie vorgeschriebene bürokratische Prozeduren, wie beispielsweise die Kommunikation über den *Assistant Secretary for International Organization Affairs*, konsequent ignorierte und sich aufgrund ihrer Machtposition in den wichtigen außenpolitischen Gremien des Weißen Hauses direkt mit Christopher und anderen bzw. mit dem Präsidenten austauschte (Byman 1998: 60).

Der Vorsitzende der *Joint Chiefs of Staff* Colin Powell (1989–1993), der maßgeblich an der erfolgreichen US-Intervention im Irak 1990/1991 beteiligt war, teilte jedoch Albrights Auffassung in Bezug auf den verstärkten Einsatz des amerikanischen Militärs in Konflikten nicht, sondern warb für einen sehr restriktiven Einsatz amerikanischer Truppen im Ausland. Es gab daher immer wieder Auseinandersetzungen zwischen beiden (Blackman 1998: 241; Albright 2013: 182 f.; Powell 1995: 576 f.). Wahrscheinlich ist Albrights Insistieren auch auf ihre persönlichen Erfahrungen der Flucht und auf ihren Vater zurückzuführen, der die Entscheidung von München 1938 als fundamentale Fehleinschätzung der internationalen Gemeinschaft gegenüber einem totalitaristischen Regime und als Betrug an einer ganzen Nation betrachtete (Blackman 1998: 241). Albright war der Auffassung, dass die USA sowohl die militärischen Fähigkeiten und Ressourcen hatten als auch – mit dem Ende des Ost-West-Konflikts – erstmals die große Chance bestand, diese und andere Mittel der Einflussnahmen zu nutzen. Blood bezeichnet Powell gar als „*Spoiler*“, der gegen Albright, Christopher sowie Richard Holbrooke als Sondervermittler während der Balkan-Kriege opponierte und sich während seines letzten Dienstjahres 1993 öffentlich vehement gegen ein verstärktes militärisches Engagement der USA aussprach. Dies betraf auch das Konzept des „*assertive multilate-*

³³⁵ Albright kannte Anthony Lake bereits aus ihrer Zeit mit Edmund Muskie. Lake war wie Albright Muskies außenpolitischer Berater. Später, als Albright im NSC arbeitete, war Lake Direktor im Planungstab des *Department of State* (Blackman 1998: 243).

ralism“ und Albright's Vorschläge in den Konflikten in Somalia, mehr aber noch in Bosnien-Herzegowina militärisch einzugreifen (Blood 1997: 161). In seiner Autobiografie schreibt Powell: „*My constant, unwelcome message at all of the meetings on Bosnia was simply that we would not commit military forces unless we had a clear political objective*“ (Powell 1995: 576). Albright soll daraufhin Powell gefragt haben, warum die USA derart überlegene Streitkräfte hätten, wenn sie nicht eingesetzt werden könnten. Powell lehnte aber offenbar nicht nur Albright's Einstellungen und Vorgehensweise ab, sondern betrachtete sie auch als außenpolitisch äußerst unerfahren und dilettantisch (Blackman 1998: 241 f.; Blood 1997: 162). Er war es ebenfalls gewohnt, effiziente Besprechungen zu führen, die am Ende auch Entscheidungen brachten. Zu Beginn der in erster Linie von liberalen, jüngeren Akademikern geprägten Clinton-Regierung war es eher üblich, im freien und offenen Diskurs außenpolitische Probleme zu besprechen und Lösungen gemeinsam zu erarbeiten, was aus Sicht Powells zeitraubend und ineffizient war (Blood 1997: 165; Blackman 1998: 234). Letztlich gehörte Powell auch einer anderen Generation an, sein militärisches Denken war noch immer vom Ost-West-Konflikt geprägt. Und der militärische Einsatz gegen den Irak 1990/1991 war eine klassische zwischenstaatliche Konfrontation mit klarem UN-Mandat und eindeutigen Zielvorgaben. Solche gab es jedoch in komplexen Konflikten wie in Somalia oder Bosnien nicht mehr und hier lagen Albright's *Action-channels*. Diese Krisensituationen führten zur Positionierung der beteiligten Akteure und boten die Chance für Albright sich durchzusetzen.

Gerade aus diesem Grund verspürte Albright ein Gefühl der Genugtuung, als die von ihr immer wieder geforderten US-Luftangriffe, die Einberufung harter Verhandlungen unter Einbeziehung der bosnischen Serben sowie die Stationierung von US-Truppen nach dem Friedensabkommen letztlich zur Beendigung des Konflikts in Bosnien maßgeblich beigetragen hatten (Blood 1997: 163; Blackman 1998: 241 f.). Albright verschaffte sich damit auch eine höhere innenpolitische Reputation. Für sie war dies eine erfolgreiche Auseinandersetzung zwischen einer Zivildistin und einem im Irakkrieg erfolgreichen General als militärischem Anführer der westlichen Welt (Blood 1997: 164; Albright 2013: 183). Dieser Fall zeigte, dass Albright durchaus eine einflussreiche Rolle im nationalen Kontext hatte: Ihr Verhandlungsvorteil bestand in einem engen Vertrauensverhältnis zum Präsidenten, ihrer Bereitschaft sowie ihrer Fähigkeit dieses zu nutzen.

Albright's Antrieb, gegen Powell zu bestehen, war es, im außenpolitischen Entscheiderkreis zu bleiben. Auch hier spielten ihre Erinnerungen an ihren Vater eine wich-

tige Rolle: Denn als Joseph Korbel für die UN-Kommission zum Kaschmir-Konflikt arbeitete, war er von den politischen Umwälzungen in der Tschechoslowakei überrascht – obwohl er für die Regierung in Prag als Diplomat arbeitete. Diese Abgeschnittenheit von Informationen hätten ihn und seine Familie möglicherweise das Leben gekostet. Infolgedessen war es für Madeleine Albright unabdingbar, dass sie zum einen das Amt des US-UN-Botschafters in New York verstand, und zum anderen dafür sorgte, dass ihre „Flanke“ in Washington, D.C. keine offene war. Durch ihre häufige Präsenz in der Hauptstadt und ihre Zugehörigkeit zum innersten Führungskreis für außenpolitische Entscheidungen gelang ihr dies (Blood 1997: 167). Zudem pflegte sie dafür eine umso bessere Beziehung zu Powells Stellvertreter, General John M. Shalikashvili (Blackman 1998: 244), der auch 1994 zum Nachfolger von Powell wurde, und versuchte ihn und andere einzubinden. Schließlich ging Albright gestärkt aus der Auseinandersetzung mit Powell hervor und festigte damit ihre Rolle als außenpolitische Beraterin im nationalen Kontext. Niemals zuvor fühlte sich jemand aus der Clinton-Regierung in der Position, sich mit dem erfolgreichen General des Irak-Krieges anzulegen. Dazu stellt Blood fest:

„In one respect, Colin Powell did Albright something of a favor. As it happened, despite her solid power base as the most powerful American UN envoy in history, Albright, like any other cabinet-level official, still needed an issue by which to define her term in office. Ironically, by going on the offensive, General Colin Powell gave her exactly what she needed.“ (Blood 1997: 167)

Was Albrights Beziehungen zum US-Kongress anging, so waren sie stark von ihrer ersten Tätigkeit für Edmund Muskie in den 1970er Jahren und der späteren Arbeit im NSC unter Präsident Carter geprägt. Diese Zeit hielt ihr vor Augen, wie wichtig eine konstruktive Zusammenarbeit mit dem Kongress war – unabhängig von den jeweiligen Mehrheiten in beiden Kammern. Und sie durchdrang das Denken der Abgeordneten im Kongress, konnte sich in sie und ihre Fragen gegenüber der US-Regierung hineinversetzen. Albright war daher in höchstem Maße daran interessiert, dass die Beziehungen zum Kongress konstruktiv, stabil und umfassend waren. Dies betraf insbesondere das *Senate Foreign Relations Committee* (Albright 2013: 135; 175 f.; Blood: 1997: 116). Dies war umso wichtiger, als 1995 die Republikaner sowohl im Abgeordnetenhaus als auch im Senat die Mehrheit zurückerlangt hatten (Albright 2013: 175; Moore/Pubantz 1999: 334 ff.). Da sich der Kongress unter dem neuen Sprecher des Repräsentantenhauses Newt Gingrich als in höchstem Maße UN-kritisch erwies, traf sich das NSC-Team regelmäßig mit Kongressabgeordneten zum Austausch. Ziel war es seitens der US-Regierung, wieder eine möglichst überparteiliche Außenpolitik zu organisieren, da einige Abgeordnete nun den Rückzug der USA aus den UN in Erwägung zogen bzw. dies forderten

(Albright 2013: 176 f.). Der Grundkonflikt zwischen einer eher UN-freundlichen US-Regierung unter Clinton und dem mehrheitlich Republikanischen und eher UN-kritischen Kongress seit 1995 bis zum Ende von Clintons Amtszeit 2001 blieb jedoch bestehen.

Albright investierte mit ihren Mitarbeitern zudem viel Zeit in die Vorbereitung für *Hearings* im Kongress. Sie war dabei sehr anspruchsvoll und bereitete sich akribisch auf die Sitzungen mit US-Abgeordneten vor, da sie genau wusste, wie diese dachten und was sie wissen wollten. Ihr ging es dabei vor allem um die Kommunikation komplexer Sachverhalte in Form einer zentralen und pointierten Botschaft, wie David Scheffer, Jurist und Mitarbeiter Albrights in ihrem Washingtoner Büro, berichtete (Blackman 1998: 239 f.). Dennoch konnte Madeleine Albright auch nicht ihre Frustration gegenüber dem Kongress und seinen beiden Kammern verbergen, wenn es um die Finanzierung der Weltorganisation ging (Albright 2013: 176). Die USA hatten während Albrights Amtszeit mehr als eine Milliarde US-Dollar Schulden bei den UN angehäuft, die die Verhandlungsposition der US-UN-Botschafterin in New York durchaus zu schwächen drohten. So hatte sie nach eigenen Aussagen zuvor innenpolitisch laufend auf die Problematik hingewiesen, dass die USA ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen müssten, um glaubwürdig zu bleiben und ihren Einfluss in den UN zu wahren (Albright 2013: 136). Darüber hinaus versuchte sie immer wieder sowohl den Kongress als auch die amerikanische Öffentlichkeit von der Notwendigkeit der Vereinten Nationen zu überzeugen – in diesem Fall als UN-Botschafterin in den USA. Bei ihren Appellen bezog sie sich insbesondere auf den Bereich der Friedenssicherung. Hierzu meinte sie:

„Yes, it costs money to help keep peace around the world. But by any measure, the most expensive peacekeeping mission is a bargain compared to the least expensive war – not just because it costs fewer dollars, but because it costs fewer lives, creating fewer orphans and refugees, and because it plants the seeds of future reconciliation, not future revenge.“ (zit. nach Blood: 1997: 100)

5.4.4 Die Rolle Madeleine K. Albrights im System der UN

Als Madeleine Albright ihr neues Amt der US-UN-Botschafterin in New York antrat, befand sich die Weltorganisation und ihre mittlerweile rund 184 Mitgliedstaaten in einem tiefen Umbruch (Albright 2013: 134 f.).³³⁶ 1993 war sie die erste US-UN-Botschafter-Ersternennung einer US-Regierung, die mit einem internationalen System nach dem Ende des rund 50-jährigen Ost-West-Konflikts umzugehen hatte (Blackman 1998: 236). Auch persönlich hatte dieses Amt für sie eine große Bedeutung, war es

³³⁶ Zur jährlichen Entwicklung der UN-Mitgliedstaaten seit 1945 siehe UNRIC 2018.

doch ihr Vater, der genau wie sie bei den UN als Diplomat tätig gewesen war (Albright 2013: 134). Da in dieser Zeit zahlreiche Krisen und Konflikte die internationale Politik dominierten, richtete sich Albrights Aufmerksamkeit unter allen UN-Organen vor allem auf den Sicherheitsrat. Während ihrer gesamten Amtszeit von 1993 bis 1997 war sie die einzige Frau in diesem Gremium und kokettierte damit auch durchaus (Byman 1998: 55). Zu Beginn waren ihre Diplomaten-Kollegen sehr gespannt auf die neue Repräsentantin des wichtigsten Mitgliedstaates in den UN, die zunächst noch relativ zurückhaltend agierte – ähnlich wie sie es in den Besprechungen unter Präsident Carter zunächst tat (Dobbs 1999: 350). Dies änderte sich aber mit der Zeit: Ihre Kollegen schätzten den intensiven bi- und multilateralen Austausch, die zahlreichen Treffen und individuellen Gespräche sowie Albrights Humor. Allerdings fiel sie schon zu Beginn durch ihre direkte, zuweilen etwas undiplomatische Art und Weise auf. Dies zeigte sich u.a. auch dadurch, dass sie direkt mit einigen Außenministern anderer UN-Mitgliedstaaten verhandelte und damit die Ständigen Vertreter bei den UN umging (Blackman 1998: 237; Albright 2013: 164; Byman 1998: 60).³³⁷ Gerade in bestimmten Konflikten, wie dem komplexen Bosnien-Krieg, legte sie ein dichotomes Denken an den Tag, was die Konfliktlösung betraf. Ambiguität und Fehlinterpretationen ihrer Äußerungen ließ sie damit kaum zu. Der frühere UN-Generalsekretär Kofi Annan (1997–2006) bezeichnete Albrights Ansatz diplomatisch als „*a certain freshness, a certain direct approach*“ (Blackman 1998: 237), mit dem aber längst nicht alle Diplomaten und UN-Mitarbeiter zurechtkamen.³³⁸ Insbesondere der spätere Konflikt mit Annans Amtsvorgänger Boutros Boutros-Ghali offenbarte das enorme Konfliktpotenzial mit der starken Persönlichkeit Albrights und den Konsequenzen eines *political appointments*, der selten mit einem diplomatischen Auftreten vertraut bzw. bereit ist, sich dieses anzueignen. Annan

³³⁷ Albright selbst bezeichnete sich zu dieser Zeit offen als „*diplomatic neophyte*“ (Albright 2013: 164). Blood geht noch weiter und schreibt, dass Albright sich zuweilen am Stil des in höchstem Maße umstrittenen US-UN-Botschafters Daniel Patrick Moynihan (1975–1976) orientierte und ihn z.T. bewunderte (Blood: 1997: 93). Dieser war äußerst konfrontativ in seinem Auftreten in den UN und versuchte auf diese Art und Weise US-amerikanische Interessen zu verteidigen. Der Vergleich Albrights mit Moynihan soll in der Generalversammlung angeblich immer wieder gezogen worden sein.

³³⁸ Für Albrights unorthodoxes Zusammenarbeiten mit anderen Diplomaten gibt es einige Beispiele: So ließ sie eine Sitzung des Sicherheitsrats bis 4:00 Uhr morgens andauern, bis der chinesische UN-Botschafter schließlich seine Instruktionen aus Peking erhielt, wie er sich bei der Abstimmung über eine Kuba-kritische Stellungnahme des Sicherheitsrats verhalten sollte. Dann bezeichnete sie eine Rede des irakischen Stellvertretenden Premierministers öffentlich als eine der „lächerlichsten Reden“, die sie bei den UN gehört hätte. Generell verstand Albright es, in kurzen Stellungnahmen und schnippschen Bemerkungen klare Botschaften an die Öffentlichkeit zu richten. Dies war jedoch gegenüber der US-Bevölkerung weitaus erfolgreicher als gegenüber den UN-Diplomaten (Blackman 1998: 244; 245 f.). Ein weiteres Beispiel: Als ein Vertreter der autoritären Regierung Myanmars behauptete, dass es in seinem Land keine Menschenrechtsverletzungen gäbe und der Beweis die Tatsache sei, dass die Menschen dort lächelten, antwortete Albright lakonisch: „*I had a lot of friends in Czechoslovakia who used to smile, but only because they were scared*“ (Blackman 1998: 245).

und der frühere britische Vertreter bei den UN, Sir John Weston, lobten jedoch auch Albright's grundsätzliche Fähigkeit, für einen Konsens im Sicherheitsrat zu arbeiten, dabei aber mit offenen Karten zu spielen (Byman 1998: 56; 58 f.; Blackman 1998: 238).³³⁹ Im Gegensatz zu vielen Berufsdiplomaten war Albright durchaus in der Lage eigenständig zu verhandeln, da sie ein starkes nationales Mandat hatte. Dies schätzte u.a. ihr russischer Amtskollege in New York Juli Woronzow (1991–1994) und prophezeite, dass sie die nächste US-Außenministerin werden würde (Blackman 1998: 248). Allerdings legte sie die für Diplomaten wichtige Professionalität in Verhandlungen nicht an den Tag – im Gegensatz zu ihrem Vorgänger Thomas Pickering. Zudem konnte sie aufgrund ihrer Sitzungsverpflichtungen in Washington, D.C. an weniger Sicherheitsratssitzungen teilnehmen als beispielsweise Pickering (Blackman 1998: 238 f.; Albright 2013: 165). Viele ihrer Mitarbeiter und Diplomaten-Kollegen in New York bemängelten ihre Ungeduld und die offenbar geringe Motivation, sich mit Detailfragen bei multilateralen Verhandlungen und der akribischen Formulierung von Texten zu beschäftigen. Hier zeigte sich sehr deutlich, dass Albright keine Berufsdiplomatin war und es ihr als *political appointee* eher daran gelegen war, in der US-Hauptstadt ihren Einfluss zu sichern. Daher delegierte sie diesen Teil der Arbeit so oft wie möglich an ihren Mitarbeiterstab, der mit den Prinzipien multilateraler Diplomatie eher vertraut war (Blood 1997: 11; Blackman 1998: 248).³⁴⁰

Das Aufbauen und Pflegen ihrer Kontakte und Netzwerke beherrschte Madeleine Albright jedoch auch in den UN: Beispielsweise organisierte sie regelmäßige Mittagessen mit verschiedenen UN-Botschaftern. Und als sie bemerkte, dass zu Beginn ihrer Amtszeit nur sieben von 185 Botschaftern Frauen waren, etablierte sie sogleich ein

³³⁹ Ihre dokumentierte Ungehaltenheit offenbarte sich beispielsweise, als der US-Kongress sich 1996 weiterhin weigerte, den US-Beitrag zum UN-*Peacekeeping*-Budget zu leisten und die USA damit über eine Milliarde US-Dollar Schulden bei den UN angehäuft hatten. Dies verärgerte zahlreiche Mitgliedstaaten und daraufhin beschloss die UN-Generalversammlung die USA aus dem fünften Unterausschuss, der sich mit Finanz- und Budgetfragen beschäftigt, befristet zu suspendieren (Blackman 1998: 238). Albright war außer sich und Blackman zitiert Albright im Streit mit einem Diplomaten eines anderen Mitgliedstaates wie folgt: „*This is going to cause an explosion on Capitol Hill*”, she said. *‘What are you going to do about it?’ The other ambassador replied, ‘Madeleine, what do you mean, “do something”?* We just had an election, and you lost. That’s called democracy.’ Albright was not appeased. *‘You don’t realize that this is going to cause absolute mayhem on the Hill*’, she continued. *‘You have to stop it. Do it. Have a recount. Vote again.’ Her ambassadorial colleague explained that the vote reflected U.N. unhappiness with U.S. failure to pay its dues. Albright was unmoved, insisting something had to be done to reverse the action. ‘Madeleine’, the ambassador said finally, ‘stop being petulant’*” (Blackman 1998: 238).

³⁴⁰ Albright selbst spricht von ihren widersprüchlichen Gefühlen, die sie gegenüber den UN während ihrer gesamten Amtszeit hatte: Zum einen begrüßte sie, dass sich der Sicherheitsrat in den 1990er Jahren mit äußerst vielen Konflikten aktiv beschäftigte und versuchte die Krisen beizulegen. Gleichzeitig missfiel ihr jedoch die Situation, dass sie mit den anderen Ständigen Vertretern zusammensitzen und über jedes einzelne Wort und Komma bei Resolutionsentwürfen diskutieren musste, während Menschen in Kriegen starben (Albright 2013: 140).

neues Frauen-Netzwerk – ähnlich wie mit ihren Freundinnen aus dem US-Kongress auf nationaler Ebene.³⁴¹ Hierzu organisierte sie monatliche Treffen in den jeweiligen Botschafterresidenzen der Länder Jamaica, Kanada, Kasachstan, Liechtenstein, den Philippinen und Trinidad-Tobago (Albright 2013: 196; Blood 1997: 89; Blackman 1998: 240). Die frühere kanadische UN-Botschafterin (1992–1995) und spätere stellvertretende UN-Generalsekretärin (1998–2006) Louise Fréchette (Fréchette 2018) betrachtete „*Albright's girls*“ (Blackman 1998: 240) – oder zuweilen auch „die G7“ genannt – als einen exklusiven Zugang für Diplomatinen zu den USA. Selbstverständlich fühlten sich viele männliche Diplomaten aufgrund ihres Geschlechts ausgeschlossen, als sie von den regelmäßigen Treffen mit der US-UN-Botschafterin und anderen Vertreterinnen hörten. Dies gehörte aber auch durchaus in Albrights Kalkül zur Stärkung der Rolle der Frau in den internationalen Beziehungen – was sie an der *Georgetown University* ihren Studentinnen stets gepredigt hatte.³⁴²

Während ihrer ersten zwei Jahre als amerikanische UN-Botschafterin transformierte sie sukzessiv ihr Amt vom reinen Nachrichtenübermittler zu einem der Hauptarchitekten und Repräsentanten US-amerikanischer Außenpolitik (Blood 1997: 95). Albright untermauerte diesen Anspruch dadurch, dass sie sich oftmals persönlich ein Bild von einem Konflikt vor Ort machte. Folglich reiste sie durch zahlreiche Länder und besuchte diverse neue UN-*Peacekeeping*-Operationen, u.a. in Afrika (Äthiopien, Somalia, Sudan, Mozambique), in Südosteuropa (Kroatien, Slowenien, Moldawien), im Kaukasus (Georgien, Armenien und Aserbaidshan) sowie in Asien (Kambodscha), aber auch in Lateinamerika (El Salvador und Haiti) (Blood: 1997: 95; Albright 2013: 171).³⁴³ Neben der Kontaktpflege mit vielen Staatsoberhäuptern erkannte Albright auch,

³⁴¹ In einem Artikel der *New York Times* vom 12.02.2016 bezieht sich Madeleine Albright auf ihren oftmals verwendeten Satz „*There's a special place in hell for women who don't help each other*“. Damit betonte sie stets, wie wichtig es ihr war, für Geschlechtergerechtigkeit einzutreten und dafür, dass sich Frauen gegenseitig unterstützen (Albright 2016).

³⁴² Albright beklagte den grundsätzlichen Sexismus in den UN und wie über sie zu Beginn ihrer Amtszeit berichtet wurde. Hierbei ging es zu ihrem Leidwesen oftmals lediglich um ihr äußeres Erscheinungsbild und ihren Kleidungsstil (Blood: 1997: 89 f.). Anthony Lake fasste es so zusammen: „*If her name was Mike, or Mark, or Max instead of Madeleine, neither her gender nor her mode of dress would even come into play*“ (Blood: 1997: 91). Im Nachhinein kokettierte Albright jedoch auch mit ihrem äußeren Erscheinungsbild, indem sie u.a. 2009 das Buch „*Read My Pins: Stories from a Diplomat's Jewel Box*“ veröffentlichte. Darin geht sie auf ihre Broschen ein, die sie stets während ihrer Botschaftertätigkeit getragen hatte und denen bewusste unterschiedliche Bedeutungen zukamen (Albright 2009). Die Künstlerin Helen W. Drutt veröffentlichte 1998 einen Katalog zur Projektausstellung: „*Brooching it Diplomatically*“. Hierbei kontaktierte sie Künstler aus aller Welt, die in Anlehnung an Albrights Broschen eigene Broschen mit politischem Symbolcharakter entwerfen sollten. Die Publikation präsentiert die Ergebnisse der Wanderausstellung zwischen 1998 und 2001 (Drutt 1998).

³⁴³ Ihr eigentlicher Vorgesetzter Außenminister Warren Christopher engagierte sich hingegen intensiv im Nahen und Mittleren Osten mit seiner „Shuttle-Diplomatie“ zwischen den Konfliktparteien. Albright unterstützte ihn, wenn es um die Beteiligung des UN-Sicherheitsrats ging, und verhandelte diskret mit

dass die Beteiligung der USA an *Peacekeeping*-Missionen wichtig sei, dass sie dafür aber das US-Militär zur politischen Unterstützung ihrer grundsätzlichen Befürwortung von US-Interventionen in Konflikten brauchte (Blackman 1998: 244). Gerade das Ende des Ost-West-Konflikts ermöglichte es sowohl für die Vereinten Nationen als auch für die USA, neue Wege in der Friedenssicherung zu gehen und dabei zu kooperieren. Die Konflikte in Somalia (1993), in Haiti (1994) und auf dem Balkan (1991–1995) waren Schlüsselereignisse für Albright's intensives Engagement in den UN und für sie wichtige Etappen, die die Potenziale ihres Amtes in einem multilateralen Umfeld dokumentierten (Blood 1997: xii).³⁴⁴

In Somalia brach Mitte 1992 ein flächendeckender Bürgerkrieg zwischen rivalisierenden Gruppen aus (Ostrower 1998: 209–212).³⁴⁵ Die UN planten dort eine Friedensmission einzurichten. Dieser Plan gestaltete sich jedoch als schwierig, da es keinerlei staatliche Institutionen, geschweige denn eine funktionierende Regierung gab, die einem internationalen Einsatz hätten zustimmen können. Ebenso stimmten nicht alle Konfliktparteien einer Intervention zu. Dennoch wurde die UN-Mission UNOSOM I auf Grundlage der Sicherheitsratsresolutionen 751 und 775 im Sommer 1992 eingerichtet (United Nations Resolution S/RES/751 und S/RES/775 (1992)). Als sich die Situation in Somalia jedoch weiter verschlechterte, beschlossen daraufhin die USA – noch unter Präsident Bush Sen. – die Unterstützungsmission unter US-Kommando UNITAF im Dezember 1992 einzusetzen, die schließlich bis Mai 1993 andauerte (Blood 1997: 132 f.; Albright 2013: 142). Grundlage hierfür war die Sicherheitsratsresolution 794, die die Schaffung eines sicheren Umfelds im Süden Somalias forderte (United Nations Resolution S/RES/794 (1992)).

den Diplomaten in New York über den Nahost-Friedensprozess unter Berücksichtigung israelischer Interessen (Blood: 1997: 103 f.; William J. Clinton Presidential History Project 2006b: 77).

³⁴⁴ Neben zahlreichen anderen Themen in den UN wie dem Irak, Nordkorea und der NATO-Osterweiterung, waren für Albright selbstverständlich auch die Krise und der Genozid in Ruanda 1994 relevant (Albright 2013: 147–155; Ostrower 1998: 218 f.). Hier verhielten sich die US-UN-Botschafterin und die US-Regierung jedoch insgesamt relativ passiv und versuchten aufgrund der negativen Erfahrungen in Somalia, der unklaren Informationslage sowie der Uneinigkeit zwischen dem US-Außenministerium und dem NSC nicht, den Genozid in Ruanda zu verhindern (Albright 2013: 147). Insbesondere Albright bereute dies später sehr und versuchte die Hintergründe zu erklären (Albright 2013: 150 f.). U.a. forderte das US-Außenministerium den vollständigen Abzug der UN-Truppen der UNAMIR-Mission, während Albright und der NSC eher für eine Reduzierung der Truppen eintraten und sich am Ende zwar mit der Forderung durchsetzten, diese jedoch nie umgesetzt wurde. Die erste Option, eine massive Aufstockung der UN-Truppen, war zu diesem Zeitpunkt weder international im UN-Sicherheitsrat noch national innerhalb der US-Regierung mehrheitsfähig. Es sei ein Fehler gewesen, so Albright, die negativen Erfahrungen aus Somalia auf Ruanda zu übertragen: Somalia war Anarchie, diese hätte mehr Vorsicht erfordert. Während in Ruanda ein geplanter und systematischer Genozid durchgeführt wurde, der das Eingreifen der internationalen Gemeinschaft unter Führung der USA erfordert hätte (Albright 2013: 154; Dobbs 1999: 357).

³⁴⁵ Für weitere Informationen zum Konflikt, seinem Verlauf, eine Bewertung sowie die Einordnung der internationalen Intervention siehe u.a. Rutherford 2008; Murray 2008; Paepcke 2004: 231–310.

Die Zusammenarbeit zwischen UNOSOM I und dem bewusst zeitlich begrenztem UNITAF-Engagement gestaltete sich jedoch als äußerst problematisch: UN-Generalsekretär Boutros-Ghali forderte immer wieder ein noch stärkeres US-Engagement durch die (gewaltsame) Entwaffnung möglichst aller Konfliktparteien, während es Albrights Instruktionen aus Washington, D.C. waren, die UNITAF-Mission schnellstmöglich den UN vollständig zu übertragen (Albright 2013: 142). Konzeptionell brachte der US-Regierungswechsel im Januar 1993 für Somalia keinen gravierenden Strategiewechsel. Sowohl Clinton als auch Albright vertraten wie bereits zuvor erwähnt das Konzept des „*assertive multilateralism*“, der durchaus auch den multilateralen Einsatz von US-Militär zur Herstellung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vorsah (Blood 1997: 135). Dies traf auf Somalia zu, sodass UNOSOM I zusammen mit UNITAF im Frühjahr 1993 in UNOSOM II umgewandelt wurde (United Nations Resolution S/RES/814 (1993)). Der Konflikt zwischen dem UN-Generalsekretär und der US-Regierung verschärfte sich jedoch weiter, als er forderte, den somalischen Warlord Mohammed Aidid festzunehmen und Somalia als Staat wiederaufzubauen, um der Welt die Handlungsfähigkeit der UN zu beweisen (Blood 1997: 137 f.; Boutros-Ghali 1999: 59 f.; Paepcke 2004: 164 f.). Dabei gerieten die ausländischen Militäreinheiten, darunter US-Einheiten, jedoch immer stärker unter Beschuss, sodass der Einsatz außer Kontrolle zu geraten drohte. Während dieser außenpolitischen Krise der USA war Albright jedoch eher nur Beobachterin, da sie vom politischen Entscheidungsprozess nahezu vollkommen ausgeschlossen blieb. Außenminister Warren Christopher, Verteidigungsminister Les Aspin und der nationale Sicherheitsberater Anthony Lake waren hier stattdessen federführend tätig. Christopher bemühte sich zusammen mit Boutros-Ghali um eine politische Lösung, während Letzterer in erster Linie eine militärische Entscheidung durch die Entwaffnung der somalischen Konfliktparteien befürwortete. Und auch in den USA wurde Somalia im Laufe des Konflikts immer mehr als eine militärisch zu lösende Angelegenheit wahrgenommen (Blood 1997: 140; Albright 2013: 144 f.).

Grund hierfür war die Schwäche der anderen: Zum einen war Albright Anfang 1993 gerade in ihr neues Amt eingeführt worden und in zahlreichen anderen Sitzungen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats involviert. Zum anderen wurde Somalia während der Übergangsphase zwischen den beiden Regierungen Bush Sen. und Clinton als Krisenthema nicht zwischen den außenpolitischen Beratern Christopher, Aspin und Albright, sondern von den Wahlkampfteams „übergeben“ und bewertet. Gegenüber Clinton schätzten nicht namentlich bekannte Mitglieder eben dieser Teams Somalia zynischerweise als „Kinderspiel“ ein: Wenn das Land befriedet werden könne, könnte

die Clinton-Regierung diesen Erfolg für sich reklamieren. Bei einer Niederlage wäre es der Fehler der Vorgängerregierung unter Bush Sen. gewesen (Blood 1997: 141). Wenn Somalia in den wöchentlichen *Principals Meetings* erwähnt wurde (was nicht oft der Fall war), dann warnte Madeleine Albright wiederholt und vergeblich vor einem „*mission creep*“, also der unkontrollierten Ausweitung eines Einsatzmandates, unter möglicherweise hohen personellen und materiellen militärischen Verlusten. Ihre Warnungen liefen allerdings ins Leere, da Somalia wie gesagt ausschließlich als militärische und nicht mehr diplomatische Mission eingeschätzt wurde. Albright sollte lediglich als Berichterstatterin in den UN über die US-Somalia-Politik fungieren, die sie so nicht teilte. Dies galt auch für den Versuch Boutros-Ghalis die Krise in Somalia sowohl militärisch zu entscheiden als auch anschließend politisch zu lösen. Aus Loyalität gegenüber dem gerade erst neugewählten US-Präsidenten und als Teamspielerin akzeptierte sie jedoch ihre anfängliche Rolle widerwillig (Albright 2013: 143; Blood 1997: 142 f.).

Nachdem 18 amerikanische Soldaten getötet wurden, zogen sich die USA aufgrund innenpolitischen Drucks im März 1994 endgültig aus Somalia zurück und überließen die bald folgende UNOSOM II-Mission sich selbst.³⁴⁶ Blood betont, dass Albright ihre Lehren aus ihrer eher untergeordneten Rolle für künftige Krisen zog: „*Whether by design or not, Somalia was the first and last time Madeleine would ever allow herself to be out of the loop*“ (Blood 1997: 144). Ab sofort sorgte Albright dafür, dass jede Entscheidung der US-Regierung mit Relevanz für die UN über ihren Schreibtisch gehen und von ihr gegengezeichnet werden musste (Blood 1997: 144).

Ein für Albrights präsenste Rolle relativ erfolgreicher Fall war die US-geführte Intervention in Haiti 1994 (Ostrower 1998: 215–218).³⁴⁷ Die US-Forderung war die Wiedereinsetzung des 1990 demokratisch gewählten haitianischen Präsidenten Jean-Bertrand Aristide, der ein Jahr später von einer Militärjunta unter dem Generalleutnant Raoul Cedras gestürzt worden war (Albright 2013: 156). Neben der Übermittlung amerikanischer Positionen und dem Überzeugen der anderen Staatenvertreter im Sicherheitsrat, dass ein Handeln der internationalen Gemeinschaft in Haiti erforderlich sei, war Albright in erster Linie für die eigentliche Entwicklung der US-Initiative verantwortlich (Albright 2013: 157; Blood: 1997: 96). Zu Beginn betrachtete das US-

³⁴⁶ Albright sieht nicht nur ihre eigene Rolle kritisch, da sie kaum Einfluss ausüben konnte, sondern auch jene der US-Regierung insgesamt. So kritisiert sie in ihrer Autobiografie, dass die USA zu Unrecht versuchten die Verluste der USA in Somalia vollständig den UN und ihrem Generalsekretär zuzuschreiben, obwohl der UN-Sondergesandte Admiral Jonathan Howe ein Amerikaner war und die USA weiterhin das Oberkommando über ihre Streitkräfte hatten (Albright 2013: 146).

³⁴⁷ Für weitere Informationen zum Konflikt, seinem Verlauf, eine Bewertung sowie die Einordnung der internationalen Intervention siehe u.a. Girard 2004; Kreps 2011.

Außenministerium eine Sicherheitsratsresolution für eine Intervention in Haiti – um die Militärjunta zu stürzen – als fahrlässig und empfahl, diese Maßnahme als zu riskant abzulehnen. Außenminister Christopher und der neue Verteidigungsminister William Perry teilten diese Ansicht. Albright hingegen war eine starke Verfechterin einer Intervention und wusste, dass Clinton ebenfalls die Demokratie in Haiti wiedererrichten wollte. Infolgedessen wandte sich Albright direkt an den Präsidenten und umging die anderen außenpolitischen Berater sowie das Außenministerium mit seiner Empfehlung. „*If you give me the go-ahead, I think I can get the votes*“, soll sie Präsident Clinton direkt gesagt haben, der sie daraufhin gewähren ließ (Blood: 1997: 96; Blackman 1998: 247). In New York verhandelte Albright daraufhin zunächst mit dem UN-Generalsekretär über die möglichen Optionen einer UN-Mission oder einer US-geführten Intervention (Albright 2013: 158). Beide waren sich einig, kein zweites Somalia herbeizuführen, und loteten die Optionen daher sorgfältig aus. Albright schlug daraufhin vor, eine US-geführte Koalition unter UN-Mandat einzusetzen, für die Boutros-Ghali zu gewinnen war. Auch hier waren die Prinzipien der multilateralen Diplomatie gefragt, die Albright mehr und mehr beherrschte: Ungewöhnlicherweise sprach sie sich nicht mit den übrigen Diplomaten der P5-Staaten ab, sondern versuchte, die Unterstützung für ihre Strategie bei den Vertretern der E10-Staaten, den zehn nichtständigen Mitgliedern im Sicherheitsrat, zu gewinnen (Blood: 1997: 96 f.). 1994 waren dies die Länder Argentinien, Brasilien, Dschibuti, Neuseeland, Nigeria, Oman, Pakistan, Ruanda, Spanien und Tschechien (United Nations Security Council 1994). Insgesamt erforderten laut Albright unter den E10-Staaten Brasilien und unter den P5-Staaten Russland am meisten Überzeugungsarbeit aufgrund anti-amerikanischer Ressentiments in Lateinamerika und des Endes des Ost-West-Konflikts (Albright 2013: 158). Sie war der Ansicht, dass die Militärjunta möglichst schnell durch die zuvor demokratisch gewählte Regierung ersetzt werden müsse, um weitere Opfer zu verhindern. Während der Verhandlungen bevorzugte sie bilaterale, direkte und persönliche Gespräche mit den einzelnen Vertretern der E10-Staaten, um mögliche Änderungen in den Resolutionsentwurf direkt einzuarbeiten. Da sie zahlreiche Fremdsprachen sprach, war für die Verhandlungsgespräche kein Übersetzungsdienst notwendig (Blood: 1997: 98). Damit verzichtete sie auf das übliche und länger dauernde offizielle Umlaufverfahren und bezeichnete ihr Verfahren als „*retail diplomacy*“ (Albright 2013: 159). Ihre Strategie hatte durchaus Erfolg: Nach nur wenigen Tagen bekamen Albright und ihr USUN-Team überwiegend positive Rückmeldungen von den anderen Delegierten und konnten damit die restlichen P5-Staaten unter Druck setzen, sich ebenfalls gegenüber einer möglichen

Intervention in Haiti zu positionieren. Schließlich wurde die von Albright initiierte Resolution 940 am 31. Juli 1994 mit zwölf Stimmen dafür, zwei Enthaltungen (Brasilien, PR China) und einer Abwesenheit (Ruanda) verabschiedet, die den Einsatz von militärischer Gewalt in Haiti autorisierte (United Nations Resolution S/RES/940 (1994)). Nach einem politischen Ultimatum konnte der demokratisch gewählte haitianische Präsident Jean-Bertrand Aristide am 15. Oktober 1994 wieder in sein Amt zurückkehren (Blood: 1997: 99; Albright 2013: 160). Albright fühlte sich in ihrer Sichtweise bestätigt, politische und militärische Druckmittel unter Umständen zu kombinieren. Denn aufgrund dieses umfassenden Ultimatus war eine direkte militärische Intervention nun nicht mehr nötig gewesen. Nach den Ereignissen in Haiti war für Albright auch klar, dass zwar jeder Konflikt ein anderer war, letztlich aber die internationale Gemeinschaft mithilfe der UN (oder anderer Institutionen oder Koalitionen) die Pflicht hätte, anderen Bevölkerungen zu helfen. Für sie war diese Maxime mit ur-amerikanischen Interessen vereinbar, die schließlich auch für eine stabilere Welt sorgen würde (Albright 2013: 161).

Eine weitere, weitaus komplexere Bewährungsprobe für Albright waren die Kriege auf dem Balkan – im Gegensatz zu vielen anderen Konflikten war ihr die Region aber aus der Kindheit sehr vertraut (Albright 2013: 179; Dobbs 1999: 358): Mit dem Zerfall Jugoslawiens 1991 entwickelte sich eine Kette der komplexesten Bürgerkriege im Europa nach 1990, die erst Ende der 1990er Jahre beendet werden konnte (Ostrower 1998: 213–215).³⁴⁸ Mit ihrem Amtsantritt wurde Albright mit dem Höhepunkt der Auseinandersetzungen insbesondere in Bosnien konfrontiert, die noch bis 1995 dauern sollten. Über ein Jahr hinweg bis 1994 hatte sie vergeblich zusammen mit Außenminister Christopher mehrere Handlungsoptionen für die US-Regierung formuliert, um die Konfliktparteien an den Verhandlungstisch zu bewegen. Während die Republikaner im Kongress forderten, das amerikanische und internationale Waffenembargo gegen die bosnischen Muslime aufzuheben, hielten Albright und der Rest der Regierung diese Maßnahme für einen Brandbeschleuniger des Konflikts. Zusätzliche Waffen in der Region würden die Situation nur noch verschärfen (Blood 1997: 149).

Als jedoch die „ethnischen Säuberungen“ zunahmen und darüber in der Presse verstärkt berichtet wurde, war für Madeleine Albright klar, dass nur noch militärischer Druck zu einer Beendigung des Krieges beitragen könnte (Blackman 1998: 241). Sie machte sich selbst ein Bild von der Lage vor Ort und reiste ins kroatische Vukovar, wo

³⁴⁸ Für weitere Informationen zum Konflikt, seinem Verlauf, eine Bewertung sowie die Einordnung der internationalen Intervention siehe u.a. Baker 2015; Carmichael 2015; Harsch 2015.

Serben kurz zuvor ein Massaker an Zivilisten verübt hatten. Bei der Entscheidung, nach Vukovar zu reisen, spielte auch ihre persönliche Betroffenheit eine Rolle. Denn einen Teil ihrer Kindheit hatte sie, wie zuvor erwähnt, als Diplomantentochter in Belgrad verbracht. Aufgrund dieser Tatsache war sie allen Konfliktparteien, den Serben, den bosnischen Muslimen und den Kroaten, durchaus bekannt. Zur weiteren Konfliktbearbeitung sprach sich die US-UN-Botschafterin schon sehr früh für eine juristische Aufarbeitung der Kriegsverbrechen aus, die während der Balkan-Kriege begangen wurden. Dies war ihren Erfahrungen während des Zweiten Weltkrieges und der Flucht geschuldet (Albright 2013: 193 f.; Blood 1997: 151).³⁴⁹ Auch der georgischstämmige Vorsitzende der *Joint Chiefs of Staff* und Nachfolger von Colin Powell, John Shalikashvili, war zusammen mit Albright der klaren Auffassung, dass das systematische Morden auf dem Balkan ein umgehendes Ende mitsamt einer konsequenten Bestrafung der Täter finde müsse. Dabei bezog sie sich auch immer wieder auf die Ereignisse in München 1938, die seit ihrer Kindheit nachwirkten: Aggressoren könnten nicht durch eine *Appeasement*-Politik zufriedengestellt werden; die Verteidigung der eigenen Werte sei unverzichtbar, notfalls auch mit Waffengewalt, so das Denken Albrights. Ein aktives Eingreifen der USA diskutierte sie 1993 auch mit Christopher, Shalikashvili, aber auch u.a. mit dem Vizepräsidenten Al Gore und Anthony Lake (Albright 2013: 181; Blackman 1998: 242). Nachdem der Präsident einem aktiveren Eingreifen der USA grundsätzlich zugestimmt hatte, um das Morden zu stoppen, war es nicht mehr die Frage, ob die USA Waffengewalt einsetzen würden, sondern wann und wie.

Unter den damaligen Bedingungen war dies jedoch kompliziert und die bisherige Vorgehensweise multilateraler Diplomatie war an ihre Grenzen gestoßen: Der Sicherheitsrat war blockiert, es gab keine Mehrheit für die Aufhebung des zuvor verhängten Waffenembargos. Zwar war die internationale Gemeinschaft mit verschiedenen UN-Missionen vor Ort, u.a. mit der UNPROFOR, die USA würden ihre Truppen jedoch nicht unter UN-Kommando stellen wollen, sondern nur der NATO zur Verfügung stellen. Hierbei hatte Frankreich jedoch noch Vorbehalte, da es eine Dominanz der britischen und amerikanischen Militärs befürchtete, und das UN-Sekretariat sah sich in der Verantwortung, UNPROFOR nicht zu gefährden (Boutros-Ghali 1999: 89 f.). Die US-

³⁴⁹ Blood betont, dass Albright hier durchaus die Führung übernahm und sie forderte, ein internationales Kriegsverbrechertribunal für die Kriege im ehemaligen Jugoslawien einzurichten. Es sei für Albright ein in höchstem Maße persönliches Anliegen gewesen aufgrund ihrer eigenen historischen Erfahrungen während des Zweiten Weltkrieges. Albright gelang es schließlich, die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats davon zu überzeugen, ein Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien einzurichten, das im Mai 1993 eingesetzt und auch vom US-Kongress politisch unterstützt wurde (Blood 1997: 169; 173–177).

Regierung wollte jedoch die negativen Erfahrungen in Somalia um jeden Preis kein zweites Mal erleben. Dieser Auffassung war auch Madeleine Albright (Blood 1997: 154 f.). Kritik von zwei UN-Kommandeuren aus Bosnien im UN-Sicherheitsrat, die die politische Unterstützung der USA gegenüber den bosnischen Muslimen und Kroaten kritisch sahen, entgegnete sie nur mit der undiplomatischen und eher polemisch einzuordnenden Aussage, dass beide sich erinnern sollten, welcher Staat ihren Sold bezahle (Blood 1997: 156). Schließlich überzeugten die USA die UN und ihre europäischen Verbündeten Frankreich und das Vereinigte Königreich, unter NATO-Führung Luftangriffe gegen die bosnischen Serben durchzuführen (Albright 2013: 188; Allison/Zelikow 1999: 290–294). Weiterhin schlug Albright Präsident Clinton vor, dass die US-Regierung parallel dazu unter Richard Holbrooke Friedensverhandlungen mit den Konfliktparteien führen sollte, um den Krieg zu beenden – jedoch außerhalb der UN und ihren multilateralen Strukturen. Sie sah in Holbrooke einen wichtigen Verbündeten bei der Schaffung eines Friedens auf dem Balkan (Albright 2013: 185). Dies geschah Ende 1995 auf einer US-Militärbasis in Dayton, Ohio (Albright 2013: 192 f.; Clinton 2004: 684).³⁵⁰ Nachdem die USA zeitweise einen enormen Druck auf die Parteien ausgeübt und bei einem Scheitern der Verhandlungen mit US-Luftangriffen gegen die Serben gedroht hatten, kam es zu einem erfolgreichen Abschluss der Gespräche. Albright zog hier wieder Parallelen zum Münchener Abkommen von 1938: Sie war überzeugt davon, dass der nun von den USA ausgeübte politische und militärische Druck auf die Konfliktparteien der richtige Weg gewesen war, um auf dem Balkan Frieden zu schaffen – ein politisch notwendiger Druck, den es 1938 seitens der westlichen Staaten gegenüber dem Deutschen Reich nicht gegeben hatte (Albright 2013: 193).

Die Unterzeichnung der Friedensverträge erfolgte in Paris Ende 1995 und beendete die Hauptkampfhandlungen. Die Einheit Bosnien-Herzegowinas blieb mit der Kompromissformel der zwei Entitäten erhalten. Nach den erfolgreichen Verhandlungen konnte Madeleine Albright zusammen mit dem außenpolitischen Beraterteam den Präsidenten nun auch davon überzeugen, US-Truppen in der Region einzusetzen, um die Sicherung des Friedens auf dem Balkan zu gewährleisten. Die Entscheidung, 20.000 US-Soldaten unter US-Kommando zu entsenden, war keineswegs innenpolitisch unumstritten, da der Kongress aufgrund der Ereignisse in Somalia äußerst verhalten auf die Pläne des Präsidenten reagierte. Clinton wollte neben der Friedenssicherung damit aber vor allem auch den Führungsanspruch der USA untermauern und im Gegensatz zu So-

³⁵⁰ Für weitere Informationen zu den Verhandlungen in Dayton siehe Holbrooke 1999; Chollet/Power 2011.

malia ging es nicht darum, einen Krieg zu führen, sondern einen bereits ausgehandelten Frieden zu sichern. Schließlich konnte die US-Regierung den Kongress von der Truppen-Entsendung überzeugen (Clinton 1995; Blood 1997: 158).

Neben Albrights Rolle während dieser drei Konflikte war auch ihre Nominierung als Delegationsleiterin zur vierten Weltfrauenkonferenz in Peking im September 1995 eine weitere wichtige Etappe für sie – nicht zuletzt auch, um das Amt der US-UN-Botschafterin als Qualifikation für höhere Aufgaben zu nutzen (Blackman 1998: 250; Albright 2013: 196 f.).³⁵¹ Der Hintergrund ihrer Entscheidung war, dass ihrer Meinung nach die USA sehr präsent im Kampf für die Menschenrechte in einem kommunistischen System – die PR China war das Gastgeberland – sein müssten. Ähnlich zu den Vorstellungen Eleanor Roosevelts nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, sollten nach Ansicht Albrights die USA damit ihre Führung in diesem Themenfeld nach Ende des Ost-West-Konflikts erneut unter Beweis stellen. Die außenpolitische Prominenz der US-Delegation in Peking sollte die Clinton-Regierung auch innenpolitisch stärken (Blood 1997: 182 f.; 193). Sie fragte daher auch Hillary Clinton als *First Lady*, ob sie die US-Delegation als Ehrenvorsitzende ebenfalls unterstützen würde, was sie auch tat. Was Albrights Engagement betraf, so merkten einige Mitarbeiter kritisch an, dass sie wenig Energie in die eigentliche Konferenzvorbereitung der US-Delegation investierte, sich auch während der Konferenz weniger für die einzelnen Frauenthemen interessierte und nicht sonderlich in die multilateralen Verhandlungen einbrachte. Sie verstand sich eher als Repräsentationsfigur, um lediglich ihre Reden zu halten sowie Kontakte zur *First Lady* und zu anderen Repräsentanten während der Konferenz zu pflegen (Blackman 1998: 251 f.). So wollte sie offenbar sicherstellen, dass sie zur richtigen Zeit am richtigen Ort mit den richtigen Personen verkehrte. Dazu zitiert Blackman eine anonyme Quelle: „*It was the first time I was consciously aware of what public persona she was. It's also the first time I was sure she was campaigning to be secretary of state*“ (Blackman 1998: 251).

Gegen Ende der ersten Amtszeit von Präsident Clinton 1996 spitzte sich Madeleine Albrights kritische Beziehung zum ägyptischen UN-Generalsekretär zu (Dobbs 1999: 352 ff.; Paepcke 2004, insbesondere 9–15; 333–338). Ihr Vertrauensverhältnis zu Boutros Boutros-Ghali (1992–1996) war die bis dato konfliktträchtigste Beziehung eines US-UN-Botschafters mit dem obersten Repräsentanten der Weltorganisation

³⁵¹ Für weitere Informationen zur Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking siehe u.a. Auth 1998.

(Albright 2013: 208 ff.; Sievers/Daws 2014: 412–414).³⁵² Dies drückte sich darin aus, dass die US-Regierung Boutros-Ghali als einzigem UN-Generalsekretär überhaupt eine zweite Amtszeit durch ein Veto verwehrte. Albright legte für die Verlängerung seiner Amtszeit um weitere fünf Jahre das US-Veto im Sicherheitsrat ein und stimmte damit gegen alle anderen 14 Mitglieder, die sich für eine zweite Amtszeit des UN-Generalsekretärs aussprachen. Auslöser des offenen Konflikts war Boutros-Ghalis Revidierung seiner Aussage, dass er nur für eine Amtszeit bis Ende 1996 das Amt ausüben würde. Mit Unterstützung einiger UN-Sicherheitsratsmitglieder (u.a. Frankreich) äußerte er während einer Pressekonferenz im Mai 1994 seine Bereitschaft, für eine zweite Amtszeit zu kandidieren (Boutros-Ghali 1999: 3–9; Albright 2013: 136; Sievers/Daws 2014: 412 f.).³⁵³

Die Ursache des Konflikts zwischen dem Generalsekretär und der US-UN-Botschafterin lag jedoch tiefer und resultierte aus den divergierenden konzeptionellen ordnungspolitischen Vorstellungen zwischen der US-Regierung und dem Generalsekretär (Dobbs 1999: 354 f.): Boutros-Ghali war aus Sicht Albrights und der US-Regierung ein in höchstem Maße zu unabhängiger Generalsekretär, der seine eigene Agenda verfolgte und die UN zu sehr in den Mittelpunkt der internationalen Beziehungen stellen wollte, ohne die Mitgliedstaaten, wie die USA, dabei stärker einzubinden. Die US-Regierung sah hingegen ihre Chance, die USA nach dem Ende des Ost-West-Konflikts als globalen Garanten für Stabilität sowie als Führungsnation zu positionieren und dabei die UN als adäquates Instrument zu nutzen (Blood: 1997: 201 f.). Die bereits geschilderten zusätzlichen Konflikte zwischen den UN und den USA in Somalia (diplomatische vs. militärische Lösung) und Bosnien (UN vs. NATO) trugen ebenfalls zum konfliktiven Verhältnis zwischen den Personen Albright und Boutros-Ghali bei (Blackman 1998: 248; Blood: 1997: 204 f.; Albright 2013: 208), genauso wie der strukturelle chronische Zahlungsrückstand der USA gegenüber den UN (Blood: 1997: 202). Obwohl Albright wusste, dass ihre kritische Haltung zum Generalsekretär zur Isolation der USA in den Vereinten Nationen führen könnte, war sie bereit, die Idee, Boutros-Ghali keine

³⁵² Blood betont aber, dass die Konflikte zwischen Albright und Boutros-Ghali primär auf der Arbeitsebene lagen und nicht persönlicher Natur waren. Im Gegenteil: Zu Beginn von Albrights Amtszeit in New York trafen sich beide einmal im Monat zum Essen (Blood: 1997: 204) und auch noch einmal nach seiner durch die USA verhinderten zweiten Amtszeit (Boutros-Ghali 1999: 332–334). Dies betont Albright in ihrer Autobiografie auch selbst: Beide schätzten sich durchaus. Sie und Boutros-Ghali waren sich bereits 1986 auf einer Konferenz begegnet und als Professoren tätig, bevor sie in den diplomatischen Dienst wechselten (Albright 2013: 136; 209; Boutros-Ghali 1999: 67 f.).

³⁵³ In seinen Memoiren schreibt Boutros-Ghali, dass er sich des Risikos durchaus bewusst war. Denn 1996 stand auch die US-Präsidentenwahl an, die alle zwei Dekaden mit der Wahl des UN-Generalsekretärs zusammenfällt. Von daher war es wahrscheinlich, dass er im US-Wahlkampf zum Thema werden könnte, was schließlich auch zu seinem Nachteil passierte (Boutros-Ghali 1999: 3 f.).

zweite Amtszeit zu gewähren, im *Principals Committee* vorzuschlagen.³⁵⁴ In einer Minderheit zu sein, war Albright vertraut, und ihrer Meinung nach würden Boutros-Ghalis Ansichten und Handlungen amerikanischen Interessen zuwiderlaufen. Und Boutros-Ghali machte es Albright durch sein autonomes Handeln zunehmend schwer, Unterstützung vom kritischen US-Kongress für die UN zu erhalten, was letztlich auch ihre Person und ihr Amt hätte schwächen können.

Die konzeptionellen Differenzen zwischen Albright und Boutros-Ghali zeigten sich vor allem darin, dass der Generalsekretär die UN zu einem eigenständigen Akteur in den internationalen Beziehungen ausbauen wollte, während Albright die amerikanische Führung (innerhalb und außerhalb der UN) nach Ende des Ost-West-Konflikts als unabdingbar betrachtete, um globale Stabilität zu gewährleisten (Sievers/Daws 2014: 176–178; Ostrower 1998: 209; Lippman 2000: 22 ff.). Darüber hinaus machten einzelne Kräfte aus dem US-Kongress den Generalsekretär für Missmanagement innerhalb der UN verantwortlich (Blackman 1998: 248). Wie zuvor bereits exemplarisch gezeigt, traten diese Differenzen in konkreten Krisen offen zu Tage: So machte die US-Regierung den Generalsekretär im Besonderen und die UN im Allgemeinen für das Scheitern des *Peacekeeping*-Einsatzes 1993 in Somalia verantwortlich und indirekt auch für den Tod amerikanischer Soldaten, die jedoch von US-Einheiten im Rahmen eines UN-Mandates befehligt wurden. Während des Bosnien-Krieges bestand Boutros-Ghali darauf, dass das DPKO die Befehlsgewalt über alliierte Luftangriffe gegen die Serben behalten sollte. Westliche Staaten bemängelten die Ineffektivität der UN-Befehlsketten und favorisierten stattdessen die bewährte NATO.³⁵⁵ Ob berechtigt oder nicht, Boutros-Ghali war für den US-Kongress das personifizierte Missmanagement der UN, das zahlreicher Reformen bedurfte hinsichtlich Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber den Mitgliedstaaten (Blackman 1998: 249). Gleichzeitig schuldeten die USA den UN jedoch rund eine Milliarde US-Dollar an Budgetzahlungen, sodass Albright auch in der Auflösung dieses eklatanten Widerspruchs nur die Ablösung Boutros-Ghalis sah, um zwischen dem nationalen und internationalen UN-Kontext einen Kompromiss zu finden

³⁵⁴ Boutros Boutros-Ghali wurde während der Amtszeit von US-Präsident Bush Sen. 1991 zum UN-Generalsekretär gewählt. Allerdings unterstützte die Regierung von Bush Sen. nie Boutros-Ghalis Kandidatur, sondern stattdessen den früheren kanadischen Premierminister Brian Mulroney. Boutros-Ghali war für die USA eher ein Kompromiss-Kandidat und es gab seitens der USA, des Vereinigten Königreichs und anderer westlicher Staaten große Zweifel, ob der neue Generalsekretär eine ihrer Meinung nach notwendige (Management-)Reform der Weltorganisation in ihrem Sinne voranbringen könne. U.a. aus diesem Grund erhielt Boutros-Ghali auch lediglich elf von 15 Ja-Stimmen zu seiner ersten Amtszeit und die USA enthielten sich (Blood: 1997: 202 f.; Boutros-Ghali 1999: 332; Paepcke 2004: 152).

³⁵⁵ Zur Gesamteinordnung des *UN-Peacekeeping* nach 1990 sowie Antwortmöglichkeiten auf die neuen Herausforderungen nach den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda siehe Fröhlich 2001.

und nicht selbst unter Druck zwischen beiden Positionen zu geraten (Blood: 1997: 203). Denn ihr war klar, dass sich die US-Regierung langfristig durch ausstehende Zahlungen an die UN in der Weltorganisation nur isolieren würde und sie damit als US-UN-Botschafterin keinen Einfluss mehr gegenüber anderen Staatenvertretern hätte. Folglich musste sie entweder an Boutros-Ghali festhalten oder den Forderungen des US-Kongresses entsprechen und den Generalsekretär durch einen Nachfolger ersetzen, um langfristig die US-UN-Beziehungen wieder zu verbessern (Albright 2013: 209; Lippman 2000: 28).³⁵⁶

Infolgedessen startete sie im Oktober 1995 eine Kampagne, um Boutros-Ghali von einer zweiten Amtszeit abzuhalten und überzeugte Christopher und Lake von ihren Überlegungen (Blood: 1997: 210; Dobbs 1999: 364).³⁵⁷ Gleichzeitig unterstützte sie Kofi Annan als möglichen und aus Sicht Albrights USA-freundlicheren Nachfolger Boutros-Ghalis. Annan hatte sich in der US-Regierung Respekt verschafft, als er im DPKO für die Koordination der weltweiten UN-Friedenseinsätze tätig war. Er sagte selbst, dass Albright mit durchaus „harten Bandagen“ spielte (zit. nach Blackman 1998: 249). Dies fiel auch zahlreichen Diplomaten in New York auf, dennoch hielt Albright an ihrem Kurs fest, obwohl Boutros-Ghali eine beträchtliche Unterstützung für eine zweite Amtszeit in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat erfuhr (Blood: 1997: 209). Damit ging Albright ein relativ hohes Risiko ein und die zunehmende Isolation der USA in den UN hätte ihr in den USA auch persönlich zugeschrieben werden können. Sie war jedoch auch selbst davon überzeugt, dass Boutros-Ghali antagonistisch gegenüber amerikanischen Interessen handelte, und musste nicht zuletzt aufgrund des inneramerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes 1996 für eine zweite Amtszeit Clintons rasch eine Entscheidung herbeiführen, um das Thema im Wahlkampf als erledigt präsentieren zu können (Blood: 1997: 212; 215). Am 19. November 1996 wurde Boutros-Ghali schließlich mit einem Abstimmungsergebnis von 14 zu eins (USA) im Sicherheitsrat eine zweite Amtszeit verwehrt. Nach der Abwahl hagelte es in den UN Kritik an Albrights Vorgehen, wurde ihr doch vorgeworfen, eine persönliche Fehde mit dem UN-Generalsekretär auszutragen und generell gegen Kandidaten aus dem Kreise

³⁵⁶ Da die US-Regierung mit dem Rücktritt Boutros-Ghalis von einer zweiten Amtszeit auch die Möglichkeit sah, die rund eine Milliarde US-Dollar für die UN-Beitragszahlungen vom US-Kongress zu erhalten, wurde Boutros-Ghali zynischerweise auch als der „*billion-dollar man*“ (Lippman 2000: 28) bezeichnet.

³⁵⁷ Selbstkritisch merkt Albright jedoch an, dass die Kampagne gegen Boutros-Ghali zu Beginn keineswegs professionell und gut koordiniert ablief zwischen der Presse und der rechtzeitigen Konsultation der anderen Sicherheitsratsmitglieder. Diese waren außer sich, als die US-Regierung die Entscheidung, Boutros-Ghali für eine zweite Amtszeit nicht zu unterstützen, zuerst gegenüber der Öffentlichkeit bekanntgab (Albright 2013: 210).

der Entwicklungsländer, insbesondere der afrikanischen Regionalgruppe, zu sein (Albright 2013: 212; Blood: 1997: 212 f.).

Interessanterweise änderte sich das Klima in den UN gegenüber Albright, als Clinton die Wahl 1996 für eine zweite Amtszeit gewann und bekanntgab, dass er seine US-UN-Botschafterin in New York 1997 als seine Außenministerin nominierte. Damit verschaffte er ihr sogar für die restliche Amtszeit in New York mehr Einfluss gegenüber den anderen UN-Diplomaten. Zuvor Albright kritisierende Diplomaten lobten nun ihre Doppelstrategie Boutros-Ghali scheitern zu lassen und gleichzeitig einen hoffnungsvollen neuen Kandidaten aus der gleichen Regionalgruppe zu präsentieren, da sie kurz danach Kofi Annan als seinen Nachfolger vorschlug. Am 13. Dezember 1996, acht Tage nach Albrights Nominierung als US-Außenministerin, wurde daraufhin Kofi Annan einstimmig vom Sicherheitsrat zum neuen UN-Generalsekretär ernannt (Albright 2013: 213 f.; Blackman 1998: 249; Blood: 1997: 215; Boutros-Ghali 1999: 317 ff.).

Zum Ende von Albrights Amtszeit bei den UN hatten viele ihrer Wegbegleiter eine Veränderung ihrer Person wahrgenommen (Blackman 1998: 249). Die eigentlich sehr freundliche und umgängliche Madeleine Albright sei im Laufe ihrer Amtszeit in New York zuweilen als herrisch, arrogant und herablassend wahrgenommen worden. Es soll demnach auch zwei Albrights gegeben haben: eine wichtige, sich im Mittelpunkt der Öffentlichkeit befindende Persönlichkeit in New York und eine umgängliche und unkomplizierte Freundin in Washington, D.C. Sie galt mehr und mehr als treibender Faktor von außenpolitischen Regierungsinitiativen; dabei offenbarte sich auch sukzessiv ihre Ungeduld gegenüber multilateralen Entscheidungsprozessen.

5.4.5 Zwischenfazit

Madeleine K. Albright kann sowohl im nationalen als auch im internationalen UN-Kontext als eine der einflussreichsten US-Botschafter bei den UN in New York mit einer gewichtigen und damit äußerst bedeutende Rolle gewertet werden.³⁵⁸ Als erste reguläre Ersternennung als Ständige Vertreterin bei den UN nach dem Ende des Ost-

³⁵⁸ Zwar hatten frühere Botschafter wie Albright beispielsweise auch einen Kabinettsrang, jedoch hatte niemand so viel Einfluss wie Albright zwischen 1993 und 1997 unter Clinton als US-UN-Botschafterin. Eigentlich war ihr Vorgesetzter der Außenminister Warren Christopher, sie konnte jedoch maßgeblich ihre eigenen Instruktionen selbst mitgestalten. Und die Mitgliedschaft im *Principals Committee* werteten Albright und ihr Amt in den außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen signifikant auf (Blackman 1998: 233). Für Christopher war Clintons Entscheidung, Albright eine starke nationale Rolle zuzuschreiben, akzeptabel, obwohl die Gefahr bestand, dass seine Autorität durch die US-UN-Botschafterin unterminiert werden könnte. Die meisten früheren Außenminister sprachen sich gegen die Teilnahme des US-UN-Botschafters im engsten Beraterkreis des Präsidenten aus. Christophers Verhältnis zu Clinton war jedoch vertrauensvoll, ebenso grundsätzlich auch zu Albright (Blackman 1998: 233). Infolge dieser Konstellationen kann sie durchaus als bislang mächtigster US-UN-Botschafter betrachtet werden (Blood 1997: 245).

West-Konflikts nahm sie sowohl national als auch international eine führende Rolle ein: national bei der Konzeption und Formulierung US-amerikanischer Außenpolitik und international während Verhandlungen u.a. im UN-Sicherheitsrat. Nicht zuletzt zeigt sich dies auch dadurch, dass das außenpolitische Konzept des „*assertive multilateralism*“ direkt Albright zugeschrieben wird und sie durch die Verbindungen des konservativen und des liberalen Internationalismus damit versuchte, einen moderaten Internationalismus sowohl in den USA auch als bei den UN zu vertreten.

Aufgrund ihrer akademischen und praktischen Erfahrungen war sie zu beidem in der Lage und wusste, wie sie die Potenziale des Amtes maximal nutzen konnte (Dobbs 1999: 351). Einzig fehlte es ihr an multilateraler diplomatischer Erfahrung, weshalb sie auch immer wieder viele ihrer Amtskollegen und UN-Mitarbeiter in New York irritierte. Ihre unverblühten Provokationen trugen ihr Übriges dazu bei. Dennoch verstand sie es, Kompromisse auf ihre direkte Art und Weise auszuhandeln und Mehrheiten in den UN für US-amerikanische Interessen zu organisieren.

Dies gelang ihr jedoch nicht immer und sie fand sich auch regelmäßig als Außenseiterin in den UN wieder. So war sie beispielsweise die einzige Diplomatin, die sich offensiv gegen den UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali aussprach und ungeachtet des politischen Schadens für die USA im UN-Sicherheitsrat das Veto gegen eine zweite Amtszeit Boutros-Ghalis einlegte. Madeleine Albright ging es in dieser Situation auch um die Entscheidung für nationale Interessen und die Sicherung ihres Amtes. Die Vereinten Nationen konnte sie damit höchstens indirekt stärken, indem der neue UN-Generalsekretär Kofi Annan neue Akzente für die Weltorganisation setzte. Die Rolle der Außenseiterin war ihr aufgrund ihrer Biografie jedoch nicht ganz unbekannt: In ihrem ganzen Leben war sie immer wieder eine Außenseiterin, die sich ihren Weg hart erkämpfen musste (Blackman 1998: 17) – ähnlich wie es bei Jean J. Kirkpatrick auch der Fall war: Als junge Tschechin im Exil, Tochter einer zu Beginn noch privilegierten Diplomaten-Familie, als Fremde in einer Privatschule in Denver, die zudem zu den wenigen gehörte, die politisch die Demokraten unterstützte; als Ehefrau, die von ihren wohlhabenden Schwiegereltern nie richtig akzeptiert wurde und in den 1960er Jahren gleichzeitig sowohl studierte und promovierte als auch sich um die Kinder kümmerte, als es für Frauen selbstverständlich war, zu Hause zu bleiben. Sie war nach Kirkpatrick erst die zweite Frau als US-UN-Botschafterin und einzige Diplomatin im UN-Sicherheitsrat, schließlich die erste US-Außenministerin im damit höchsten Amt, das bis dahin eine Frau in den USA erreicht hatte. Mit ihrem persönlichen Hintergrund und

für den individuellen Kontext kann ihre Rolle daher als Ideengeberin eingeordnet werden.

Ihre konzeptionellen Ideen hoben immer wieder den globalen Führungsanspruch der USA hervor. Gleichzeitig betrachtete sie die Weltorganisation als ein wichtiges Instrument, um für Frieden und Sicherheit nach dem Zweiten Weltkrieg zu sorgen. Ihre Rolle im konzeptionellen Kontext kann daher als moderate Internationalistin verortet werden.

Die US-Regierung unter Clinton war zunächst äußerst zögerlich, militärische Maßnahmen als Teil der Außenpolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts einzusetzen, lag der Fokus Clintons doch eher auf der Innenpolitik. Albright war hier aufgrund ihrer persönlichen Erfahrungen anderer Meinung und ihr gelang es mit ihrer konsequenten und offenen Haltung, die außenpolitischen Berater von der Notwendigkeit zu überzeugen, militärische Optionen *neben* diplomatischen Verhandlungen immer mit ins Kalkül zu ziehen und damit als Teil der US-Außenpolitik zu etablieren. Unter ihren großen innenpolitischen Skeptikern war auch der damalige Vorsitzende der *Joint Chiefs of Staff* Colin Powell. Ihm gegenüber setzte sich Albright schließlich durch. Ihre Rolle im nationalen Kontext, folglich in den außenpolitischen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb des politischen Systems der USA, kann daher durchaus als politische Entscheidungsträgerin eingeordnet werden.

In Konflikt geriet diese Ansicht mit der Arbeit der Vereinten Nationen, die ebenfalls nach 1990 eine neue Rolle in den internationalen Beziehungen suchten und nach Ansicht Boutros-Ghalis zum zentralen Akteur in der Weltpolitik werden sollten. Dieses Spannungsverhältnis offenbarte sich u.a. während der Konflikte in Somalia, Haiti und Bosnien, die für Albrights Rolle entscheidend waren: Während sie im Falle Somalias noch keine entscheidende Rolle spielte und die Mission letztlich scheiterte, ergriff sie im Falle von Haiti die Initiative auf nationaler und internationaler Ebene, um die beteiligten Akteure in den USA und in den UN von einer Intervention zu überzeugen, die schließlich zur weitgehenden Wiederherstellung der demokratischen Ordnung im Haiti der 1990er Jahre führte. Einer der komplexesten Konflikte, mit denen Albright auch persönlich zu tun hatte, war der Konflikt in Bosnien. Hier zahlte sich ihr vehementes Eintreten für militärische Maßnahmen aus, die später aber auch von politischen Verhandlungen flankiert wurden. Die Kombination beider Strategien führte schließlich zu einer Einigung zwischen den Konfliktparteien. Ihre zuweilen ambivalente Rolle in den multilateralen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozessen im internationalen UN-Kontext kann daher als moderate Multilateralistin verortet werden.

Auch wenn Madeleine Albright's Rolle in erster Linie der Repräsentation US-amerikanischer Interessen bei den UN galt (US-Botschafterin bei den UN), so gelang es ihr doch immer wieder ihren nationalen Einfluss auf die internationale UN-Ebene zu übertragen und die internationale Perspektive im nationalen Entscheidungsprozess mit einfließen zu lassen (UN-Botschafterin in den USA). Während ihrer Zeit im diplomatischen Dienst wurde das Potenzial des Amtes so deutlich und so gut genutzt wie nie zuvor, was wegweisend war für ihre Nachfolger in einer turbulenten Welt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts.

Tabelle 22: Einordnung der Rollen von Madeleine K. Albright

1. Individueller Kontext	2. Konzeptioneller Kontext
Ideengeberin	moderate Internationalistin
3. Nationaler Kontext	4. Internationaler UN-Kontext
politische Entscheidungsträgerin	moderate Multilateralistin

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Kapitel 5.4.

6 Fazit

Auf Grundlage der bisherigen Untersuchungen werden in diesem Kapitel – neben einer Zusammenfassung der Analyse – alle gewonnenen Ergebnisse zusammengefasst. Sie basieren auf den zuvor angestellten theoretischen und methodischen Überlegungen.

6.1 Zusammenfassung

Das Ziel dieser Untersuchung waren die Bestimmung der unterschiedlichen Rollen des Ständigen Vertreters der USA bei den UN im individuellen, konzeptionellen, nationalen und internationalen UN-Kontext sowie eine Gesamtbewertung seiner Rolle. Dies ist eine Möglichkeit, um den US-UN-Botschafter als Akteur in den internationalen Beziehungen spezifischer bestimmen zu können. Die zu beantwortende Forschungsfrage lautete daher:

Welche Rolle spielt der US-amerikanische UN-Botschafter im individuellen, konzeptionellen, nationalen und internationalen UN-Kontext und wie kann seine Rolle insgesamt bewertet werden?

Um die Frage analytisch beantworten zu können, wurden die vier Kontexte zunächst in jeweils unterschiedliche theoretische Ausgangsbedingungen und Grundannahmen eingeordnet (Kapitel 2). Diese waren die politische Psychologie und Psychobiografie, der Sozialkonstruktivismus und Ideen, *Bureaucratic Politics* und Entscheidungsprozesse sowie der Multilateralismus und multilaterale Diplomatie. Jeder theoretische Ansatz verfolgt unterschiedliche Prämissen, die für den jeweiligen Kontext des US-Botschafters bei den UN als am aussagekräftigsten eingeschätzt und im Analyseraster I zusammengefasst wurden:

Die politische Psychologie und die Psychobiografie stellten das Individuum als einen eigenständigen politischen Akteur in den analytischen Vordergrund. Dabei stand die jeweilige Untersuchung der Biografie des jeweiligen US-Botschafters bei den UN im Mittelpunkt, und zwar vor allem bevor er dieses Amt in New York antrat. Die Herausarbeitung der für die Persönlichkeitsentwicklung wesentlichen Merkmale war hierbei zentral. Der Sozialkonstruktivismus bildete für diese Untersuchung die ontologische Basis und sollte zur Einordnung des konzeptionellen Denkens der jeweiligen US-Botschafter bei den UN dienen. Kernbegriffe waren dabei Normen, Identität, Souveränität und Institutionen in den internationalen Beziehungen sowie die Beziehung dieser Begriffe untereinander nach dem Verständnis des jeweiligen Botschafters. *Bureaucratic Politics* und die Entscheidungsprozesse waren der theoretische Zugang für den nationalen Kontext, innerhalb dessen sich der Ständige Vertreter der USA bei den UN bewegt.

Dabei wurden sowohl die Akteursdimension (Individuen als zentrale Akteure der US-Regierung, Berücksichtigung der Exekutive *und* Legislative, Vorhersehbarkeit der Präferenzen, Interessen, unterschiedliche Perspektiven, Einfluss des Individuums) als auch die Strukturdimension (Fristen und Krisensituationen, *Action-channels*, Kompromisse) berücksichtigt. Schließlich wurde das Agieren des US-UN-Botschafters im internationalen UN-Kontext mithilfe des Multilateralismus (multilaterale Diplomatie, allgemeines Gewaltverbot, offene und transparente Diplomatie, bi- und multilaterale Diplomatie, zivilisierter Ablauf von Verhandlungen) und der multilateralen Diplomatie (Repräsentation, Informationen, politische Initiativen, Konsultationen, nationale Rückkopplung, Verfassen, Entwerfen und Ändern von völkerrechtlichen Regeln) theoretisch verortet.

Als Methode wurde das *Process-Tracing* gewählt, da es versucht, zwischen Akteuren und Strukturen bestimmte qualitative Verbindungen nachzuvollziehen und Erklärungen für unterschiedliche Resultate des Handelns der US-UN-Botschafter zu liefern (Kapitel 3). Die Auswahl der Fallbeispiele basierte auf sogenannten „*small-n*“-Analysen und es wird im Folgenden versucht, fallspezifische Erklärungen zu liefern sowie darüber hinaus generalisierende Aussagen zu treffen. In Ergänzung dazu ging es auch um eine historische Erzählung mithilfe von Theorien, um analytische kausale Erklärungen zu erweitern. Die Auswahl der Fallbeispiele erfolgte auf Grundlage einer Datensammlung über alle bisherigen US-Botschafter bei den UN in New York seit 1945. Um ein möglichst umfassendes Bild dieses Untersuchungsgegenstandes zu erhalten, wurde bei der Fallauswahl ein „*most-different case*“-Design berücksichtigt. Die Operationalisierung der jeweiligen Kontexte des US-UN-Botschafters erfolgte über für jede Fallstudie standardisierte Leitfragen zur Biografie, zum konzeptionellen Denken, zur Rolle im politischen System der USA sowie zur Rolle im System der UN, die im Analyseraster II zusammengefasst wurden:

Bei den Fragen zum individuellen Kontext ging es um die familiäre Sozialisation, den beruflichen Werdegang und prägende persönliche, innen- und außenpolitische Ereignisse. Beim konzeptionellen Kontext standen Fragen zu Grundüberzeugungen zum zwischenstaatlichen Zusammenleben und zu Weltordnungsvorstellungen, zu Vorstellungen zur außenpolitischen Rolle der USA in der Welt und zur Identifikation mit den USA sowie Vorstellungen zur internationalen Rolle der UN in der Welt und zur Identifikation mit den UN im Vordergrund. Für den nationalen Kontext waren insbesondere Fragen von Interesse zu den nationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren des US-UN-Botschafters, zur Rolle des US-UN-Botschafters in nationalen außenpolitischen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozessen sowie zur Rolle des US-

UN-Botschafters im politischen System der USA. Beim internationalen UN-Kontext waren die Fragen zu den internationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren des US-UN-Botschafters, zur Rolle des US-UN-Botschafters in multilateralen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozessen sowie zur Rolle des US-UN-Botschafters im System der UN von besonderem Interesse.

Anschließend stand die Ermittlung der jeweiligen Bestimmungsfaktoren in allen vier Kontexten des Untersuchungsgegenstandes im Mittelpunkt sowie die daraus abgeleiteten idealtypischen Rollen (Kapitel 4). Beides wurde im Analyseraster III zusammengefasst: Zu den individuellen Bestimmungsfaktoren, die das Denken und Handeln der Person maßgeblich determinieren, zählen die Biografie bzw. Persönlichkeit, die Art der Botschafterrekrutierung (regulär oder interim) und der berufliche Hintergrund (Berufsdiplomat und politisch Ernannter). Konzeptionelle Bestimmungsfaktoren sind das außenpolitische Engagement Amerikas in der Welt (isolationistisch oder internationalistisch) sowie das außenpolitisch-konzeptionelle Denken des Exzeptionalismus⁶ in den USA. Zu den nationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren zählen die US-Verfassung, der US-Präsident, der US-Außenminister mit seinem US-Außenministerium, die USUN sowie der US-Kongress. Zu den internationalen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren sind die UN-Charta, die Ständigen Vertretungen bei den Vereinten Nationen, die permanente multilaterale Konferenzdiplomatie, der UN-Generalsekretär und sein Sekretariat sowie die Rückkopplung mit der jeweiligen heimischen Regierung in der Hauptstadt zu zählen. Daraus leiteten sich die möglichen (idealtypischen) Rollenverständnisse und -typen des US-amerikanischen UN-Botschafters in New York ab:

Im individuellen Kontext kann er die Rolle als Ideengeber, Manager oder Diplomat einnehmen. Als Ideengeber kann er für den US-Präsidenten und die US-Außenpolitik im Allgemeinen und die amerikanische UN-Politik im Besonderen fungieren und neue konzeptionelle Ideen für eine UN-Politik der US-Regierung zur Verfügung stellen. Er ist meistens ein Intellektueller, kann durchaus eine außenpolitische Expertise vorweisen, hat jedoch meistens eher geringe diplomatische Praxiserfahrungen. Er verhält sich als Kommunikator, indem Ideen sehr deutlich vorgetragen werden. Ein Ideengeber argumentiert grundsätzlich, normativ und zuweilen ideologisch und versteht die UN primär als Forum, in dem um unterschiedliche Ideen offensiv gerungen wird. Als Manager ist der US-UN-Botschafter zwischen nationalem und internationalem UN-Kontext tätig. Er ist sowohl mit dem politischen System der USA, als auch mit der quasi-parlamentarischen Verfahrensweise in den Vereinten Nationen bestens vertraut und

kann diese strategisch im Sinne der Interessen der USA nutzen. Seine Expertise besteht oftmals darin, dass er als Pragmatiker z.T. (außen)politische Kompetenz, meist jedoch eher geringe diplomatische Praxiserfahrungen besitzt. Er verhält sich strategisch unter Einbindung der nationalen Legislative und der Exekutive sowie der Nutzung der quasi-parlamentarischen Struktur in den UN. Er ist in der Lage, politische Mehrheiten zu ermöglichen und versteht die UN primär als Instrument, um US-amerikanische Interessen durchzusetzen. Und schließlich kann der US-Botschafter als Berufsdiplomat in Erscheinung treten. Seine Expertise besteht darin, dass er als Praktiker über umfangreiche außenpolitische Kenntnisse und gleichzeitig über zahlreiche diplomatische Praxiserfahrungen verfügt. Er ist ein Vermittler und legt als ausgleichender Akteur den Schwerpunkt auf die Vermittlung zwischen den Interessen der USA, der anderen UN-Mitglieder sowie des UN-Sekretariats selbst. Er agiert eher im Hintergrund, verhält sich weniger ideologisch und versucht innenpolitische und internationale Mehrheiten zu ermöglichen. Er besitzt ein multilaterales Grundverständnis über die internationalen Beziehungen und versteht die UN durchaus auch als eigenständigen Akteur.

Im konzeptionellen Kontext kann der Ständige Vertreter der USA bei den UN die Rolle des konservativen Internationalisten, des liberalen Internationalisten, des moderaten Internationalisten oder des Isolationisten (konservativ oder liberal) wahrnehmen. Beim konservativen Internationalisten geht es bei der primären strategischen Ausrichtung um die Wahrung der nationalen Sicherheit und der Hegemonie sowie um ein unilateralistisches Denken. Grundlage der politischen Werte ist die Annahme, die USA seien der „*King of the Hill*“ und andere Staaten können zur Durchsetzung der eigenen Interessen genutzt werden. Internationale Institutionen sind seiner Auffassung nach so aufgebaut, dass sie die Macht des Hegemonen maximieren. Ein liberaler Internationalist hingegen sieht die primäre strategische Ausrichtung in der Integration der nationalen, regionalen und globalen Sicherheit und setzt auf einen prinzipienorientierten und werte-basierten Multilateralismus. Grundlage seiner politischen Werte ist die Wahrnehmung der USA als „*Team Player*“ und die Zusammenarbeit mit anderen Staaten wird als deutlicher Mehrwert betrachtet. Internationale Institutionen spielen für die Koordination eine entscheidende Rolle. Ein moderater Internationalist schwankt in seiner strategischen Ausrichtung zwischen Unilateralismus und Multilateralismus und macht die Entscheidung abhängig von den Umständen. Grundlage der politischen Werte ist das Prinzip des „*Team Leader*“ und eine Zusammenarbeit mit anderen Staaten ist erwünscht, wo es möglich ist, unabhängiges Agieren dort, wo es nötig erscheint. Internationale Institutionen sieht er als ein nützliches Instrument, diese sind jedoch nicht ultimativ.

Schließlich stehen als primäre strategische Ausrichtung des Isolationisten die nationale Sicherheit und der Heimatschutz im Vordergrund. Uni- oder Multilateralismus für ihn sind keine relevanten Handlungsmaxime. Die Grundlage der politischen Werte ist die „*Fortress on a Hill*“; andere Staaten stellen für die USA eine grundsätzliche Bedrohung dar. Internationale Institutionen spielen keine signifikante Rolle.

Im nationalen Kontext kann der US-Botschafter bei den UN die Rollen des unabhängigen Sprechers, des persönlichen Beraters, des Berufsdiplomaten oder des politischen Entscheidungsträgers einnehmen. Dies bedeutet im Einzelnen, dass der unabhängige Sprecher meistens keinen direkten Zugang zum US-Präsidenten und damit auch nicht zum politischen Entscheidungsprozess hat. Er agiert als nahezu unabhängiger und kaum einflussreicher Akteur, dessen Ansichten von der US-Regierung nicht immer geteilt werden. Der persönliche Berater hingegen fungiert oft als enger Vertrauter des Präsidenten, unabhängig davon, ob er eine außenpolitische Expertise besitzt oder nicht. Ganz anders der Berufsdiplomat, der eine hierarchisch eindeutige Zuordnung zum US-Außenministerium und selten eine direkte Verbindung zum Weißen Haus hat. Er befolgt in der Regel konsequent die Umsetzung von Instruktionen des *Department of State*. Er ist nach außen kaum sichtbar. Seine Rolle ist am ehesten damit verbunden, inwieweit die US-Regierung überhaupt ein Interesse hat, mit den UN zusammenzuarbeiten. Der politische Entscheidungsträger hat meist eine außenpolitische Expertise, einen direkten Zugang zum Präsidenten, kann die politischen Entscheidungsprozesse beeinflussen und auch umsetzen. Hierbei kann er eine ebenbürtige Bedeutung bei der Präsidentenberatung haben wie beispielsweise der Außenminister oder sein nationaler Sicherheitsberater. Dies kann jedoch zu gewissen Konflikten innerhalb der US-Regierung führen.

Schließlich kann der US-UN-Botschafter im internationalen UN-Kontext die Rolle des Unilateralisten, des moderaten Unilateralisten, des moderaten Multilateralisten sowie des Multilateralisten wahrnehmen. So hat der Unilateralist von allen vier Rollenverständnisse und -typen das geringste Interesse, mit den Vereinten Nationen und dem UN-Generalsekretär als oberstem Repräsentanten der Weltorganisation zusammenzuarbeiten. Der US-UN-Botschafter gilt dann in der Regel als weitgehend isoliert innerhalb der UN und ihren Mitgliedstaaten. Ein moderater Unilateralist kann durchaus einen vertrauensvollen Kontakt zum UN-Generalsekretär und den UN haben; er sieht die Weltorganisation jedoch lediglich als reines Instrument, um nationale Interessen durchzusetzen. Der moderate Multilateralist kann durchaus die wertebasierte Zusammenarbeit mit den UN und ihren Mitgliedstaaten unterstützen. Nationale Interessen und weniger

die Interessen der internationalen Gemeinschaft sind hierbei jedoch ein relevanter Faktor. Der Multilateralist teilt vollständig die in der UN-Charta festgeschriebene Idee der UN und bringt sich sehr stark in politische Entscheidungsprozesse ein, um Politik auf nationaler und internationaler Ebene aktiv mitzugestalten.

6.2 Ergebnisse

Auf Grundlage der getroffenen Vorüberlegungen wurden von zwölf möglichen vier Fallbeispiele ausgewählt: Henry C. Lodge Jr. (1953–1960), Charles W. Yost (1969–1971), Jeane J. Kirkpatrick (1981–1985) und Madeleine K. Albright (1993–1997). Anhand der Analyseraster I–III wurde dann ihre jeweilige Rolle im individuellen, konzeptionellen, nationalen und UN-Kontext untersucht. Dabei ergibt sich nun folgendes Bild im Vergleich:

Tabelle 23: Vergleich der Rollen von Lodge Jr., Yost, Kirkpatrick und Albright

Name	Individueller Kontext	Konzeptioneller Kontext	Nationaler Kontext	Internationaler UN-Kontext
Lodge Jr.	Manager	moderater Internationalist	politischer Berater	moderater Multilateralist
Yost	Diplomat	liberaler Internationalist	Berufsdiplomat	Multilateralist
Kirkpatrick	Ideengeberin	(neo-)konservative Internationalistin	politische Beraterin	moderate Unilateralistin
Albright	Ideengeberin	moderate Internationalistin	politische Entscheidungsträgerin	moderate Multilateralistin

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Kapitel 5.

Individueller Kontext: Lodge Jr. war ein innenpolitisch äußerst erfahrener Politiker und Stratege, der nicht nur Wahlkampfmanager von Eisenhower war und später Vizepräsidentenskandidat, sondern es auch verstand, als Senator politische Mehrheiten zu organisieren. Seine Erfahrung über die nationalen parlamentarischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozeduren im US-Kongress konnte er relativ erfolgreich auf die UN übertragen und kann daher als politischer Manager im individuellen Kontext eingeordnet werden. Yost hingegen war ein klassischer Diplomat. Sein früher Eintritt in den Auswärtigen Dienst der USA und insbesondere seine Mitwirkung an der Gründung der Vereinten Nationen zeigten, dass er mit seiner Ansicht eines prinzipienorientierten Internationalisten vollends der Überzeugung war, dass nur eine internationale Organisation wie die UN den Weltfrieden und die internationale Sicherheit wahren können und nicht allein die USA. Kirkpatrick wiederum war in erster Linie eine Ideengeberin und wurde aufgrund ihrer neokonservativen Ansichten als Botschafterin in New York beru-

fen. Ihr akademisches Wirken zuvor trug dazu bei, dass sie ihre Vorstellungen in die Öffentlichkeit tragen konnte. Ähnlich wie Kirkpatrick war auch Albright mit ihrem akademischen Hintergrund als substantielle Ideengeberin für die US-amerikanische UN-Politik tätig.

Konzeptioneller Kontext: Lodge Jrs. Rolle im konzeptionellen Denken ist als ein moderater Internationalist einzuordnen. Obwohl er zunächst ein überzeugter Isolationist war, änderte er sein konzeptionelles Denken während des Zweiten Weltkrieges grundlegend: Angesichts einer notwendigen Nachkriegsordnung, des aufkommenden Ost-West-Konflikts und des mittlerweile stark angewachsenen militärischen, wirtschaftlichen und politischen Potenzials der USA erwuchs seiner Auffassung nach eine internationale Verantwortung, derer sich Amerika nicht entziehen könne und eine Führungsrolle übernehmen müsse. Das System der Vereinten Nationen schien hierbei auch für Lodge Jr. ein geeignetes Instrument zu sein. Bei Yost war es schon früh klar, dass er sich als ein liberaler Internationalist verstehen würde: Am deutlichsten wurde diese Rolle, als er sich vehement gegen das „Freund-Feind“-Denken während des Ost-West-Konflikts und die Aufrüstungspolitik positionierte, die seiner Meinung nach eher für mehr Unsicherheit als Sicherheit sorgte. Das Konzept von Nationalstaaten stellte er gänzlich infrage. Seiner Meinung nach konnten nur die UN als Instrument, Forum und Akteur einen normativen Rahmen für alle Mitgliedstaaten bieten und die internationale Zusammenarbeit langfristig fördern. Ganz anders Kirkpatrick: Sie sah als (neo-)konservative Internationalistin eindeutig die Führungsverantwortung bei den USA, um zusammen mit ihren Verbündeten gegen den Kommunismus und insbesondere gegen die Sowjetunion vorzugehen. Die Vereinten Nationen waren ihrer Meinung nach keine geeignete Organisation, um die internationale Zusammenarbeit zu fördern. Albright stand – wie Lodge Jr. – als moderate Internationalistin konzeptionell zwischen Yost und Kirkpatrick: So hob sie nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eindeutig den globalen Führungsanspruch der USA hervor, betrachtete gleichzeitig jedoch die Weltorganisation als ein wichtiges Instrument, um für Frieden und Sicherheit nach dem Zweiten Weltkrieg zu sorgen.

Nationaler Kontext: Lodge Jr. hatte die Rolle als persönlicher Berater des US-Präsidenten inne. Das äußerst enge und vertrauensvolle Verhältnis zwischen Eisenhower und Lodge Jr. stärkte den US-Botschafter in erheblichem Maße bei außenpolitischen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozessen. Dies galt insbesondere für Krisensituationen, in denen rasches politisches Handeln erforderlich war. Yost war hier das Gegenteil. Als Berufsdiplomat gelang es ihm kaum, am Entscheidungsprozess innerhalb

der Exekutive aktiv teilzunehmen und ihn zu gestalten. Die weitgehende Zentralisierung der Außenpolitik im Weißen Haus unter Präsident Nixon und seinem sicherheitspolitischen Berater Kissinger erschwerte es Yost, eine bedeutende Rolle zu spielen. Dies war von Nixon auch so beabsichtigt, spielten die UN seiner Auffassung nach doch keine große Rolle. Kirkpatrick dagegen war durchaus in der Lage, als persönliche Beraterin des US-Präsidenten Reagan eine bedeutende Rolle zu spielen. Als politisch Ernante vertrat sie ihre Positionen und ging letztlich auch als politische Siegerin hervor beim Konflikt mit dem US-Außenminister Haig über den Falkland-Krieg. Dies stärkte noch einmal ihre Position innerhalb der US-Regierung bei Entscheidungsprozessen. Darüber hinaus pflegte sie stets einen direkten Kontakt mit dem Weißen Haus und versuchte das Außenministerium – soweit es möglich war – zu umgehen. Albright kann bei diesen Fallbeispielen als Person mit der einflussreichsten Rolle im nationalen Kontext eingeordnet werden: Als politische Entscheidungsträgerin innerhalb der Regierung unter US-Präsident Clinton gelang es mit ihrer konsequenten und offenen Haltung, die außenpolitischen Berater, u.a. Colin Powell, von der Notwendigkeit zu überzeugen, militärische Optionen neben diplomatischen Verhandlungen immer mit ins Kalkül zu ziehen und damit als Teil der US-Außenpolitik zu etablieren. Die UN sah sie in diesem Zusammenhang als ein wichtiges Instrument unter der Voraussetzung, dass die USA die Führung übernehmen.

Internationaler UN-Kontext: Lodge Jr. kann als moderater Multilateralist verortet werden. Seine wichtige Rolle während der Suez-Krise wirkte sich auch für ihn positiv auf den internationalen UN-Kontext aus. Im Rahmen seines Handlungsspielraumes unternahm er bei allen erwähnten Krisen das diplomatisch Mögliche in den multilateralen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozessen im internationalen UN-Kontext. Als überzeugter Multilateralist hatte Yost einen schwierigen Stand innerhalb der US-Regierung, galt jedoch innerhalb des UN-Systems als renommierte Persönlichkeit. Er verstand die UN als Forum, Instrument und Akteur. Sein Drängen auf Veränderungen in der Nahost-Politik der USA führte möglicherweise jedoch dazu, dass seine Amtszeit vom US-Präsidenten früher als erwartet beendet werden sollte. Aufgrund des fehlenden innenpolitischen Rückhaltes war Yost als äußerst fähiger US-Diplomat bei den UN nicht in der Lage, seine liberalen Ideen eines wertebasierten und prinzipienorientierten Multilateralismus in den multilateralen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozessen im internationalen UN-Kontext umzusetzen. Kirkpatrick dagegen hatte dieses Interesse gar nicht. Ihr ging es als moderate Unilateralistin in erster Linie darum, US-amerikanische Interessen gegen andere, insbesondere kommunistische Staaten zu

verteidigen und wieder die Deutungshoheit der USA in den UN zurückzugewinnen. Sie betrachtete die UN als Forum, um diesen Konflikt verbal auszutragen und nur selten als Instrument, um US-amerikanische Interessen durchzusetzen. Ihre konfrontative Rhetorik verringerte jedoch den Einfluss der USA bei den UN. Albright ging hier etwas pragmatischer vor. Als moderate Multilateralistin sah sie nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eine Chance für die USA, den Führungsanspruch Amerikas durchzusetzen bei gleichzeitiger Involvierung der UN als Instrument, um eine gewisse Lastenverteilung zu gewährleisten. In einigen Krisen und Konflikten, wie z.B. in Haiti, gelang ihr dies auch grundsätzlich; im Fall von Somalia, Bosnien (und auch Ruanda) gab es durchaus Konflikte mit den UN und der *Peacekeeping*-Strategie. Am offensichtlichsten war ihr Konflikt mit dem UN-Generalsekretär Boutros-Ghali aufgrund äußerst unterschiedlicher Auffassungen, wie das Verhältnis zwischen den USA und den UN nach dem Ende des Ost-West-Konflikts gestaltet werden sollte.

Nach einer Einzeleinordnung der Rolle im individuellen, konzeptionellen, nationalen und internationalen UN-Kontext ist darüber hinaus auch eine Bewertung der Rolle der jeweiligen Ständigen Vertreter der USA bei den UN insgesamt von Interesse. Hierbei ergibt sich ein gemischtes Bild.

Tabelle 24: Einordnung der Rollen von Lodge Jr., Yost, Kirkpatrick und Albright

Name	Individueller Kontext	Konzeptioneller Kontext	Nationaler Kontext	Internationaler UN-Kontext	Bewertung der Rolle
Lodge Jr.	Manager	moderater Internationalist	politischer Berater	moderater Multilateralist	bedeutend
Yost	Diplomat	liberaler Internationalist	Berufsdiplomat	Multilateralist	unbedeutend
Kirkpatrick	Ideengeberin	(neo-)konservative Internationalistin	politische Beraterin	moderate Unilateralistin	ambivalent
Albright	Ideengeberin	moderate Internationalistin	politische Entscheidungsträgerin	moderate Multilateralistin	bedeutend

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Kapitel 5.

Warum fällt die Bewertung der jeweiligen Rolle so unterschiedlich aus, obwohl sie alle dasselbe Amt innehatten? Im Idealfall spielt der US-UN-Botschafter eine bedeutende Rolle, wenn er *sowohl* die Rolle als Botschafter der USA bei den UN, *als auch* jene des Botschafters der UN bei den USA wahrnimmt und entscheidend mitgestaltet.

Lodge Jr. hatte eine bedeutende Rolle, weil er der erste US-UN-Botschafter war, der einen äußerst engen und vertraulichen Zugang zum US-Präsidenten hatte und

gleichzeitig im internationalen UN-Kontext die internationalen Normen akzeptierte und politische Mehrheiten für politische Entscheidungen organisierte. Die Konstellation im nationalen Kontext, der Kabinettsrang und Sitz im NSC, in Verbindung mit seinen politischen Erfahrungen und seiner Persönlichkeit waren sicher entscheidenden Gründe, warum er eine so bedeutende Rolle im außenpolitischen Entscheidungsprozess einnehmen konnte. Im internationalen UN-Kontext kam es ihm zugute, dass die Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten zwischen 1953 und 1960 westlich orientiert war und die Dekolonisierung erst mit Beginn der 1960er Jahre einsetzte. Seine kaum vorhandene außenpolitische Erfahrung konnte er mithilfe seiner innenpolitischen Erfahrung als US-Senator und Angehöriger des US-Militärs mehr als kompensieren und dadurch politische Mehrheiten im UN-System für politische Initiativen gewinnen. Als an der Ostküste sozialisierter Republikaner war er kein Ideologe. Stattdessen legte er durchaus progressive Denkweisen an den Tag, als ihm während des Zweiten Weltkrieges die Notwendigkeit der multilateralen Zusammenarbeit vor Augen geführt wurde. Dass Yost im Gegensatz zu Lodge Jr. lediglich eine unbedeutende Rolle spielte, lag in erster Linie daran, dass Nixon einen Berufsdiplomaten im Amt des Ständigen Vertreters der USA bei den UN sitzen haben wollte. Als Berufsdiplomat lag es Yost fern, sich vom US-Außenministerium zu lösen und eine eigene bzw. mit dem Präsidenten eng abgesprochene Agenda zu verfolgen – im Gegensatz zu politisch ernannten Personen. Denn obwohl er ein überzeugter Multilateralist war, spielte er im internationalen UN-Kontext nur eine untergeordnete Rolle. Nach Auffassung vieler UN-Diplomaten besaß er nicht den innenpolitischen Einfluss, „liefern“ zu können, wenn er sich in den multilateralen Verhandlungsprozess einbrachte. Etwas ambivalent fällt die Rolle von Kirkpatrick aus. Obwohl sie einen relativ engen Kontakt zu Reagan hatte, war es nicht ihr Interesse, eine wichtige Rolle in den UN zu erlangen, sondern die USA vor den verbalen Angriffen seitens einiger UN-Mitgliedstaaten zu verteidigen. Infolgedessen spielte sie – im Gegensatz zum nationalen Kontext – im internationalen UN-Kontext keine bedeutende Rolle, da sie sich letztlich durch ihre konfrontative Rhetorik isolierte. Hinzu kam ihr ideologisches konzeptionelles Denken, das ihr die zuweilen notwendige Flexibilität bei diplomatischen Verhandlungen oftmals verwehrte. Anders agierte Albright: Ihre Rolle war mit die bedeutendste, die je ein US-amerikanischer Botschafter bei den UN in New York innehatte. Sie nutzte die Umwälzungen, die mit dem Ende des Ost-West-Konflikts einhergingen, um die USA auch in den UN als die alleinige Führungsmacht zu etablieren. Und gerade im nationalen Kontext war sie in der Lage außen- und UN-politische Entscheidungen der US-

Regierung unter Clinton maßgeblich zu beeinflussen. Dies verschaffte ihr auch bei den UN Respekt, obwohl sie oftmals keinen diplomatischen Umgangston pflegte.

Abschließend noch einige generelle Beobachtungen über die Fallstudien: Bei allen vier Fallstudien fällt auf, dass beide Frauen (Kirkpatrick und Albright) als Ideengeber in Erscheinung traten und einen akademischen Hintergrund hatten (Kirkpatrick längere Zeit als Albright). Alle hatten während ihrer Ausbildung mit journalistischen (oder später z.T. wissenschaftlichen) Publikationstätigkeiten zu tun. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass gerade diese Qualifikation (neben der oft vorhandenen Beherrschung von zahlreichen Fremdsprachen) essenziell für die Arbeit in einer von diplomatischer Sprache dominierten internationalen Organisation ist. Darüber hinaus war die Wahrscheinlichkeit bei politisch Ernannten – im Gegensatz zu Berufsdiplomaten – wesentlich geringer, dass sie nur eine unbedeutende Rolle spielen (individueller Kontext). Zudem fällt auf, dass keine Isolationisten, sondern Internationalisten eingesetzt wurden (konzeptionelles Denken), was in einem multilateralen Rahmen auch problematisch wäre. Die Stellung innerhalb der US-Regierung bestimmte im Wesentlichen darüber, welche Rolle der Botschafter bei den UN auch im internationalen UN-Kontext spielte. Hatte er eine gewichtige Position, beispielsweise als politischer Entscheidungsträger, so vergrößerte sich sein Einfluss im internationalen UN-Kontext, wie das Beispiel Albright gezeigt hat. Wenn ein Botschafter multilaterale Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse nicht ernst nahm und nutzte, verringerte sich maßgeblich sein Handlungsspielraum, wie das Beispiel Kirkpatrick gezeigt hat. Grundsätzlich gilt für die Fallstudien: Was das enge Vertrauen zum US-Präsidenten im nationalen Kontext ist, ist im internationalen UN-Kontext die Vertrautheit und die Beherrschung multilateraler Verhandlungs- und Entscheidungsprozeduren als notwendige Voraussetzung für eine wichtige Rolle des US-Botschafters bei den UN und des UN-Generalsekretärs. Reine Multilateralisten (UN-Botschafter bei den USA), wie es Yost war, haben wesentlich geringere Handlungsmöglichkeiten, da sie dann im nationalen Kontext nicht immer als Vertreter der US-amerikanischen Interessen wahrgenommen werden (US-Botschafter bei den UN).

Auch wenn daraus ableitend einige generalisierende Aussagen durchaus problematisch sind, sollen sie hier dennoch Erwähnung finden und sollten in der Zukunft näher untersucht werden: Politisch ernannte Botschafter können im Vergleich zu Berufsdiplomaten eine grundsätzlich bedeutendere und damit bedeutende Rolle als Ak-

teur spielen.³⁵⁹ Sie verfolgen oftmals eine eigene bzw. mit dem US-Präsidenten eng abgestimmte politische Agenda. Dabei wollen sie gegenüber dem US-Außenminister und seinem Ministerium eine gewisse Unabhängigkeit wahren und während ihrer Amtszeit nicht Teil der dortigen hierarchischen Strukturen werden (sondern, wenn überhaupt, die USUN leiten). Wenn die US-UN-Botschafter das Vertrauen des Präsidenten genießen, haben sie im präsidentiellen Regierungssystem der USA grundsätzlich einen großen Einfluss und können dadurch eine besonders bedeutende Rolle einnehmen. Dies hängt jedoch auch vom inneren Führungsstil des US-Präsidenten ab – je nachdem, ob er einen formalistischen, wettbewerbsorientierten oder kollegialen Führungsstil verfolgt. Dies kann, muss aber nicht bedeuten, dass sie gleichzeitig im internationalen UN-Kontext eine gewichtige Rolle spielen. Je nachdem, mit welchem Handlungsauftrag sie ernannt wurden, kann dies unterschiedlich ausfallen. Zudem müssen sich die meisten politisch ernannten Botschafter zunächst in die multilateralen und zuweilen komplexen UN-Strukturen einarbeiten. Bei Berufsdiplomaten ist hingegen oftmals klar, dass sie zwar mit dem internationalen UN-Kontext und der multilateralen Diplomatie eng vertraut sind, jedoch meistens nur eine unbedeutende Rolle im nationalen Kontext der USA spielen. Generell gilt: Damit US-UN-Botschafter bedeutend sein können, müssen sie im konzeptionellen Denken moderate Internationalisten sein und im internationalen UN-Kontext als moderate Multilateralisten gelten. Ansonsten verlieren sie an Bedeutung, wenn sie entweder im konzeptionellen Denken zu liberal internationalistisch (unbedeutende Rolle Yosts) und damit im internationalen UN-Kontext rein multilateral handeln agieren. Oder wenn sie im konzeptionellen Denken zu neokonservativ und ideologisch ausgerichtet sind und damit im internationalen UN-Kontext meist unilateral agieren (ambivalente Rolle Kirkpatrick's).

Die Zusammenfassung dieser Ergebnisse sowie der Versuch von Generalisierungen zeigen deutlich, dass der US-amerikanische UN-Botschafter im individuellen, konzeptionellen, nationalen und internationalen UN-Kontext und unter spezifischen Umständen eine bedeutende Rolle spielen kann. Er ist damit ein wichtiger Akteur innerhalb der US-amerikanischen UN-Beziehungen sowie der internationalen Beziehungen. Wer den jeweiligen Amtsträger einordnen kann, der wird auch für die Zukunft sub-

³⁵⁹ Im Vergleich zur mit am einflussreichsten politisch Ernannten Albright spielten frühere US-UN-Botschafter wie Adlai Stevenson, George Bush Sen., Daniel Patrick Moynihan und auch Jean J. Kirkpatrick eine nicht so bedeutende Rolle für die US-Außenpolitik und US-UN-Politik (Blackman 1998: 233). Der Karrierediplomat unter George Bush Sen., Thomas Pickering, gilt gemeinhin als einflussreichster Berufsdiplomat in New York, insbesondere dominierte er die Sicherheitsratsdebatten. Ihm wurde jedoch weder ein Kabinettsrang noch eine starke Präsenz in Washington, D.C. zugestanden, da u.a. James Baker, Außenminister unter George Bush Sen., die Befürchtung hatte, Pickering könnte Baker durch sein Charisma herausfordern (Blackman 1998: 233).

stanzliche Einschätzungen über die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den USA und den UN als wichtiger Faktor im internationalen System abgeben können.

7 Schlussbetrachtung und Ausblick

Als John R. Bolton von seinem Amt als US-Botschafter bei den UN im Dezember 2006 nach knapp eineinhalb Jahren zurücktrat, atmeten viele auf. Denn wie in Kapitel 1.1 bereits angeführt wurde, war er sowohl im innenpolitischen als auch im internationalen Kontext äußerst umstritten. Vor dem Hintergrund einer Neubesetzung äußerte der damalige US-Senator John F. Kerry, dass Boltons Rücktritt *„offers a chance to turn the page at a critical period“* (zit. nach Branigin/Baker 2006). Es bedürfe eines Kandidaten, der zum einen den überparteilichen Rückhalt des US-Kongresses hätte und zum anderen in der Lage sein müsse, auf pragmatische und nicht auf ideologische Art und Weise die politische Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zu gewinnen. Nur so könne man den internationalen Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft effektiv begegnen, so Kerry (zit. nach Branigin/Baker 2006). Der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan betonte, dass es stets wichtig sei, bei den UN zusammenzuarbeiten und kompromissfähig zu sein (zit. nach Branigin/Baker 2006). Diese Äußerungen zeigen, was bei der Besetzung dieses wichtigen Amtes u.a. entscheidend ist, das so wichtig für die Beziehungen der USA zu den UN ist.

Damit kommt es auch immer wieder auf die einzelnen Botschafterpersönlichkeiten an, wie diese Untersuchung gezeigt hat. Dies zeigte auch die Zusammenarbeit zwischen der früheren US-Botschafterin bei den UN unter Präsident Obama Samantha Power und ihrem russischen Amtskollegen Witali I. Tschurkin, der im Februar 2017 während seiner Amtszeit in New York überraschend an einem Herzinfarkt starb (Sengupta 2017). Obwohl beide inhaltlich diametrale Sichtweisen auf die Konflikte in Syrien oder in der Ukraine hatten und diese kontrovers im UN-Sicherheitsrat diskutierten, bezeichnete Power ihn in einem Nachruf als Freund (Power 2017). Sie betonte die Notwendigkeit, dennoch zusammenzuarbeiten:

„But I also believe that it is imperative that we try to build relationships with individual Russians, who are as complex and contradictory as the rest of us. Indeed, our security depends on our ability to reach across ideological divides – to understand one another, but also to try to solve problems together.“
(Power 2017)

Diese Untersuchung hat gezeigt, dass die Rolle des US-amerikanischen UN-Botschafters eine hohe Relevanz hat. Je nach Persönlichkeit, dem Denken sowie dem Handeln bei außenpolitischen Entscheidungsprozessen sowie dem Agieren innerhalb der Vereinten Nationen nimmt der Botschafter überdies auch eine wichtige Rolle als Vermittler zwischen US-amerikanischen Interessen und jenen der internationalen Gemeinschaft ein. Daraus ergeben sich noch weitere, bislang offene Forschungsfelder: Um

ein noch umfassenderes Bild über den Ständigen Vertreter der USA bei den UN zu erhalten, wäre eine Untersuchung mindestens aller bisherigen regulären Ersternennungen unter den verschiedenen US-Regierungen seit 1945 gewinnbringend unter der zuvor bearbeiteten Fragestellung. Ein vollständigeres Bild hätte man darüberhinausgehend noch durch die qualitative Untersuchung möglichst *aller* bisherigen regulären und Interimsbesetzungen. Bis dahin sind Prognosen für neue US-Botschafter bei den UN nur bedingt möglich. Des Weiteren ist perspektivisch auch ein Vergleich zwischen den Ständigen Vertretern unterschiedlicher UN-Mitgliedstaaten von Interesse.³⁶⁰

Ein Beispiel für die Schwierigkeit von Prognosen sind die inhaltliche Ausrichtung der UN-Politik und das Handeln der US-Regierung unter Donald J. Trump und seiner ersten regulär ernannten US-UN-Botschafterin Nikki Haley (2017–2019). Zwar war nicht zu befürchten, dass sich Haley zu einem „zweiten“ John Bolton entwickeln würde, jedoch veränderte sich die US-amerikanische UN-Politik unter ihr und Trump stark im Vergleich zur UN-Politik unter Barack Obama und seinen beiden regulären US-UN-Botschafterinnen Susan E. Rice und Samantha J. Power.³⁶¹ Die US-amerikanische UN-Politik könnte sich möglicherweise sogar zu einem ähnlich problematischen Verhältnis mit Budgetkürzungen wie eingangs unter George W. Bush entwickeln (Lynch 2017; Fisher 2017; Rosenow 2017). Kurzfristige „Deals“ statt langfristigem, wertebasiertem Multilateralismus drohen die UN-Politik unter Trump zu prägen. Haley hatte zwar einen Kabinettsrang, saß im NSC und galt als talentierte politische Verhandlerin – außenpolitisch war die frühere Gouverneurin aus South Carolina jedoch völlig unerfahren. Für eine Einordnung ihrer Rollen bedarf es zwar einer genaueren Untersuchung: Sie könnte aber möglicherweise als Managerin im individuellen Kontext, als konservative Internationalistin im konzeptionellen Kontext, als persönliche Beraterin im nationalen Kontext sowie als moderate Unilateralistin im internationalen

³⁶⁰ Courtney B. Smith nimmt dies ansatzweise vor und versucht Generalisierungen für Handlungsspielräume von Diplomaten im internationalen UN-Kontext und im nationalen Kontext abzuleiten (Smith 2006).

³⁶¹ Unter Obama kehrten die USA erfreulich engagiert in das multilaterale UN-System zurück: Zunächst wertete er das Amt des Ständigen Vertreters bei den Vereinten Nationen mit einem Kabinettsrang auf. Darüber hinaus arbeitete die amerikanische Regierung eng mit dem UN-Sicherheitsrat bei der Bekämpfung des Terrorismus sowie der Sanktionierung Nordkoreas und Irans zusammen. Im Fall Iran trugen die Bemühungen dazu bei, ein Atomabkommen zwischen der iranischen Regierung und den fünf ständigen Sicherheitsratsmitgliedern und Deutschland auszuhandeln – ein Erfolg multilateraler Diplomatie. Zudem ließen sich die USA erstmalig in den UN-Menschenrechtsrat wählen und setzten sich, insbesondere unter Power, für die Einhaltung der Menschenrechte ein. Nicht zuletzt wurde die Bekämpfung des Klimawandels ein bedeutendes außenpolitisches Anliegen, das mit dem Pariser Klimaschutzabkommen wichtige Fortschritte erzielte. Allerdings gab es auch Rückschläge: So war es Obama nicht möglich, im Syrien- und Nahost-Konflikt Lösungen voranzutreiben oder die russische Annexion der Krim zu verhindern. Ungeachtet dessen betonte Power in ihrem Abschlussbericht mit Blick auf die neue US-Regierung zu Recht, dass ein Rückzug vom UN-System den Sicherheitsinteressen der USA unwiederbringlich schaden würde (Rosenow 2017).

UN-Kontext insgesamt eher eine ambivalente Rolle einnehmen – ähnlich wie Jeane J. Kirkpatrick unter US-Präsident Reagan. Auch dies führte dazu, dass sie versuchte, einzelne „Deals“ zum Vorteil der USA abzuschließen und völkerrechtlichen Verpflichtungen eine geringere Rolle beizumessen. Um jedoch innerhalb der Vereinten Nationen Einfluss zu haben, hätte Haley auch in Washington, D.C., indirekt für die UN eintreten müssen – dass sie dies täte, war eher unwahrscheinlich.³⁶² Die Zeit wird es zeigen, wie es unter US-Präsident Trump und nach Haley weitergehen wird und der US-Botschafter bei den Vereinten Nationen bietet als Untersuchungsgegenstand noch weiterhin viele neue Forschungsmöglichkeiten.

³⁶² Auch in diesem Zusammenhang könnte es sich bewahrheiten, dass die USA unter Trump wieder in eine isolationistische Phase eintreten. Wie zuvor erwähnt sieht Hastedt die isolationistischen Phasen der USA in den Zeiträumen: 1776–1798; 1824–1844; 1871–1891; 1918–1940; 1967–1987 und 2014 bis möglicherweise 2034. Hingegen als internationalistische Phasen sieht er die Zeiträume: 1798–1824; 1844–1871; 1891–1918; 1940–1967; 1987–2014 (Hastedt 2015: 60).

8 Literaturverzeichnis

- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan (1998): Why States act through Formal International Organizations, in: *Journal of Conflict Resolution* 42 (1), S. 3–32.
- Acharya, Amitav (2004): How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism, in: *International Organization* 58 (2), S. 239–275.
- Acharya, Amitav (2006): Multilateralism, Sovereignty and Normative Change in World Politics, in: Newman, Edward/Thakur, Ramesh/Tirman, John (Hg.): *Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, Tokyo, S. 95–118.
- Acheson, Dean Gooderham (1958): *Power and Diplomacy*, Cambridge.
- Adler, Emanuel (1991): Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for the Study of International Relations and their Progress, in: Adler, Emanuel/Crawford, Beverly (Hg.): *Progress in Postwar International Relations*, New York, S. 43–88.
- Adler, Emanuel (1992): The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control, in: *International Organization* 46 (1), S. 101–145.
- Adler, Emanuel (2009): Complex Deterrence in the Asymmetrical Warfare Era, in: Morgan, Patrick/T.V., Paul/Wirtz, Paul (Hg.): *Complex Deterrence*, Chicago, S. 85–108.
- Adler, Emanuel (2010): Damned If You Do, Damned If You Don't: "Performative Power", and the Strategy of Conventional and Nuclear Defusing, in: *Security Studies* 19 (2), S. 199–229.
- Adler, Emanuel (2013): Constructivism in International Relations: Sources, Contributions, and Debates, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hg.): *Handbook of International Relations*. 2. Aufl., London u.a., S. 112–144.
- Adler, Emanuel/Barnett, Michael N. (1998) (Hg.): *Security Communities*, New York.
- Adler, Emanuel/Crawford, Beverly (1991) (Hg.): *Progress in Postwar International Relations*, New York.
- Adler, Emanuel/Haas, Peter (1992): Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program, in: *International Organization* 46 (1), S. 367–390.
- Adler, Emanuel/Pouliot, Vincent (2011a): International Practices, in: *International Theory* 3 (1), S. 1–36.
- Adler, Emanuel/Pouliot, Vincent (2011b) (Hg.): *International Practices*, New York.

- Alam, Quamrul/Siddiqui, Kamal (2010): *Diplomacy and Statecraft. Cases and Readings*, Prahran/Vic.
- Albaret, Mélanie (2013): *Multilateralism under Transformation. International Organizations and 'Clubs'*, in: Reinalda, Bob (Hg.): *Routledge Handbook of International Organization*, London/New York, S. 512–523.
- Albert, Mathias/Brock, Lothar/Wolf, Klaus D. (2000) (Hg.): *Civilizing World Politics: Society and Community beyond the State*, Lanham, MD.
- Albert, Mathias/Kessler, Oliver/Stetter, Stephan (2008): *On Order and Conflict: International Relations and the "Communicative Turn"*, in: *Review of International Studies* 34 (S1), S. 43–67.
- Albright, Madeleine K. (1968): *The Soviet Diplomatic Service: Profile of an Elite*. Masterarbeit, New York.
- Albright, Madeleine K. (1976): *The Role of the Press in Political Change: Czechoslovakia 1968*. Ph.D. Dissertation, New York.
- Albright, Madeleine K. (1983): *Poland, the Role of the Press in Political Change*, New York/Washington, D.C.
- Albright, Madeleine K. (1993a): *A Strong United Nations Serves U.S. Security Interests*. Address before the Council on Foreign Relations' Conference on Cooperative Security and the United Nations, 11.06.1993, New York. Online verfügbar unter <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1993/html/Dispatchv4no26.html> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Albright, Madeleine K. (1993b): *Use of Force in a Post-Cold War World*. Address at the National War College, National Defense University, Fort McNair, 23.09.1993, Washington, D.C. Online verfügbar unter <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1993/html/Dispatchv4no39.html> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Albright, Madeleine K. (1997): *Harvard University Commencement Address*, Cambridge, MA. Online verfügbar unter <http://gos.sbc.edu/a/albright3.html> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Albright, Madeleine K. (1998a): *Transcript: Albright Interview on NBC-TV*. Online verfügbar unter <https://cryptome.org/jya/see-far.htm> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Albright, Madeleine K. (1998b): *The Testing of American Foreign Policy*, in: *Foreign Affairs* 77 (6), S. 50–64.

- Albright, Madeleine K. (2006): *The Mighty and The Almighty. Reflections on America, God, and World Affairs*, New York.
- Albright, Madeleine K. (2008): *Memo to the President Elect. How We Can Restore America's Reputation and Leadership*, New York.
- Albright, Madeleine K. (2009): *Read My Pins: Stories from a Diplomat's Jewel Box*, New York.
- Albright, Madeleine K. (2013): *Madam Secretary*, 2. Aufl., New York (u.a.).
- Albright, Madeleine K. (2016): *My Undiplomatic Moment*. New York Times vom 12.02.2016. Online verfügbar unter http://mobile.nytimes.com/2016/02/13/opinion/madeleine-albright-my-undiplomatic-moment.html?smid=fb-nytimes&smtyp=cur&_r=1&referer= (aufgerufen am 24.02.2018).
- Albright, Madeleine K./Goodman, Allan E. (1990): *US Foreign Policy after the Gulf Crisis*, in: *Survival* 32 (6), S. 533–541.
- Alkopher, Tai Dingott (2007): *The Role of Rights in the Social Construction of Wars: From Crusaders to Humanitarian Interventions*, in: *Millennium* 36 (1), S. 1–28.
- Allison, Graham (1969): *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, in: *The American Political Science Review* 63 (3), S. 689–718.
- Allison, Graham (1971): *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Glenview, IL.
- Allison, Graham/Halperin, Morton H. (1972): *Bureaucratic Politics: A Paradigm and some Policy Implications*, in: *World Politics* 24 (S1), S. 40–79.
- Allison, Graham/Zelikow, Philip (1999): *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2. Aufl., New York u.a.
- Anderson, James W. (1981): *The Methodology of Psychological Biography*, in: *The Journal of Interdisciplinary History* 11 (3), S. 455–475.
- Anderson, Matthew S. (1993): *The Rise of Modern Diplomacy, 1450–1919*, London.
- Anderson, Perry (2015): *American Foreign Policy and Its Thinkers*, London/New York.
- Appathurai, Edward R. (1970): *Permanent Missions to the United Nations*, in: *International Journal* 25 (2), S. 287–301.
- Appathurai, Edward R. (1985): *Permanent Missions in New York*, in: Berridge, Geoff R. (Hg.): *Diplomacy at the UN*, Basingstoke, S. 94–107.
- Apple, Raymond W. (1968): *A 'Real Professional' Diplomat; Charles Woodruff Yost*, in: *The New York Times*, 21.12.1968, S. 18. Online verfügbar unter

- <http://query.nytimes.com/gst/abstract.html?res=9F05E2DE1430E034BC4951DFB4678383679EDE> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Appleby, Paul H. (1949): *Policy and Administration*, Tuscalusa, AL.
- Archer, Clive (2001): *International Organizations*, 3. Aufl., London.
- Archer, Clive (2015): *International Organizations*, New York u.a.
- Art, Robert J. (1973): *Bureaucratic Politics and Foreign Policy: A Critique*, in: *Policy Sciences* 4 (4), S. 467–490.
- Ashton, Nigel J. (2007): Introduction. *The Cold War in the Middle East, 1967–73*, in: Ashton, Nigel J. (Hg.): *The Cold War in the Middle East: Regional Conflict and the Superpowers 1967–1973*, Oxford, S. 1–15.
- Ashton, Nigel J. (2007) (Hg.): *The Cold War in the Middle East: Regional Conflict and the Superpowers 1967–1973*, Oxford.
- Atkinson, Carol (2006): *Constructivism Implications of Material Power: military Engagement and the Socialization of States*, in: *International Studies Quarterly* 50 (3), S. 509–537.
- Auth, Janice (1998) (Hg.): *To Beijing and Beyond: Pittsburgh and the United Nations Fourth World Conference on Women*, Pittsburgh, PA.
- Aviel, JoAnn Fagot (2005): *The Evolution of Multilateral Diplomacy*, in: Muldoon, James P., Jr./Aviel, JoAnn Fagot/Reitano, Richard/Sullivan, Earl (Hg.): *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*. 2. Aufl., Cambridge, S. 15–22.
- Axelrod, Robert (1986): *An Evolutionary Approach to Norms*, in: *American Political Science Review* 80 (4), S. 1095–1111.
- Ba, Alice/Hoffmann, Matthew J. (2003): *Making and Remaking the World for IR 101: A Resource for Teaching Social COConstructivism in Introductory Classes*, in: *International Studies Perspectives* 4, S. 15–33.
- Badie, Bertrand (2001): *Realism under Praise, or a Requiem? The Paradigmatic Debate in International Relations*, in: *International Political Science Review* 22 (3), S. 253–260.
- Bailey, Sydney Dawson (1966): *U.N. Voting: Tyranny of the Majority?*, in: *The World Today* 22 (6), S. 234–241.
- Bailey, Sydney Dawson (1975): *The Procedure of the UN Security Council*, Oxford.
- Baker, Catherine (2015): *The Yugoslav Wars of the 1990s*, New York.
- Ball, George W. (1968): *The Discipline of Power. Essentials of a Modern World Structure*, Boston (u.a.).

- Barber, James D. (1972): *The Presidential Charakter: Predicting Performance in the White House*, 1. Aufl., Englewood Cliffs, NJ.
- Barber, James D. (1988): *Politics by Humans: Research on American Leadership*, Durham, NC/London.
- Barber, James D. (2009): *The Presidential Charakter: Predicting Performance in the White House*, 4. Aufl., New York, NY.
- Barkin, Samuel (2010): *Realist Constructivism: Rethinking International Relations Theory*, New York.
- Barnett, Michael N. (2005): Social Constructivism, in: Baylis, John/Smith, Steve (Hg.): *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 3. Aufl., New York, S. 155–168.
- Barnett, Michael N. (2009): Evolution without Progress? Humanitarianism in a World of Hurt, in: *International Organization* 63 (4), S. 621–663.
- Barnett, Michael N./Duvall, Raymond (2005) (Hg.): *Power in Global Governance*, New York.
- Barnett, Michael N./Finnemore, Martha (1999): The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, in: *International Organization* 53 (4), S. 699–732.
- Barnett, Michael N./Finnemore, Martha (2004): *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca/London.
- Barston, Ronald Peter (2006): *Modern Diplomacy*, 3. Aufl., London.
- Bass, Bernhard M. (2008): *The Bass Handbook of Leadership. Theory, Research, & Managerial Applications*, New York/NY.
- Bates, Robert/Greif, Avner/Levi, Margaret (1998) (Hg.): *Analytical Narratives*, Princeton, NJ.
- Baylis, John/Smith, Steve (2005) (Hg.): *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 3. Aufl., New York.
- Beach, Derek/Pedersen, Rasmus Brun (2013): *Process-Tracing Methods*, Ann Arbor, MI.
- Beasley, Ryan K./Kaarbo, Juliet/Hermann, Charles F./Hermann, Margaret G. (2001): People and Processes in Foreign Policymaking: Insights from Comparative Case Studies, in: *International Studies Review* 3 (2), S. 217–250.
- Beichman, Arnold (1968): *The "Other" State Department. The United States Mission to the United Nations - Its Role in the Making of Foreign Policy*, New York (u.a.).
- Bellamy, Alex (2009): *Responsibility to Protect*, Cambridge, UK.

- Bennett, Andrew/Checkel, Jeffrey T. (2015) (Hg.): *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge.
- Berridge, Geoff R. (1985): 'Old Diplomacy' in New York, in: Berridge, Geoff R. (Hg.): *Diplomacy at the UN*, Basingstoke, S. 175–190.
- Berridge, Geoff R. (1985) (Hg.): *Diplomacy at the UN*, Basingstoke.
- Berridge, Geoff R. (1995): *Diplomacy: Theory and Practice*, 1. Aufl., Hertfordshire, Vereinigtes Königreich.
- Berridge, Geoff R. (2005): *Diplomacy: Theory and Practice*, 3. Aufl., Basingstoke, Vereinigtes Königreich.
- Berridge, Geoff R. (2010): *Diplomacy: Theory and Practice*, 4. Aufl., Basingstoke, Vereinigtes Königreich/New York, NY.
- Berridge, Geoff R. (2015): *Diplomacy: Theory and Practice*, 5. Aufl., London/New York.
- Berridge, Geoff R./James, Alan (2003): *A Dictionary of Diplomacy*, 2. Aufl., Basingstoke/Vereinigtes Königreich.
- Binder, David (1995): Evron Kirkpatrick, 83, Director Of Political Science Association. *New York Times* vom 09.05.1995. Online verfügbar unter <http://www.nytimes.com/1995/05/09/obituaries/evron-kirkpatrick-83-director-of-political-science-association.html> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Biographical Directory of the United States Congress (2018): Lodge, Henry Cabot, Jr. Online verfügbar unter <http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=L000394> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Biographical Directory of the United States Congress (2018a): Kennelly, Barbara Bailey (1936–). Online verfügbar unter <http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=K000118> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Biographical Directory of the United States Congress (2018b): Mikulski, Barbara Ann (1936–). Online verfügbar unter <http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=M000702> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Björkdahl, Annika (2002): Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections, in: *Cambridge Review of International Affairs* 15 (1), S. 9–23.

- Blacker, Coit/Morningstar, Richard (2004): World Orders: Unilateralism vs Multilateralism, in: Harvard International Review 26 (3). Online verfügbar unter <http://hir.harvard.edu/europeworld-orders/> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Blackman, Ann (1998): Season of Her Life. A Biography of Madeleine Korbel Albright, New York.
- Blatter, Joachim/Haverland, Markus (2012): Designing Case Studies. Explanatory Approaches in Small-N Research, New York u.a.
- Blinken, Donald/Schwab, George D. u.a (2006): The U.S.-UN Relations. National Committee on American Foreign Policy, New York. Online verfügbar unter <http://www.ncafp.org/articles/06%20U%20S%20UN%20Relations%202006.pdf> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Blood, Thomas (1997): Madam Secretary. A Biography of Madeleine Albright, New York.
- Bloomfield, Lincoln Palmer (1960): The United Nations and U.S. Foreign Policy. A new Look at the National Interest, Boston (u.a.).
- Bloomfield, Lincoln Palmer (1969): The United Nations and Foreign Policy, London.
- Blum, Yehuda Z. (2005): Proposals for UN Security Council Reform, in: American Journal of International Law 99 (3), S. 632–649.
- Bolton, John R. (2007): Surrender is not an option. Defending America at the United Nations and abroad, New York.
- Bosco, David L. (2009): Five to rule them all. The UN Security Council and the Making of the modern World, Oxford/New York.
- Bose, Meena (2008): American Leadership in the International Community: The Role of the U.S. Permanent Representative of the United Nations, in: Ciulla, Joanne B. (Hg.): Leadership at the Crossroads. Leadership and Politics. Unter Mitarbeit von Michael A. Genovese und Lori Cox Han, Westport, CT, London (2), S. 172–197.
- Bose, Meena (2011): Classifying the changing Role of the U.S. Permanent Representative to the United Nations in Presidential Policy Making, in: White House Studies 11 (3), S. 239–260.
- Bose, Meena (2014) (Hg.): U.S. Presidential Leadership at the UN. 1945 to Present, New York.
- Bouchard, Caroline/Petersen, John/Tocci, Nathalie (2014) (Hg.): Multilateralism in the 21st Century, New York u.a.

- Bourantonis, Dimitris (2006): The Chair in Multilateral Negotiations, in: *The Hague Journal of Diplomacy* (Special Issue) 1 (2), S. 143–170.
- Boutros-Ghali, Boutros (1999): *Unvanquished: A U.S.-U.N. Saga*, New York.
- Bowie, Robert R./Immerman, Richard H. (1998): *Waging Peace. How Eisenhower shaped an enduring Cold War Strategy*, New York u.a.
- Box-Steffensmeier, Janet M./Brady, Henry E./Collier, David (2010) (Hg.): *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford u.a.
- Boys, James D. (2012): A Lost Opportunity: The Flawed Implementation of Assertive Multilateralism (1991–1993), in: *European Journal of American Studies* 7 (1), S. 2–14.
- Boys, James D. (2015): *Clinton's Grand Strategy. US Foreign Policy in a Post-Cold War World*, New York/London.
- Brady, Henry E./Collier, David (2010) (Hg.): *Rethinking Social Inquiry*, 2. Aufl., Plymouth.
- Branigin, William/Baker, Peter (2006): John Bolton Resigns as U.S. Ambassador to U.N. *Washington Post* vom 04.12.2006. Online verfügbar unter https://www.washingtonpost.com/archive/business/technology/2006/12/04/john-bolton-resigns-as-us-ambassador-to-un/3c51475e-c491-4d64-9d5f-2f37e2770e5c/?utm_term=.0f5699cda0de (aufgerufen am 24.02.2018).
- Breuning, Marijke (2007): *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*, New York, NY.
- Breuning, Marijke (2011): Role Theory Research in International Relations. State of the Art and Blind Spots, in: Harnisch, Sebastian/Frank, Cornelia/Maull, Hanns W. (Hg.): *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses*, London/New York, S. 16–35.
- Broadwater, Jeff (1994): *Adlai Stevenson and American Politics. The Odyssey of a Cold War Liberal*, New York.
- Brooks, Roger A. (1985): *At the U.N.: The Kirkpatrick Legacy*. Heritage Foundation. Online verfügbar unter http://s3.amazonaws.com/thf_media/1985/pdf/bg416.pdf (aufgerufen am 24.02.2018).
- Brose, Hanns-Georg/Hildenbrand, Bruno (1988) (Hg.): *Vom Ende des Individuums bis zur Individualität ohne Ende*, Opladen.

- Brower, Ralph S./Abolafia, Mitchel Y. (1997): Bureaucratic Politics: The View from Below, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 7 (2), S. 305–331.
- Brown, Seyom (1968): A Review of Charles Yost's "The Insecurity of Nations", Santa Monica.
- Brzezinski, Zbigniew (1971): Half Past Nixon, in: *Foreign Policy* (3), S. 3–21.
- Bukovansky, Mlada (1997): American Identity and Neutral Rights from Independence to the War of 1812, in: *International Organization* 51 (2), S. 209–243.
- Bull, Hedley (1977): *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London.
- Bull, Hedley/Watson, Adam (1984) (Hg.): *The Expansion of International Society*, Oxford.
- Bumiller, Elisabeth/Stolberg, Sheryl Gay (2005): Bush appoints Bolton as U.N. Envoy, Bypassing Senate, New York. Online verfügbar unter <http://www.nytimes.com/2005/08/01/politics/bush-appoints-bolton-as-un-envoy-bypassing-senate.html> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Bureau of International Organization Affairs (2014). Online verfügbar unter <http://www.state.gov/p/io/> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Burley, Anne-Marie (1993): Regulating the World: Multilateralism, International Law, and the Projection of the New Deal Regulatory State, in: Ruggie, John G. (Hg.): *Multilateralism Matters: Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, NY, S. 125–156.
- Buzan, Barry (2004): *From International to World Society: English School Theory and the Social Structure of Globalization*, Cambridge, UK.
- Buzan, Barry (2014): *An Introduction to the English School of International Relations: The Societal Approach*, Cambridge/Malden, MA.
- Buzan, Barry/Waever, Ole/Wilde, Jaap de (1998) (Hg.): *Security: A New Framework for Analysis*, Colorado.
- Byman, Daniel L./Pollack, Kenneth M. (2001): Let US Now Praise Great Men, in: *International Security* 25 (4), S. 107–146.
- Byman, Jeremy (1998): *Madam Secretary. The Story of Madeleine Albright*, Greensboro.
- Caldwell, Dan/George, Alexander L. (1993) (Hg.): *Diplomacy, Force, and Leadership*, Boulder, CO.

- Campbell, David (1992): *Writing Security, United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis, MN.
- Campbell, David (1998): *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Rev. ed., Manchester.
- Campbell, Thomas M./Herring, George C. (1975): *The Diaries of Edward R. Stettinius, Jr., 1943–1946*, New York.
- Caporaso, James A. (1992): *International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations*, in: *International Organization* 46 (3), S. 599–632.
- Caporaso, James A. (1993): *International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations*, in: Ruggie, John G. (Hg.): *Multilateralism Matters: Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, NY, S. 51–90.
- Carlsnaes, Walter (1992): *The Agency-Structure Problem in Foreign Policy*, in: *International Studies Quarterly* 36 (3), S. 245–270.
- Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (2002) (Hg.): *Handbook of International Relations*, 1. Aufl., London.
- Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (2013) (Hg.): *Handbook of International Relations*, 2. Aufl., London u.a.
- Carmichael, Cathie (2015): *A Concise History of Bosnia*, Cambridge.
- Carr, Edward H. (2001): *The Twenty Years' Crisis, 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations*, New York, NY.
- Checkel, Jeffrey T. (1998): *The Constructivist Turn in International Relations Theory*, in: *World Politics* 50 (2), S. 324–348.
- Checkel, Jeffrey T. (1999): *Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe*, in: *International Studies Quarterly* 43 (1), S. 83–114.
- Checkel, Jeffrey T. (2001): *Why Comply? Social Learning and European Identity Change*, in: *International Organization* 55 (3), S. 553–588.
- Checkel, Jeffrey T. (2005): *International Institutions and Socialization in Europe*, in: *International Organization* 59 (4), S. 801–826.
- Checkel, Jeffrey T. (2007) (Hg.): *International Institutions and Socialization in Europe*, Cambridge, UK.
- Checkel, Jeffrey T. (2009): *Process Tracing*, in: Klotz, Audie/Prakash, Deepa (Hg.): *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide*, New York, S. 114–127.

- Checkel, Jeffrey T. (2013): Theoretical Pluralism in IR: Possibilities and Limits, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hg.): *Handbook of International Relations*. 2. Aufl., London u.a., S. 220–242.
- Checkel, Jeffrey T./Katzenstein, Peter J. (2009) (Hg.): *European Identity*, Cambridge, UK.
- Checkel, Jeffrey T./Zurn, Michael (2005): Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe, and the Nation-State, in: *International Organization* 59 (4), S. 1045–1079.
- Chollet, Derek/Power, Samantha (2011): *The unquiet American: Richard Holbrooke in the World*, New York.
- Christensen, Eben J./Redd, Steven B. (2004): Bureaucrats versus the Ballot Box in Foreign Policy Decision Making, in: *Journal of Conflict Resolution* 48 (1), S. 69–90.
- Ciulla, Joanne B. (2008) (Hg.): *Leadership at the Crossroads. Leadership and Politics. Unter Mitarbeit von Michael A. Genovese und Lori Cox Han*, Westport, CT/London (2).
- Clapp, Priscilla/Halperin, Morton H. (2006): *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D.C.
- Clark, Roger S. (1972): *A United Nations High Commissioner for Human Rights*.
- Clifford, J. Garry (1990): Bureaucratic Politics, in: *The Journal of American History* 77 (1), S. 161–168.
- Clinton, Bill (1994): Presidential Decision Directive 25, Washington, D.C. Online verfügbar unter <https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-25.pdf> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Clinton, Bill (1995): Address on Bosnia, 27.11.1995, Washington, D.C. Online verfügbar unter http://edition.cnn.com/US/9511/bosnia_speech/speech.html (aufgerufen am 24.02.2018).
- Clinton, Bill (1998): Remarks Announcing the Second Term National Security Team and Exchange with Reporters, in: *Office of the Federal Register (U.S.) (Hg.): Public Papers of the Presidents of the United States, William J. Clinton, Volume 2 (July 1 to December 31, 1996)*, Washington, D.C., S. 2166–2171.
- Clinton, Bill (2004): *My Life*, New York.
- Cohen, Raymond (2001): The Great Tradition: The Spread of Diplomacy in the Ancient World, in: *Diplomacy and Statecraft* 12 (1), S. 23–38.

- Collier, David/Brady, Henry E./Seawright, Jason (2010): Sources of Leverage in Casual Inference: Toward an alternative View of Methodology, in: Brady, Henry E./Collier, David (Hg.): Rethinking Social Inquiry. 2. Aufl., Plymouth, S. 161–199.
- Collier, Peter (2012): Political Woman. The big little Life of Jeane Kirkpatrick, New York.
- Cooper, Andrew F. (2002): Like-minded Nations, NGOs, and the Changing Pattern of Diplomacy within the UN System: An Introductory Perspective, in: Cooper, Andrew F./English, John./Thakur, Ramesh (Hg.): Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy?, Tokyo, S. 1–18.
- Cooper, Danny (2011): Neoconservatism and American Foreign Policy, New York u.a.
- Cortell, Andrew P./Davis, James W. (1996): How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms, in: International Studies Quarterly 40 (4), S. 451–478.
- Cortell, Andrew P./Davis, James W. (2000): Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda, in: International Studies Review 2 (1), S. 65–87.
- Cortell, Andrew P./Davis, James W. (2005): When Norms Clash: International Norms, Domestic Practices, and Japan's Internalisation of the GATT/WTO, in: Review of International Studies 31 (1), S. 3–25.
- Cottom, Martha L./Dietz-Uhler, Beth/Mastors, Elena/Preston, Thomas (2010) (Hg.): Political Psychology, 2. Aufl., New York u.a.
- Cowden, Jonathan A. (1999): Self-Effacing and Self-Defeating Leadership: Adlai E. Stevenson, in: Political Psychology 20 (4), S. 845–874.
- Cox, Robert W. (1969): The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organization, in: International Organization 23 (2), S. 205–230.
- Cox, Robert W. (1997): The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order, Basingstoke, Vereinigtes Königreich.
- Cox, Robert W./Jacobson Harold K. (1973a): The Framework of Inquiry, in: Cox, Robert W./Jacobson Harold K. (Hg.): The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization, New Haven, Connecticut, S. 1–36.
- Cox, Robert W./Jacobson Harold K. (1973b): The Anatomy of Influence, in: Cox, Robert W./Jacobson Harold K. (Hg.): The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization, New Haven, Connecticut, S. 371–436.

- Culpepper, Pepper D. (2008): The Politics of Common Knowledge: Ideas and Institutional Change in Wage Bargaining, in: *International Organization* 62 (1), S. 1–33.
- Czempiel, Ernst Otto (1979): *Amerikanische Außenpolitik. Gesellschaftliche Anforderungen und politische Entscheidungen*, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz.
- Czempiel, Ernst Otto (1981): *Internationale Politik. Ein Konfliktmodell*, Paderborn.
- Czempiel, Ernst Otto (1986): *Friedensstrategien. Systemwandel durch internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft*, Paderborn.
- Dallek, Robert (1998): *Flawed Giant: Lyndon Johnson and His Times (1961–1973)*, New York u.a.
- David, Coleman/Jones, Phillip W. (2005): *The United Nations and Education: Multilateralism, Development and Globalization*, London/New York.
- Davis Cross, M. K. (2007): *The European Diplomatic Corps: Diplomats and international Cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, Vereinigtes Königreich.
- Davis, Kenneth Sydney (1967): *The Politics of Honor. A Biography of Adlai E. Stevenson*, New York, NY.
- Day, David (2014) (Hg.): *The Oxford Handbook of Leadership and Organizations*, Oxford/New York.
- Deichmann, Carl (2007): *Symbolische Politik und politische Symbole. Dimensionen politischer Kultur*, Schwalbach.
- Deitelhoff, Nicole/Müller, Harald (2005): Theoretical Paradise – Empirically Lost? Arguing with Habermas, in: *Review of International Studies* 31 (1), S. 167–179.
- Dembinski, Matthias (2002) (Hg.): *Unilateralismus versus Multilateralismus: die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und internationaler Organisation*, Frankfurt am Main.
- Derrida, Jacques (1978): *Writing and Difference*, Chicago.
- Deutsch, Morton/Kinvall, Catarina (2002): What Is Political Psychology?, in: Renwick Monroe, Kristen (Hg.): *Political Psychology*, Mahwah/London, S. 15–42.
- Diez, Thomas (1999): Speaking Europe: The Politics of Integration Discourse, in: *Journal European Public* 6 (4), S. 598–613.
- Dilthey, Wilhelm (1973): *Der Aufbau der geschichtlichen Welt in den Geisteswissenschaften*, 6. Aufl., Göttingen (Gesammelte Schriften, VII).
- Dobbs, Michael (1999): *Madeleine Albright. A Twentieth-Century Odyssey*, New York, NY.

- Dobbs, Michael/Goshko, John M. (1996): *Albright's Personal Odyssey Shaped Foreign Policy Beliefs*, Washington, D.C. Online verfügbar unter https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1996/12/06/albrights-personal-odyssey-shaped-foreign-policy-beliefs/fdef6884-c540-451f-8b91-f07b211645cc/?utm_term=.80f45cff3791 (aufgerufen am 24.02.2018).
- Doty, Roxanne Lynn (1997): *Aporia: A Critical Exploration of the Agent-Structure Problematique in International Relations Theory*, in: *European Journal of International Relations* 3 (3), S. 365–392.
- Draper, Theodore (1982): *Review of Dictatorships and Double Standards*, in: *New York Times Book Review* vom 25.07.1982, S. 12–13.
- Drestler, I. M. (1972): *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy*, Princeton, NJ.
- Drezner, Daniel W. (2000): *Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy*, in: *American Journal of Political Science* 44 (4), S. 733–749.
- Drutt, Helen W. (1998): *Brooching it Diplomatically. A Tribute to Madeleine K. Albright*, Philadelphia, PA.
- Dunn, Charles W. (2013) (Hg.): *American Exceptionalism. The Origins, History, and Future of the Nation's Greatest Strength*, Boulder u.a.
- Dyson, Stephen B. (2006): *Personality and Foreign Policy: Tony Blair's Iraq Decisions*, in: *Foreign Policy Analysis* 2 (3), S. 289–306.
- Edwards, Jason A./Weiss, David (2011) (Hg.): *The Rhetoric of American Exceptionalism*.
- Eis, Andreas/Oppelland, Torsten/Tischner, Christian K. (2011) (Hg.): *Politik kulturell verstehen. Politische Kulturforschung in der Politikdidaktik. Festschrift für Carl Deichmann zum 65. Geburtstag*, Schwalbach.
- Eisenhower, Dwight D. (1963): *Mandate for Change, 1953–1956*, New York.
- Eisenhower, Dwight D. (1966): *Waging Peace, 1956–1961*, London.
- Ekengren, Ann-Marie (2011): *How Ideas Influence Decision-Making*, in: *Scandinavian Journal of History* 36 (2), S. 117–134.
- Ellison, Brian A. (2006): *Bureaucratic Politics as Agency Competition. A Comparative Perspective*, in: *International Journal of Public Administration* 29 (13), S. 1259–1283.
- Elms, Alan C. (1994): *Uncovering Lives: The Uneasy Alliance of Biography and Psychology*, New York/Oxford.
- Elms, Alan C./Song, Anna V. (2005): *Alive and Kicking*, in: Schultz, William T. (Hg.): *Handbook of Psychobiography*, Oxford/New York, S. 301–310.

- Elster, Jon (1998): A Plea for Mechanisms, in: Hedstroem, Peter/Swedberg, Richard (Hg.): *Social Mechanism: An analytical Approach to Social Theory*, Cambridge, S. 45–73.
- Enterline, Andrew J. (2010): Nonrealist Variables: Identity and Norms in the Study of International Relations, in: Denemark, Robert A. (Hg.): *The International Studies Encyclopedia*, Malden, MA/Oxford (VIII), S. 5369–5388.
- Erikson, Erik (1963): *Childhood and Society*, New York.
- Erikson, Erik (1969): *Ghandi's Truth in the Origins of Militant Nonviolence*, New York.
- Erikson, Erik (1993): *Young Man Luther: A Study in Psychoanalysis and History*, New York.
- Farrell, R. Barry (1966) (Hg.): *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, IL.
- Fasulo, Linda M. (1984): *Representing America. Experiences of U.S. Diplomats at the UN*, New York.
- Fasulo, Linda M. (2009): *An Insider's Guide to the UN*, 2. Aufl., New Haven, CT.
- Fasulo, Linda M. (2015): *An Insider's Guide to the UN*, 3. Aufl., New Haven, CT.
- Fearing, Franklin (1927): Psychological Studies of Historical Personalities, in: *Psychological Bulletin* 24 (9), S. 521–539.
- Fearon, James/Laitin, David (2000): Violence and the Social COnstruction of Ethnic Identity, in: *International Organization* 54 (4), S. 845–877.
- Fearon, James/Wendt, Alexander (2002): Rationalism vs. Constructivism: A Skeptical View, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hg.): *Handbook of International Relations*. 1. Aufl., London, S. 52–72.
- Fierke, Karin M./Jørgensen, Knud Erik (2001) (Hg.): *Constructing International Relations. The Next Generation*, Armonk/New York/London.
- Finer, Herman (1964): *Dulles over Suez. The Theory and Practice of his Diplomacy*, London.
- Finger, Seymour Maxwell (1980): *Your Man at the UN. People, Politics, and Bureaucracy in making Foreign Policy*, New York.
- Finger, Seymour Maxwell (1983): The Reagan-Kirkpatrick Policies and the United Nations, in: *Foreign Affairs* 62 (2), S. 436–457.
- Finger, Seymour Maxwell (1988): *American Ambassadors at the UN. People, Politics, and Bureaucracy in making Foreign Policy*, New York.
- Finger, Seymour Maxwell (2002): *Inside the World of Diplomacy. The U.S. Foreign Service in a Changing World*, Westport/Conn.

- Finger, Seymour Maxwell/Saltzman, Arnold A. (1990): *Bending with the Winds. Kurt Waldheim and the United Nations*, New York/NY (u.a.).
- Finnemore, Martha (1993): *International Organizations as Teachers of Norms*, in: *International Organization* 47 (3), S. 565–597.
- Finnemore, Martha (1996a): *National Interests in International Society*, Ithaca, NY.
- Finnemore, Martha (1996b): *Constructing Norms of Humanitarian Intervention*, in: Katzenstein, Peter J. (Hg.): *The Culture of national Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, S. 153–185.
- Finnemore, Martha (2003): *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*, Ithaca, NY.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn (1998): *International Norm Dynamics and Political Change*, in: *International Organization* 52 (4), S. 887–917.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn (2001): *Taking Stock: The Constructivism Research Program in International Relations and Comparative Politics*, in: *Annual Review of Political Science* 4, S. 391–416.
- Fisher, Max (2017): *Trump Administration Holds Off on Issuing U.N. Funding Order*. *New York Times* vom 28.01.2017. Online verfügbar unter <https://www.nytimes.com/2017/01/28/world/americas/trump-un-funding-order.html> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Foot, Rosemary/MacFarlane, S. Neil/Mastanduno, Michael (2003) (Hg.): *U.S. Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions*, New York, NY.
- Foot, Wilder (1962) (Hg.): *Dag Hammarskjöld – The Servant of Peace. A Selection of the Speeches and Statements of Dag Hammarskjöld*, New York.
- Forman, Shepard (2002): *Multilateralism as a Matter of Fact: U.S. Leadership and the Management of the International Public Sector*, in: Patrick, Stewart/Forman, Shepard (Hg.): *Multilateralism and U.S. Foreign Policy. Ambivalent Engagement*, Boulder, S. 437–460.
- Forsythe, David P. (2006): *Human Rights in International Relations*, Cambridge.
- Franck, Thomas M. (1985): *Nation against Nation. What happened to the U.N. dream and what the U.S. can do about it*, New York.
- Frank, Justin (2004): *Bush on the Couch: Inside the Mind of the President*, New York, NY.

- Fréchette, Louise (2018): Biography. United Nations. Online verfügbar unter <https://www.un.org/sg/en/content/dsg/louise-fr%C3%A9chette-former-deputy-secretary-general> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Freud, Sigmund (1910/2012): Eine Kindheitserinnerung des Leonardo da Vinci, Leipzig/Wien.
- Freud, Sigmund (1923/1975): Das Ich und das Es, Frankfurt am Main (Psychologie des Unbewußten, 3).
- Friedman, Gil/Starr, Harvey (1997): Agency, Structure and International Politics: From Ontology to Empirical Inquiry, 1. Aufl., New York.
- Friedman, Gil/Starr, Harvey (2002): Agency, Structure and International Politics: From Ontology to Empirical Inquiry, 2. Aufl., New York.
- Fröhlich, Manuel (2001): Keeping Track of UN Peace-keeping – Suez, Srebrenica, Rwanda and the Brahimi Report, in: Frowein, Jochen A./Wolfrum, Rüdiger (Hg.): Max Planck Yearbook of United Nations Law. Volume 5, Den Haag u.a., S. 185–248.
- Fröhlich, Manuel (2011a): Der unmöglichste Job der Welt. Zur Bedeutung des personenbezogenen Ansatzes für die internationale Politik, in: Eis, Andreas/Oppelland, Torsten/Tischner, Christian K. (Hg.): Politik kulturell verstehen. Politische Kulturforschung in der Politikdidaktik. Festschrift für Carl Deichmann zum 65. Geburtstag, Schwalbach, S. 81–97.
- Fröhlich, Manuel (2011b): Der Fall Libyen und die Norm der Schutzverantwortung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 21 (1), S. 135–151.
- Fröhlich, Manuel (2013): "The Suez Story": Dag Hammarskjöld, the United Nations and the Creation of UN Peacekeeping, in: Stahn, Carsten/Melber, Henning (Hg.): Peace Diplomacy, Global Justice and International Agency: Rethinking Human Security and Ethics in the Spirit of Dag Hammarskjöld, Oxford/New York, S. 305–340.
- Fröhlich, Manuel/Dicke, Klaus (2005) (Hg.): Wege multilateraler Diplomatie, Baden-Baden.
- Frowein, Jochen A./Wolfrum, Rüdiger (2001) (Hg.): Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 5, Den Haag u.a.
- Gallup (2018): United Nations. Online verfügbar unter <http://www.gallup.com/poll/116347/united-nations.aspx> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Gardner, Carl (1978): Andrew Young. A Biography, New York.

- Gardner, Richard N. (2018): Biography. Columbia Law School. Online verfügbar unter <http://www.law.columbia.edu/faculty/richard-gardner> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Garraty, John A. (1953): Henry Cabot Lodge. A Biography, New York.
- Gelb, Leslie H. (1992): Foreign Affairs; End U.N. Dipbaloney, in: The New York Times, 03.02.1992. Online verfügbar unter <http://www.nytimes.com/1992/02/03/opinion/foreign-affairs-end-un-dipbaloney.html> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Gellner, Winand/Kleiber, Martin (2012): Das Regierungssystem der USA. Eine Einführung, Baden-Baden.
- George, Alexander L. (1974): Assessing Presidential Character, in: World Politics 26 (2), S. 234–282.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew (2005): Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, Cambridge/Mass.
- George, Alexander L./George, Juliette L. (1956): Woodrow Wilson and Colonel House, New York.
- George, Alexander L./George, Juliette L. (1964): Woodrow Wilson and Colonel House, New York.
- George, Alexander L./George, Juliette L. (1998): Presidential Personality and Performance, Boulder, CO.
- Gerring, John (2007): Case Study Research. Principles and Practice, New York u.a.
- Gerring, John (2010): Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques, in: Box-Steffensmeier, Janet M./Brady, Henry E./Collier, David (Hg.): The Oxford Handbook of Political Methodology, Oxford u.a., S. 645–684.
- Gerson, Allan (1991): The Kirkpatrick Mission. Diplomacy without Apology: America at the United Nations, 1981–1985, New York u.a.
- Giddens, Anthony (1979): Central Problems in Social Theory, Berkeley, CA.
- Giddens, Anthony (1984): The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration, Berkeley.
- Giddens, Anthony (1988): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung, Frankfurt am Main/New York.
- Gilpin, Robert (1981): War and Change in World Politics, New York.
- Girard, Philippe R. (2004): Clinton in Haiti: The 1994 U.S. Invasion of Haiti, New York (u.a.).

- Glad, Betty (1980): *Jimmy Carter: In Search of the Great White House*, New York, NY.
- Glennan, Stuart S. (1996): Mechanisms and the Nature of Causation, in: *Erkenntnis* 44 (1), S. 49–71.
- Glennon, Michael J. (2003): Why the Security Council Failed, in: *Foreign Affairs* 82 (3), S. 16–35.
- Global Policy Forum (2017): Subjects of UN Security Council Vetoes. Online verfügbar unter <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/102/40069.html> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Goddard, Stacie (2009): Brokering Change: Networks and Entrepreneurs in International Politics, in: *International Theory* 1 (2), S. 249–281.
- Goldstein, Judith/Keohane, Robert O. (1993) (Hg.): *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, 1. Aufl., Ithaca, NY.
- Goodwin, Doris K. (1976): *Lyndon Johnson and the American Dream*, New York, NY.
- Gordenker, L./Weiss, Thomas G. (1993): The Collective Security Idea and Changing World Politics, in: Weiss, Thomas G. (Hg.): *Collective Security in a Changing World*, Boulder, CO, S. 3–18.
- Gould, Harry D. (1998): What Is at Stake in the Agent-Structure Debate?, in: Kubálková, Vendulka/Onuf, Nicholas/Kowert, Paul (Hg.): *International Relations in a Constructed World*, Armonk, New York, S. 79–98.
- Greenstein, Fred I. (1969): *Personality and Politics. Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization*, Chicago.
- Greenstein, Fred I. (1973): Political Psychology: A Pluralistic Universe, in: Knutson, Jeanne N. (Hg.): *Handbook of Political Psychology*, San Francisco, S. 438–470.
- Greenstein, Fred I. (1992): Can Personality and Politics be Studied Systematically?, in: *Political Psychology* 13 (1), S. 105–128.
- Greenstein, Fred I. (2009): *The Presidential Difference. Leadership Style from FDR to Barack Obama*, Princeton.
- Greenwood, Royston/Oliver, Christine/Suddaby, Roy/Sahlin, Kerstin (2008) (Hg.): *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London.
- Gregg, Robert W. (1993): *About Face? The United States and the United Nations*, Boulder, CO u.a.

- Grodsky, Brian (2009): *Lessons (Not) Learned: A New Look at Bureaucratic Politics and U.S. Foreign Policy-Making in the Post-Soviet Space*, in: *Problems of Post-Communism* 56 (2), S. 43–57.
- Gross, Franz B. (1964): *The United States and the United Nations*, Norman, OK.
- Gu, Xuewu (2008): *Die Bedeutung der personenbezogenen Politikforschung für die Politikwissenschaft*, in: Mayer, Tilman/Kronenberg, Volker (Hg.): *Streitbar für die Demokratie. „Bonner Perspektiven“ der Politischen Wissenschaft und Zeitgeschichte 1959–2009*, Bonn, S. 185–192.
- Gu, Xuewu (2010): *Theorien der internationalen Beziehungen: Einführung*, 2. Aufl., München.
- Guillaume, Xavier (2010): *International Relations and Identity – A Dialogical Approach*, London.
- Guzzini, Stefano (2000): *A Reconstruction of Constructivism in International Relations*, in: *European Journal of International Relations* 6 (2), S. 147–182.
- Guzzini, Stefano (2006): *From (alleged) Unipolarity to the Decline of Multilateralism? A Power-Theoretical Critique*, in: Newman, Edward/Thakur, Ramesh/Tirman, John (Hg.): *Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, Tokyo, S. 119–138.
- Haas, Peter (1992): *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in: *International Organization* 46 (1), S. 1–35.
- Habermas, Jürgen (1984): *The Theory of Communicative Action*, Boston (1).
- Habermas, Jürgen (1987): *The Theory of Communicative Action*, Boston (2).
- Hacking, Ian (1999): *The Social Construction of What?*, Cambridge, MA.
- Haig, Alexander Meigs/Boothe, Luce Clare (1984): *Caveat. Realism, Reagan, and Foreign Policy*, New York.
- Hall, Peter A. (2000): *Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C.
- Hall, Rodney B. (1999): *National Collective Identity: Social Constructs and International Systems*, New York.
- Hall, Rodney B. (2014): *Constructivism*, in: Weiss, Thomas G./Wilkinson, Rorden (Hg.): *International Organization and Global Governance*, London/New York, S. 144–156.
- Hall, Rodney B./Biersteker, Thomas (2002): *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge, UK.

- Halperin, Morton H. (1972): The Decision to Deploy ABM: Bureaucratic and Domestic Politics in the Johnson Administration, in: *World Politics* 25 (Oktober), S. 62–95.
- Halperin, Morton H. (1974): *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D.C.
- Hamilton, Keith/Langhorne, Richard (1995): *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, London.
- Hansen, Lene (2006): *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*, New York.
- Hargrove, Erwin C./Owens, John E. (2003) (Hg.): *Leadership in Context*, Boulder, CO u.a.
- Harnisch, Sebastian (2010): Sozialer Konstruktivismus, in: Masala, Carlo/Sauer, Frank/Wilhelm, Andreas (Hg.): *Handbuch der Internationalen Politik*, Wiesbaden, S. 102–116.
- Harnisch, Sebastian (2011): Role Theory. Operationalization of Key Concepts, in: Harnisch, Sebastian/Frank, Cornelia/Maull, Hanns W. (Hg.): *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses*, London/New York, S. 7–15.
- Harnisch, Sebastian/Frank, Cornelia/Maull, Hanns W. (2011): Conclusion. Role Theory, Role Change, and the International Social Order, in: Harnisch, Sebastian/Frank, Cornelia/Maull, Hanns W. (Hg.): *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses*, London/New York, S. 252–261.
- Harrington, Michael (1973): The Welfare State and Its Neoconservative Critics, in: *Dissent* 20 (Fall), S. 435–454.
- Harrison, Pat (1991): *Jeane Kirkpatrick*, New York.
- Harsch, Michael F. (2015): *The Power of Dependence: Nato-UN Cooperation in Crisis Management*, Oxford (u.a.).
- Hartmann, Jürgen (2007): *Persönlichkeit und Politik*, Wiesbaden.
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker (1997): *Theories of International Regimes*, Cambridge.
- Hastedt, Glenn P. (2015): *American Foreign Policy. Past, Present, and Future*, 10. Aufl., Boulder u.a.
- Headquarters of the United Nations (1947). Online verfügbar unter http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad036.asp (aufgerufen am 24.02.2018).

- Heclo, Hugh (1977): *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington, D.C.
- Hedstroem, Peter/Swedberg, Richard (1998) (Hg.): *Social Mechanism: An analytical Approach to Social Theory*, Cambridge.
- Heimert, Alan/Delbaco, Andrew (2001): *The Puritans in America: A Narrative Anthology*, 7. Aufl., Cambridge, MA.
- Heine, Jorge/Cooper, Andrew F. (2013): *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford Handbooks in Politics & International Relations, Oxford.
- Helms, Ludger (2000): „Politische Führung“ als politikwissenschaftliches Problem, in: *Politische Vierteljahresschrift* 41 (3), S. 411–434.
- Hemmer, Christopher/Katzenstein, Peter J. (2002): Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism, in: *International Organization* 56 (3), S. 575–607.
- Henry, Richard (2010): *Eleanor Roosevelt and Adlai Stevenson*, 1. Aufl., New York.
- Herborth, Benjamin (2004): Die via media als konstitutionstheoretische Einbahnstraße. Zur Entwicklung des Akteur-Struktur-Problems bei Alexander Wendt, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 11 (1), S. 61–87.
- Hermann, Margaret G. (1980): Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders, in: *International Studies Quarterly* 24 (1), S. 7–46.
- Hermann, Margaret G. (1986) (Hg.): *Political Psychology*, San Francisco/London.
- Hermann, Margaret G. (1993): Leaders and Foreign Policy Decision-making, in: Caldwell, Dan/George, Alexander L. (Hg.): *Diplomacy, Force, and Leadership*, Boulder, CO, S. 77–94.
- Hermann, Margaret G. (2001): How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework, in: *International Studies Review* 3 (2), S. 47–81.
- Hermann, Margaret G. (2002): Political Psychology as a Perspective in the Study of Politics, in: Renwick Monroe, Kristen (Hg.): *Political Psychology*, Mahwah/London, S. 43–60.
- Hermann, Margaret G. (2003): Assessing Leadership Style: Trait Analysis, in: Post, Jerrold M. (Hg.): *The Psychological Assessment of Political Leaders*, Ann Arbor, MI, S. 178–214.
- Hermann, Margaret G./Hagan, Joe D. (1998): International Decision Making: Leadership Matters, in: *Foreign Policy* 110 (1), S. 124–137.

- Hermann, Margaret G./Preston, Thomas/Korany, Baghat/Shaw, Timothy M. (2001): Who Leads Matters. The Effect of Powerful Individuals, in: *International Studies Review* 3 (2), S. 83–131.
- Herring, E. Pendleton (1936): *Public Administration and the Public Interest*, New York.
- Herrmann, Richard K./Shannon, Vaughn P. (2001): Defending International Norms: The Role of Obligation, Material Interest, and Perception in Decision Making, in: *International Organization* 55 (3), S. 621–654.
- Hill, Christopher (2006): The European Powers in the Security Council: Differing Interests, Differing Arenas, in: Laatikainen, Katie V./Smith, Karen E. (Hg.): *The European Union at the United Nations: Intersecting Multilateralisms*, London, S. 49–69.
- Hilsman, Roger (1959): The Foreign Policy Consensus: An Interim Report, in: *Journal of Conflict Resolution* 3 (3), S. 361–382.
- Hilsman, Roger/Gaughran, Laura/Weitsman, Patricia A. (1993): *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs. Conceptual Models and Bureaucratic Politics*, 3. Aufl., Englewood Cliffs, NJ.
- History, Art and Archives. United States House of Representatives (2018): Ferraro, Geraldine Anne (1935–2011). Online verfügbar unter <http://history.house.gov/People/Detail/13081> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Hobbins, Alan J. (2001): Humphrey and the High Commissioner: the Genesis of the Office of the UN High Commissioner for Human Rights, in: *Journal of the History of International Law* (3), S. 38–74.
- Hocking, Brian/Cooper, Andrew Fenton (2008): *Global Governance and Diplomacy. Worlds Apart?*, New York (u.a.).
- Hoffmann, Matthew J. (2005): *Ozone Depletion and Climate Change: Constructing a Global Response*, Albany, NY.
- Hoffmann, Matthew J. (2010): Norms and Social Constructivism in International Relations, in: Denmark, Robert A. (Hg.): *The International Studies Encyclopedia*, Malden, MA/Oxford (VIII), S. 5410–5426.
- Hogg, Michael A./Terry, Deborah J./White, Katherine M. (1995): A Tale of Two Theories: A Critical Comparison of Identity Theory with Social Identity Theory, in: *Social Psychology Quarterly* 58 (4), S. 255–269.
- Holbrooke, Richard (1999): *To End a War*, New York.
- Holden, Matthew (1966): Imperialism in Bureaucracy, in: *The American Political Science Review* 60 (4), S. 943–951.

- Hollis, Martin/Smith, Steve (1986): Role and Reasons in Foreign Policy Decision Making, in: *British Journal of Political Science* 16 (Juli), S. 269–286.
- Hollis, Martin/Smith, Steve (1990): *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford.
- Hollis, Martin/Smith Steve (1991): Beware of Gurus: Structure and Action in International Relations, in: *Review of International Studies* 17 (4), S. 393–410.
- Holsti, Ole R. (1972): Review of Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, in: *The Western Political Quarterly* 25 (1), S. 136–140.
- Holtmann, Everhard (2000) (Hg.): *Politik-Lexikon*, 3. Aufl., München.
- Hook, Steven W. (2011): *U.S. Foreign Policy. The Paradox of World Power*, 3. Aufl., Washington, D.C.
- Hook, Steven W./Jones, Christopher M. (2012) (Hg.): *Routledge Handbook of American Foreign Policy*, New York/London.
- Hook, Steven W./Spanier, John (2013): *American Foreign Policy since World War II*, 19. Aufl., Thousand Oaks, CA.
- Hopf, Ted (1998): The Promise of Constructivism in International Relations Theory, in: *International Security* 23 (1), S. 171–200.
- Hopf, Ted (2002): *Social Constructivism of International Politics: Identities and Foreign Policies, Moscow 1955 and 1999*, Ithaca, NY.
- Hosli, Madeleine O./Moody, Rebecca/O'Donovan, Bryan/Kaniovski, Serguei/Little, Anna C. H. (2011): Squaring the Circle? Collective and Distributive Effects of United Nations Security Council Reform, in: *Review of International Organizations* 6 (3), S. 163–187.
- Houghton, David P. (2015): *Political Psychology. Situations, Individuals, and Cases*, 2. Aufl., New York u.a.
- Houghton, Patrick (2007): Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivism Approach, in: *Foreign Policy Analysis* 3 (1), S. 24–45.
- Hovi, Jon (2004): Causal Mechanisms and the Study of International Environmental Regimes, in: Underdal, Arild/Young, Oran R. (Hg.): *Regime Consequences: Methodological Challenges and Research Strategies*, Boston, S. 71–86.
- Howard, Lise Morjé (2010): Sources of Change in United States-United Nations Relations 16 (4), S. 485–503.
- Hudson, Valerie M. (2007): *Foreign Policy Analysis. Classic and contemporary Theory*, Lanham.

- Hudson, Valerie M./Vore, Christopher S. (1995): Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow, in: *Mershon International Studies Review* 39 (2), S. 209–238.
- Hurd, Ian (2007): *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton, NJ.
- Hyde, James N. (1956): U.S. Participation in the U.N., in: *International Organization* 10 (1), S. 22–34.
- Ikenberry, G. John (2001): *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, NJ.
- Ikenberry, G. John (2002): Multilateralism and U.S. Grand Strategy, in: Patrick, Stewart/Forman, Shepard (Hg.): *Multilateralism and U.S. Foreign Policy. Ambivalent Engagement*, Boulder, S. 121–140.
- Ikenberry, G. John (2003a): Is American Multilateralism in Decline?, in: *Perspectives on Politics* 1 (3), S. 533–550.
- Ikenberry, G. John (2003b): State Power and the Institutional Bargain: America's Ambivalent Economic and Security Multilateralism, in: Foot, Rosemary/MacFarlane, S. Neil/Mastanduno, Michael (Hg.): *U.S. Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions*, New York, NY, S. 49–70.
- Ikenberry, G. John (2006): *Liberal Order and Imperial Ambition*, Malden, MA/Oxford.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001): *The Responsibility to Protect*, Ottawa. Online verfügbar unter <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Internationale Datenbank für Bauwerke und Bauingenieure (Structurae) (2018): *New United States Mission to the United Nations*. Online verfügbar unter <http://structurae.de/bauwerke/new-united-states-mission-to-the-united-nations> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Irlenkaeuser, Jan C. (2006): "In Order to Form a More Perfect Union" – Die amerikanische Politik zur Reform der Vereinten Nationen, in: Varwick, Johannes/Zimmermann, Andreas (Hg.): *Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven*, Berlin, S. 243–258.
- Isaacson, Kate (2005): Divide and Multiply: Comparative Theory and Methodology in Multiple Case Psychobiography, in: Schultz, William T. (Hg.): *Handbook of Psychobiography*, Oxford/New York, 104–111.

- Iyengar, Shanto/McGuire, William (1993) (Hg.): *Explorations in Political Psychology*, Durham, NC.
- Jabri, Vivienne/Chan, Stephen (1996): *The Ontologist Always Rings Twice: Two More Stories about Structure and Agency in Reply to Hollis and Smith*, in: *Review of International Studies* 22 (1), S. 107–110.
- Jachtenfuchs, Markus (1995): *Ideen und Internationale Beziehungen*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2 (2), S. 417–442.
- Jackson, Patrick T. (2004): *Hegel's House, or 'People are States Too'*, in: *Review of International Studies* 30 (2), S. 281–287.
- Jackson, Patrick/Nexon, Daniel (2004): *Constructivist Realism or Realist Constructivism?*, in: *International Studies Review* 2 (6), S. 337–341.
- Jacobson, Harold Karan (1979): *Networks of Interdependence. International Organizations and the Global Political System*, 1. Aufl., New York.
- Jebb, Gladwyn (1972): *The Memoirs of Lord Gladwyn*, London.
- Jepperson, Ronald/Wendt, Alexander/Katzenstein, Peter J. (1996): *Norm, Identity, and Culture in National Security*, in: Katzenstein, Peter J. (Hg.): *The Culture of national Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, S. 33–75.
- Jervis, Robert (1976): *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton.
- Jervis, Robert (1989): *Political Psychology: Some Challenges and Opportunities*, in: *Political Psychology* 10 (3), S. 481–493.
- Johnson, P. (2006): *Consequences of Positivism: A pragmatic Assesment*, in: *Comparative Political Studies* 39 (2), S. 224–252.
- Johnson, Richard T. (1974): *Managing the White House: An Intimate Study of the Presidency*, New York.
- Johnston, Alastair I. (2001): *Treating International Institutions as Social Environments*, in: *International Studies Quarterly* 45 (4), S. 487–515.
- Johnston, Alastair I. (2008): *Social States: China in International Institutions, 1980–2000*, Princeton, NJ.
- Jones, Bartlett C. (1996): *Flawed Triumphs. Andy Young at the United Nations*, Lanham/Md. (u.a.).
- Jones, Christopher M. (2001): *Roles, Politics, and the Survival of the V-22 Osprey*, in: *Journal of Political and Military Sociology* 29 (1), S. 46–72.
- Jones, Christopher M. (2012): *Bureaucratic Politics*, in: Hook, Steven W./Jones, Christopher M. (Hg.): *Routledge Handbook of American Foreign Policy*, New York/London, S. 118–131.

- Jones, Jeffrey M. (2010): Americans' Rating of United Nations improved, but still low. Thirty-one Percent of Americans say United Nations is doing a good Job. Online verfügbar unter <http://www.gallup.com/poll/126134/americans-rating-united-nations-improved-low.aspx> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Jönsson, Christer/Hall, Martin (2005): *Essence of Diplomacy*, Basingstoke, Vereinigtes Königreich.
- Jørgensen, Knud Erik (2001): Four Levels and a Discipline, in: Fierke, Karin M./Jørgensen, Knud Erik (Hg.): *Constructing International Relations. The Next Generation*, Armonk, New York/London, S. 36–53.
- Jupille, Joseph/Caporaso, James/Checkel, Jeffrey T. (2003): Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union, in: *Comparative Political Studies* 36 (1-2), S. 7–40.
- Kaarbo, Juliet/Gruenfeld, Deborah (1998): The Social Psychology of Inter- and Intragroup Conflict in Governmental Politics, in: *Mershon International Studies Review* 42 (November), S. 226–233.
- Kagan, Robert (1998): The Benevolent Empire, in: *Foreign Policy* 111 (2), S. 24–35.
- Kahler, Miles (1992): Multilateralism with Small and Large Numbers, in: *International Organization* 46 (3), S. 681–708.
- Kaldor, Mary (2003): *Global Civil Society: An Answer to War*, Malden, MA/Oxford.
- Kaplan, Robert D. (1999): Kissinger, Metternich, and Realism, in: *The Atlantic Monthly* 283 (6), S. 73–82.
- Katzenstein, Peter J. (1996) (Hg.): *The Culture of national Security. Norms and Identity in World Politics*, New York.
- Katzenstein, Peter J./Keohane, Robert O./Krasner, Stephen D. (1998): International Organization and the Study of World Politics, in: *International Organization* 52 (4), S. 645–686.
- Kaufmann, Johan (1968): *Conference Diplomacy: An Introductory Analysis*, Leiden, Niederlande.
- Kaufmann, Johan (1980): *United Nations Decision Making*, Rockville, Maryland.
- Kaufmann, Johan (1988): *Conference Diplomacy: An Introductory Analysis*, Dordrecht/Niederlande.
- Kaufmann, Johan (1996): *Conference Diplomacy: An Introduction Analysis*, Dordrecht/Niederlande.
- Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn (1998): *Activists beyond Borders*, Ithaca, NY/London.

- Keller, Patrick (2012): Neokonservatismus als außenpolitische Denkschule?, in: Kosschut, Simon/Kutz, Magnus-Sebastian (Hg.): Die Außenpolitik der USA. Theorie, Prozess, Politikfelder, Regionen, Opladen/Toronto, S. 47–52.
- Kellermann, Barbara (1983): Allison Redux: Three More Decision-Making Models, in: *Polity* 15 (3), S. 351–367.
- Kellermann, Barbara (1988): Introduction, in: Kellermann, Barbara/Rubin, Jeffrey Z. (Hg.): *Leadership and Negotiation in the Middle East*, New York, NY/London, S. 1–13.
- Kelley, Judith G. (2004): *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*, Princeton.
- Kelley, Judith G. (2008): Assessing the Complex Evolution of Norms: The Rise of International Election Monitoring, in: *International Organization* 62 (2), S. 221–255.
- Kelman, Herbert Chanoch (1965): *International Behavior. A Social-Psychological Analysis*, New York.
- Kennedy, Paul (2006): *The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations*, New York, NY.
- Keohane, Robert O. (1982): The Demand for International Regimes, in: *International Organization* 36 (2), S. 325–355.
- Keohane, Robert O. (1984): *After Hegemony*, Princeton, NJ.
- Keohane, Robert O. (1988): International Institutions: Two Approaches, in: *International Studies Quarterly* 32 (4), S. 379–396.
- Keohane, Robert O. (1990): Multilateralism: An Agenda for Research, in: *International Journal* 45 (4), S. 731–764.
- Keohane, Robert O. (2005): *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ.
- Keohane, Robert O. (2006): The Contingent Legitimacy of Multilateralism, in: Newman, Edward/Thakur, Ramesh/Tirman, John (Hg.): *Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, Tokyo, S. 56–76.
- Keohane, Robert O. (2008): Robert Keohane on Institutions and the Need for Innovation in the Field (Theory Talks, 9, May 29). Online verfügbar unter <http://www.theory-talks.org/2008/05/theory-talk-9.html> (aufgerufen am 24.02.2018).

- Keohane, Robert O./Martin, Lisa L. (1995): The Promise of Institutional Theory, in: *International Security* 20 (1), S. 39–51.
- Keohane, Robert O./Nye Joseph S. (1971): Transnational Relations and World Politics, in: *International Organization* 25 (3), S. 329–758.
- Keohane, Robert O./Nye Joseph S. (1977): *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, 5. Aufl., Boston u.a.
- Keohane, Robert O./Nye Joseph S. (2012): *Power and Interdependence*, 4. Aufl., Boston u.a.
- Kinzer, Stephen (2001): *Our Man in Honduras*, New York. Online verfügbar unter <http://www.nybooks.com/articles/archives/2001/sep/20/our-man-in-honduras/> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1963) (Hg.): *The Strategy of Deception: a Study in worldwide communist Tactics*, London.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1971): *Leader and Vanguard in Mass Society. A study of Peronist Argentina*, Cambridge, Mass.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1974): *Political Woman*, New York.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1979): Dictatorships and Double Standards, in: *Commentary Magazine* 68 (5), S. 34–45. Online verfügbar unter <http://www.commentarymagazine.com/article/dictatorships-double-standards/> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1980): *The Presidential Nominating Process. Can it be improved?*, Washington, D.C.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1982a): *Dictatorships and Double Standards. Rationalism and Reason in Politics*, New York.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1982b): *Private Virtues, Public Vices*, Washington, D.C.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1983a): *The Reagan Phenomenon, and other Speeches on Foreign Policy*, Washington, D.C.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1983b): U.N. 'Mugging' fails. *New York Times* vom 31.03.1983. Online verfügbar unter <http://www.nytimes.com/1983/03/31/opinion/un-mugging-fails.html> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1983c): *Global Paternalism: the U.N. and the new international Class Struggle*, Washington, D.C. (Ethics and public policy reprint, 47).
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1983d): *We and They. Understanding ourselves and our Adversary*, Washington, D.C.

- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1984): *Idealism, Realism and the Myth of Appeasement*, London.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1986): *The United States and the World. Setting Limits*, Washington, D.C.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1988a): *Legitimacy and Force. Volume 1: Political and Moral Dimensions*, New Brunswick.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1988b): *Legitimacy and Force. Volume 2: National and international Dimensions*, New Brunswick.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1990): *The withering Away of the Totalitarian State – and other Surprises*, Washington, D.C.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (1996): *Good Intentions. Lost on the Road to the new World Order*, Washington, D.C.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan (2007): *Making War to keep Peace*, New York.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan/Adelman, Carol C. (1988): *International Regulation. New Rules in a changing World Order*, San Francisco/Calif, New York.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan/Cline, Ray S. (1985): *The Reagan Doctrine and U.S. Foreign Policy*, Washington, D.C.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan/Feulner, Jr., Edwin J./Decter, Midge (1982): *The U.N. under Scrutiny*, Washington.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan/Miller, Warren E. (1976): *The new Presidential Elite. Men and Women in National Politics*, New York.
- Kirkpatrick, Jeane Jordan/Novak, Michael/Crutcher, Anne/Lefever, Ernest W. (1978): *Values in an American Government Textbook. Three Appraisals*, Washington, D.C.
- Kissack, Robert (2010): *Pursuing Effective Multilateralism. The European Union, International Organisations, and the Politics of Decision Making*.
- Kissinger, Henry (1957): *A World Restored. Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812–22*, London.
- Kissinger, Henry (1979): *White House Years*, Boston.
- Klotz, Audie (1995): *Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid*, Ithaca, NY.
- Klotz, Audie (2009): *Case Selection*, in: Klotz, Audie/Prakash, Deepa (Hg.): *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide*, New York, S. 43–58.
- Knutson, Jeanne N. (1973) (Hg.): *Handbook of Political Psychology*, San Francisco.

- Kornprobst, Markus (2007): *Argumentation and Compromise: Ireland's Selection of the Territorial Status Quo Norm*, in: *International Organization* 61 (1), S. 69–98.
- Kornprobst, Markus (2009): *Irredentism in European Politics: Argumentation, Compromise and Norms*, New York.
- Kornprobst, Markus/Bjola, Corneliu (2013): *Understanding International Diplomacy. Theory, Practice and Ethics*, London (u.a.).
- Koschut, Simon (2012): *Exzeptionalismus, Interventionismus und Isolationismus*, in: Koschut, Simon/Kutz, Magnus-Sebastian (Hg.): *Die Außenpolitik der USA. Theorie, Prozess, Politikfelder, Regionen*, Opladen/Toronto, S. 31–38.
- Koschut, Simon/Kutz, Magnus-Sebastian (2012) (Hg.): *Die Außenpolitik der USA. Theorie, Prozess, Politikfelder, Regionen*, Opladen/Toronto.
- Kowert, Paul A. (2010): *Foreign Policy and the Social Construction of State Identity*, in: Denemark, Robert A. (Hg.): *The International Studies Encyclopedia*, Malden, MA/Oxford (IV), S. 2479–2498.
- Kozak, David C. (1988): *The Bureaucratic Politics Approach: The Evolution of the Paradigm*, in: Kozak, David C./Keagle, James M. (Hg.): *Bureaucratic Politics and National Security*, Boulder, CO, S. 3–15.
- Krasner, Stephen D. (1972): *Are Bureaucracies Important? Or Allison Wonderland*, in: *Foreign Policy* 7 (Summer), S. 159–179.
- Krasner, Stephen D. (1983) (Hg.): *International Regimes*, Ithaca, NY.
- Kratochwil, Friedrich V. (1989): *Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge.
- Kratochwil, Friedrich V. (2006): *The Genealogy of Multilateralism: Reflections on an Organizational Form and its Crisis*, in: Newman, Edward/Thakur, Ramesh/Tirman, John (Hg.): *Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, Tokyo, S. 139–159.
- Kratochwil, Friedrich V. (2010): *The Puzzles of Politics – Inquiries into the Genesis and Transformation of International Relations*, London.
- Kratochwil, Friedrich V./Ruggie, John G. (1986): *International Organization: State of the Art on the Art of the State*, in: *International Organization* 40 (40), S. 753–775.
- Krause, Joachim (2004): *Multilateralism: Behind European Views*, in: *The Washington Quarterly* 27 (2), S. 43–59.

- Kreps, Sarah E. (2011): *Coalitions of Convenience: United States Military Interventions after the Cold War*, Oxford (u.a.).
- Kubálková, Vendulka/Onuf, Nicholas/Kowert, Paul (1998) (Hg.): *International Relations in a Constructed World*, Armonk, New York.
- Laatikainen, Katie V./Smith, Karen E. (2006) (Hg.): *The European Union at the United Nations: Intersecting Multilateralisms*, London.
- Lake, Anthony (1993): *From Containment to Enlargement*. Address at the School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, 21.09.1993, Washington, D.C. Online verfügbar unter <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1993/html/Dispatchv4no39.html> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Lantis, Jeffrey S. (2013): *US Foreign Policy in Action*, Chichester.
- Lasswell, Harold (1930): *Psychopathology and Politics*, Chicago, IL.
- Lasswell, Harold (1948): *Power and Personality*, New York, NY.
- Lazarou, Elena/Edwards, Geoffrey/Hill, Christopher/Smith, Julie (2014): *The Evolving 'Doctrine' of Multilateralism in the Twenty-First Century*, in: Bouchard, Caroline/Petersen, John/Tocci, Nathalie (Hg.): *Multilateralism in the 21st Century*, New York u.a., S. 39–62.
- League of Nations Photo Archive (2018a): *Signature and Ratification of the Protocol of the Permanent Court of International Justice (PCIJ). Member States*. Online verfügbar unter <http://www.indiana.edu/~league/pcijsurvey.htm> (aufgerufen am 24.02.2018).
- League of Nations Photo Archive (2018b): *Signature and Ratification of the Protocol of the Permanent Court of International Justice (PCIJ). Member States*. Online verfügbar unter <http://www.indiana.edu/~league/pcijsurvey.htm> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Lebow, Richard (2008): *Culture Theory of International Relations*, Cambridge, UK.
- Lee, Steven Hugh (2013): *The Korean War*, Hoboken.
- Legro, Jeffrey W. (1996): *Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Step*, in: *American Political Science Review* 90 (1), S. 118–137.
- Leguey-Feilleux, Jean-Robert (2009): *The Dynamics of Diplomacy*, Boulder, CO u.a.
- Lewis, Jeffrey (2005): *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision-Making in the European Union*, in: *International Organization* 59 (4), S. 937–971.

- Lewis, Paul (2002): Charles M. Lichenstein, 75, American Envoy at the U.N. New York Times vom 31.08.2002. Online verfügbar unter <http://www.nytimes.com/2002/08/31/world/charles-m-lichenstein-75-american-envoy-at-the-un.html> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Liebling, Alvin (2007): Adlai Stevenson's lasting Legacy, 1. Aufl., New York.
- Liebmann, George W. (2012): The last American Diplomat. John D. Negroponte and the changing Face of American Diplomacy, London (u.a.).
- Linklater, Andrew/Suganami, Hidemi (2006): The English School of International Relations: A Contemporary Reassessment, New York.
- Lippman, Thomas W. (2000): Madeleine Albright and the New American Diplomacy, Boulder.
- Lipschutz, Ronnie (1995) (Hg.): On Security, New York.
- Lipset, Seymour Martin (1996): American Exceptionalism: A double edged Sword, New York.
- Locke, John (2012): Two Treatises of Government, nachgedruckt und bearbeitet von 1689, Cambridge u.a.
- Lodge Jr., Henry Cabot (1932): The Cult of Weakness, Boston/New York.
- Lodge Jr., Henry Cabot (1955): Appraising the U.N.'s Influence; The American Ambassador finds the Organization's Effect on Public Opinion its best Implement for an Enduring Peace, New York. Online verfügbar unter <http://select.nytimes.com/gst/abstract.html?res=F50D15F83B5E127A93C> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Lodge Jr., Henry Cabot/Garraty, John Arthur (1967): Responsibility shunned by Lodge; Rebuttal by Henry Cabot Lodge Jr., in: Wilson and the League of Nations, S. 92–101.
- Lodge, Henry Cabot (1973): The Storm has many Eyes. A personal Narrative, New York.
- Lodge, Henry Cabot (1976): As It Was. An Inside View of Politics and Power in the '50s and '60s, 1. Aufl., New York.
- Luck, Edward C. (1999): Mixed Messages. American Politics and International Organization, 1919–1999, Washington, D.C.
- Luckmann, Thomas (1988): Persönliche Identität und Lebenslauf – gesellschaftliche Voraussetzungen, in: Brose, Hanns-Georg/Hildenbrand, Bruno (Hg.): Vom Ende des Individuums bis zur Individualität ohne Ende, Opladen, S. 73–88.

- Luzhi, Chen (2005): Multilateral Diplomacy in a Time of "Relative" Sovereignty, in: Muldoon, James P., Jr./Aviel, JoAnn Fagot/Reitano, Richard/Sullivan, Earl (Hg.): *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*. 2. Aufl., Cambridge, S. 285–297.
- Lynch, Colum (2017): White House Seeks to Cut Billions in Funding for United Nations. *Foreign Policy* vom 13.03.2017. Online verfügbar unter <http://foreignpolicy.com/2017/03/13/white-house-seeks-to-cut-billions-in-funding-for-united-nations/> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Lyon, Alynna J. (2016): *US Politics and the United Nations. A Tale of Dysfunctional Dynamics*, Boulder, CO.
- MacKeever, Porter (1989): *Adlai Stevenson. His Life and Legacy*, New York.
- Mahoney, James (2012): The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences, in: *Sociological Methods and Research* 41 (4), S. 570–597.
- Malone, David (2004) (Hg.): *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, Boulder, CO.
- Malone, David/Foong, Khong Yuen (2003): *Unilateralism and U.S. Foreign Policy. International Perspectives*, Boulder.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York/London.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1998): The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: *International Organization* 52 (4), S. 943–969.
- Marcus, George E. (2013): *Political Psychology. Neuroscience, Genetics, and Politics*, New York/Oxford.
- Marsh, Kevin P. (2012): The Intersection of War and Politics: The Iraq War Troop Surge and Bureaucratic Politics, in: *Armed Forces & Society* 38 (3), S. 413–437.
- Marsh, Kevin P. (2014): Obama's Surge: A Bureaucratic Politics Analysis of the Decision to Order a Troop Surge in the Afghanistan War, in: *Foreign Policy Analysis* 10 (3), S. 265–288.
- Martin, John Bartlow (1977): *Adlai Stevenson and the World. The Life of Adlai E. Stevenson*, 1. Aufl., Garden City/N.Y.
- Martin, Lisa L. (1992): Interests, Power, and Multilateralism, in: *International Organization* 46 (4), S. 765–792.
- Masala, Carlo/Sauer, Frank/Wilhelm, Andreas (2010) (Hg.): *Handbuch der Internationalen Politik*, Wiesbaden.

- Mauß, Hanns W. (2011): *Hegemony Reconstructed? America's Role Competition and its "Leadership" within Its Core Alliances*, in: Harnisch, Sebastian/Frank, Cornelia/Mauß, Hanns W. (Hg.): *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses*, London/New York, S. 167–193.
- Mayer, Tilman/Kronenberg, Volker (2008) (Hg.): *Streitbar für die Demokratie. „Bonner Perspektiven“ der Politischen Wissenschaft und Zeitgeschichte 1959–2009*, Bonn.
- Mazuzan, George T. (1977): *Warren R. Austin at the U.N., 1946–1953*, Kent, Ohio.
- McAdams, Dan P./Ochberg, Richard L. (1988) (Hg.): *Psychobiography and Life Narratives*, Durham, NC.
- McCormick, James M. (2012): *Diplomatic History*, in: Hook, Steven W./Jones, Christopher M. (Hg.): *Routledge Handbook of American Foreign Policy*, New York/London, S. 19–32.
- McDermott, Rose (2002): *Early Reagan Administration Arms Control Policy*, in: *Journal of Cold War Studies* 4 (4), S. 29–59.
- McDermott, Rose (2004): *Political Psychology in International Relations*, Ann Arbor, MI.
- McDougall, Walter A. (1997): *Promised Land, Crusader State. The American Encounter with the World since 1776*, New York.
- McGuire, William (1993): *The Poli-Psy Relationship: Three Phases of a Long Affair*, in: Iyengar, Shanto/McGuire, William (Hg.): *Explorations in Political Psychology*, Durham, NC, S. 9–35.
- McJimsey, George (2003): *Promulgation of the National Industrial Recovery Act and the Establishment of the National Recovery Administration*, Dayton, Ohio (Documentary history of the Franklin D. Roosevelt presidency, 16).
- McKnight Nichols, Christopher (2011): *Promise and Peril. America at the Dawn of a Global Age*, Cambridge u.a.
- Mearsheimer, John (1994/1995): *The False Promise of International Institutions*, in: *International Security* 19 (3), S. 5–49.
- Miles, Rufus E. (1978): *The Origin and Meaning of Miles' Law*, in: *Public Administration Review* 38 (5), S. 399–403.
- Miller, William J. (1967): *Henry Cabot Lodge. A Biography*, New York.
- Mills, Don (2005): *The Diplomat at the United Nations: Yesterday and Today*, in: Muldoon, James P., Jr./Aviel, JoAnn Fagot/Reitano, Richard/Sullivan, Earl (Hg.):

- Multilateral Diplomacy and the United Nations Today. 2. Aufl., Cambridge, S. 23–41.
- Mintz, Alex/DeRouen Jr., Karl (2010): *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge.
- Mitchell, Paul T. (1999): *Ideas, Interests, and Strategy: Bureaucratic Politics and the United States Navy*, in: *Armed Forces & Society* 25 (2), S. 243–265.
- Mohr, Arno (1990): *Die Rolle der Persönlichkeit in politischen Institutionen. Biographische Ansätze in der Politikwissenschaft*, in: *BIOS. Zeitschrift für Biographieforschung und Oral History* 3 (2), S. 225–235.
- Moore, John Allphin/Pubantz, Jerry (1999): *To Create a New World? American Presidents and the United Nations*, New York (u.a.).
- Morgan, Patrick/T.V., Paul/Wirtz, Paul (2009) (Hg.): *Complex Deterrence*, Chicago.
- Morgenthau, Hans J. (1967): *Politics among Nations*, 4. Aufl., New York, NY.
- Morgenthau, Hans J. (1973): *Politics among Nations*, 5. Aufl., New York, NY.
- Moynihan, Daniel Patrick (1978): *A Dangerous Place*, Boston.
- Moynihan, Daniel Patrick (1980): *Counting our Blessings. Reflections on the Future of America*, Boston/Mass. (u.a.).
- Muldoon, James P., Jr. (2005): *Introduction*, in: Muldoon, James P., Jr./Aviel, JoAnn Fagot/Reitano, Richard/Sullivan, Earl (Hg.): *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*. 2. Aufl., Cambridge, S. 1–11.
- Muldoon, James P., Jr. (2010): *Multilateral Diplomacy*, in: Denemark, Robert A. (Hg.): *The International Studies Encyclopedia*, Malden, MA/Oxford (VIII), S. 5271–5278.
- Muldoon, James P., Jr./Aviel, JoAnn Fagot/Reitano, Richard/Sullivan, Earl (2005) (Hg.): *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*, 2. Aufl., Cambridge.
- Muldoon, James P., Jr./Aviel, JoAnn Fagot/Reitano, Richard/Sullivan, Earl (2011) (Hg.): *The New Dynamics of Multilateralism*, Boulder, CO.
- Münzing, Ekkehard (1995): *Die UNO – Instrument amerikanischer Außenpolitik? Die UNO-Politik der Bush-Administration, 1988–1992*, Berlin.
- Murphy, Robert (1964): *Diplomat among Warriors*, London.
- Murray, Leonie G. (2008): *Clinton, Peacekeeping and Humanitarian Interventionism: Rise and Fall of a Policy*, London (u.a.).
- Nadelmann, Ethan A. (1990): *Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society*, in: *International Organization* 44 (4), S. 479–526.

- Nagler, Jörg (2009): Abraham Lincoln. Amerikas großer Präsident – eine Biographie, München.
- Neack, Laura (2012): Multilateralism, in: Hook, Steven W./Jones, Christopher M. (Hg.): Routledge Handbook of American Foreign Policy, New York/London, S. 304–315.
- Neack, Laura/Hey, Jeanne A. K./Haney, Patrick J. (1995) (Hg.): Foreign Affairs Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation, Englewood Cliffs, NJ.
- Nemy, Enid (2007): Leona Helmsley, Hotel Queen, Dies at 87. New York Times vom 20.08.2007. Online verfügbar unter http://www.nytimes.com/2007/08/20/nyregion/20cnd-helmsley.html?ex=1203220800&pagewanted=all&_r=0 (aufgerufen am 24.02.2018).
- Neumann, Iver B. (2004): Beware of Organicism: The Narrative Self of the State, in: Review of International Studies 30 (2), S. 259–267.
- Neumann, Rico/Coe, Kevin (2011): The Rhetoric of the Modern Presidency: A quantitative Assessment, in: Edwards, Jason A./Weiss, David (Hg.): The Rhetoric of American Exceptionalism, S. 11–30.
- Neustadt, Richard E. (1960): Presidential Power: The Politics of Leadership, New York.
- Neustadt, Richard E. (1988): The Power to Persuade, in: Kozak, David C./Keagle, James M. (Hg.): Bureaucratic Politics and National Security, Boulder, CO, S. 146–157.
- Newman, Edward (2006): Multilateral Crises in Historical Perspective, in: Newman, Edward/Thakur, Ramesh/Tirman, John (Hg.): Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change, Tokyo, S. 160–178.
- Newman, Edward/Thakur, Ramesh (2006): Conclusions: Multilateralism under Challenge or in Crisis?, in: Newman, Edward/Thakur, Ramesh/Tirman, John (Hg.): Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change, Tokyo, S. 531–540.
- Newman, Edward/Thakur, Ramesh/Tirman, John (2006): Introduction, in: Newman, Edward/Thakur, Ramesh/Tirman, John (Hg.): Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change, Tokyo, S. 1–17.
- Newmann, William W. (2004): The Structures of National Security Decision Making: Leadership, Institutions, and Politics in the Carter, Reagan, and G.H.W. Bush Years, in: Presidential Studies Quarterly 34 (2), S. 272–306.

- Newsmax (2006): Kirkpatrick Remembered by Conservatives. Online verfügbar unter <http://archive.newsmax.com/archives/ic/2006/12/10/114220.shtml?s=lh> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Nichols, David Allen (2011): Eisenhower 1956. The President's Year of Crisis. Suez and the Brink of War, New York u.a.
- Nicolas, H. G. (1975): The United Nations as a Political Institution, 5. Aufl., London.
- Nixon, Richard M. (1969): Inaugural Address, Washington, D.C. Online verfügbar unter <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=1941> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Nixon, Richard M. (1978): The Memoirs of Richard Nixon, Oxford.
- Nolan, Cathal J. (1997): Notable U.S. Ambassadors since 1775. A biographical Dictionary, Westport/Conn.
- O'Sullivan, John (1845): Annexation, in: United States Magazine and Democratic Review 17 (85), S. 5–10.
- Obama, Barack H. (2011): Remarks by the President at Dedication of the Ronald H. Brown United States Mission to the United Nations Building, 29.03.2011. Online verfügbar unter <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/29/remarks-president-dedication-ronald-h-brown-united-states-mission-united> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Oestreich, Joel (2012): International Organizations as Self-Directed Actors: A Framework for Analysis, New York u.a.
- Office of the Federal Register (U.S.) (1998) (Hg.): Public Papers of the Presidents of the United States, William J. Clinton, Washington, D.C.
- Onuf, Nicolas (1989): World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations, Columbia.
- Onuf, Nicolas (1998): Constructivism: A User's Manual, in: Kubálková, Vendulka/Onuf, Nicolas/Kowert, Paul (Hg.): International Relations in a Constructed World, Armonk, New York, S. 58–78.
- Oppelland, Torsten (1999) (Hg.): Deutsche Politiker 1949–1969, Darmstadt (1).
- Ostrower, Gary B. (1998): The United Nations and the United States, New York.
- Paepcke, Henrike (2004): Die friedens- und sicherheitspolitische Rolle des UN-Generalsekretärs im Wandel. Das kritische Verhältnis zwischen Boutros Boutros-Ghali und den USA, 1. Aufl., Baden-Baden.
- Page, Edward C. (2012): Policy without Politicians. Bureaucratic Influence in Comparative Perspective, Oxford.

- Patrick, Stewart (2002): *Multilateralism and Its Discontents: The Causes and Consequences of U.S. Ambivalence*, in: Patrick, Stewart/Forman, Shepard (Hg.): *Multilateralism and U.S. Foreign Policy. Ambivalent Engagement*, Boulder, S. 1–44.
- Patrick, Stewart (2009): *Best laid Plans: The Origins of American Multilateralism and the Dawn of the Cold War*, Lanham, ML.
- Patrick, Stewart/Forman, Shepard (2002) (Hg.): *Multilateralism and U.S. Foreign Policy. Ambivalent Engagement*, Boulder.
- Payne, Rodger A. (2001): *Persuasion, Frames and Norm Construction* 7 (1), S. 37–61.
- Pelley, Scott (2009): *The Day Reagan Was Shot*. Online verfügbar unter http://www.cbsnews.com/2100-500164_162-287292.html (aufgerufen am 24.02.2018).
- Pérez de Cuéllar, Javier (1997): *Pilgrimage for Peace. A Secretary-General's Memoir*, New York.
- Permanent Observers at the United Nations (2018). Online verfügbar unter <http://www.un.org/en/sections/member-states/intergovernmental-organizations/index.html> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Petersen, John/Bouchard, Caroline (2014): *Making Multilateralism Effective. Modernising Global Governance*, in: Bouchard, Caroline/Petersen, John/Tocci, Nathalie (Hg.): *Multilateralism in the 21st Century*, New York u.a., S. 13–38.
- Peterson, Martha J. (1986): *The General Assembly in World Politics*, Boston.
- Pigman, Geoffrey A. (2010): *Contemporary Diplomacy: Representation and Communication in a Globalised World*, Cambridge.
- Popper, Karl R. (1957): *The Poverty of Historicism*, London.
- Popper, Karl R. (1966): *Of Clouds and Clocks: An Approach to the Problem of Rationality and the Freedom of Man*, St. Louis, MO.
- Post, Jerrold M. (1991): *Saddam Hussein of Iraq: A Political Psychology Profile*, in: *Political Psychology* 12 (2), S. 279–289.
- Post, Jerrold M. (2003) (Hg.): *The Psychological Assessment of Political Leaders*, Ann Arbor, MI.
- Post, Jerrold M. (2009): *Political Personality Profiling*, in: Klotz, Audie/Prakash, Deepa (Hg.): *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide*, New York, S. 131–150.
- Pouliot, Vincent (2010): *International Security in Practice: The Politics of NATO-Russia Diplomacy*, New York.

- Powell, Colin L. (1995): *My American Journey*, New York.
- Power, Samantha (2017): *Samantha Power: My Friend, the Russian Ambassador*. New York Times vom 25.02.2017. Online verfügbar unter <https://www.nytimes.com/2017/02/25/opinion/sunday/samantha-power-my-friend-the-russian-ambassador.html> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Preston, Thomas (2001): *The President and His Inner Circle: Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs*, New York.
- Preston, Thomas (2010): *Leadership and Foreign Policy Analysis*, in: Denmark, Robert A. (Hg.): *The International Studies Encyclopedia*, Malden, MA/Oxford (VIII), S. 4856–4874.
- Preston, Thomas/T Hart, Paul (1999): *Understanding and Evaluating Bureaucratic Politics: The Nexus between Political Leaders and Advisory Systems*, in: *Political Psychology* 20 (1), S. 49–98.
- Price, Richard M. (1997): *The Chemical Weapons Taboo*, Ithaca, NY.
- Pruden, Caroline (1998): *Conditional Partners. Eisenhower, the United Nations, and the search for a permanent Peace*, Baton Rouge.
- Putnam, Robert D. (1988): *Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games*, in: *International Organization* 42 (3), S. 427–460.
- Quandt, William B. (2005): *Peace Process. American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, 3. Aufl., Washington, D.C/Berkeley.
- Raymond, Gregory A. (1997): *Neutrality Norms and the Balance of Power*, in: *Cooperation and Conflict* 32 (2), S. 123–146.
- Reagan, Ronald (1990): *An American Life*, New York.
- Reinalda, Bob (2013) (Hg.): *Routledge Handbook of International Organization*, London/New York.
- Reitano, Richard/Elfenbein, Caleb (2005): *Multilateral Diplomacy and the United Nations in the Aftermath of 9/11*, in: Muldoon, James P., Jr./Aviel, JoAnn Fagot/Reitano, Richard/Sullivan, Earl (Hg.): *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*. 2. Aufl., Cambridge, S. 309–321.
- Renshon, Jonathan/Renshon, Stanley A. (2008): *The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making*, in: *Political Psychology* 29 (4), S. 509–536.
- Renwick Monroe, Kristen (2002) (Hg.): *Political Psychology*, Mahwah/London.
- Restad, Hilde Eliassen (2015): *American Exceptionalism. An Idea that made a Nation and remade the World*, New York.

- Reus-Smit, Christian (1997): The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions, in: *International Organization* 51 (4), S. 555–589.
- Reus-Smit, Christian (1999): *The Moral Purpose of the State: Culture, Social Identity, and Institutional Rationality in International Relations*, Princeton, NJ.
- Reus-Smit, Christian (2001): Human Rights and the Social Construction of Sovereignty, in: *Review of International Studies* 27 (4), S. 519–538.
- Reus-Smit, Christian (2011): Struggles for Individual Rights and the Expansion of the International System, in: *International Organization* 65 (2), S. 207–242.
- Rhodes, Edward (1994): Do Bureaucratic Politics Matter? Some Disconfirming Findings from the Case of the U.S. Navy, in: *World Politics* 47 (Oktober), S. 1–41.
- Riker, William H. (1995): The Political Psychology of Rational Choice Theory, in: *Political Psychology* 16 (1), S. 23–44.
- Ripley, Brian (1995): Cognition, Culture, and Bureaucratic Politics, in: Neack, Laura/Hey, Jeanne A. K./Haney, Patrick J. (Hg.): *Foreign Affairs Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, Englewood Cliffs, NJ, S. 85–97.
- Risse, Thomas (2000): "Let's Argue!", in: *International Organization* 54 (1), S. 1–40.
- Risse, Thomas (2010): *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*, Ithaca, NY/London.
- Risse, Thomas (2014): *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, Cambridge.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen/Sikkink, Kathryn (1999) (Hg.): *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge.
- Risse-Kappen, Thomas (1994): Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War, in: *International Organization* 48 (2), S. 185–214.
- Risse-Kappen, Thomas (1995): *Cooperation among Democracies. The European Influence on US Foreign Policy*, Princeton, NJ.
- Rittberger, Volker (Hg.) (2006): *Weltordnung durch Weltmacht oder Weltorganisation?*, Baden-Baden.
- Roberts, Ivor (2011): *Satow's Diplomatic Practice*, Oxford (u.a.).
- Rockman, Bert A. (1988): America's Department of State: Irregular and Regular Syndromes of Policymaking, in: Kozak, David C./Keagle, James M. (Hg.): *Bureaucratic Politics and National Security*, Boulder, CO, S. 174–202.

- Rosati, Jerel A. (1981): Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective, in: *World Politics* 33 (2), S. 234–252.
- Rosenau, James N. (1966): Pre-Theories and Theories in Foreign Policy, in: Farrell, R. Barry (Hg.): *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, IL, S. 27–92.
- Rosenow, Patrick (2009): Weltmacht gegen Weltorganisation? Die UN-Politik der USA unter George W. Bush, Marburg.
- Rosenow, Patrick (2013): Von Rice zu Power – die UN-Botschafterinnen unter Barack Obama, in: *Vereinte Nationen* 61 (5), S. 210–215.
- Rosenow, Patrick (2017): Multilateralismus statt „Deals“!, in: *Vereinte Nationen* 65 (1), S. 23.
- Rosenow, Patrick/Harsha, Daniel (28.02.2013): Die Rolle der US-amerikanischen UN-Botschafter. Interview mit US Congress Staff Member, House Foreign Relations Committee (Daniel Harsha), Washington, D.C.
- Rosenow, Patrick/Leimbach, Dulcie (26.02.2013): Die Rolle der US-amerikanischen UN-Botschafter. Interview mit Dulcie Leimbach (PassBlue), New York, NY.
- Rosenow, Patrick/Lynch, Colum (25.02.2013): Die Rolle der US-amerikanischen UN-Botschafter. Interview mit Colum Lynch (Washington Post und Foreign Policy), New York, NY.
- Rosenow, Patrick/Meisler, Stanley (01.03.2013): Die Rolle der US-amerikanischen UN-Botschafter. Interview mit Stanley Meisler (Journalist, Autor), Washington, D.C.
- Rosenow, Patrick/Schlesinger, Steven C. (25.02.2013): Die Rolle der US-amerikanischen UN-Botschafter. Interview mit Steven C. Schlesinger (Century Foundation), New York, NY.
- Rosenow, Patrick/Weischler, Joanna (26.02.2013): Die Rolle der US-amerikanischen UN-Botschafter. Interview mit Joanna Weischler (Security Council Report), New York, NY.
- Rosenow, Patrick/Yost, Felicity O. (2015): Interview über ihren Vater Charles W. Yost via E-Mail am 13.07.2015.
- Rosert, Elvira (2012): Fest etabliert und weiterhin lebendig: Normenforschung in den Internationalen Beziehungen, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 22 (4), S. 599–623.

- Rothkopf, David J. (2005): *Running the World. The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, 1. Aufl., New York.
- Rourke, Francis W. (1972): *Bureaucracy and Foreign Policy*, Baltimore, MD.
- Ruggie, John G. (1983): *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in: Krasner, Stephen D. (Hg.): *International Regimes*, Ithaca, NY, S. 195–232.
- Ruggie, John G. (1992): *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, in: *International Organization* 46 (3), S. 561–598.
- Ruggie, John G. (1993a) (Hg.): *Multilateralism Matters: Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, NY
- Ruggie, John G. (1993b): *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, in: Ruggie, John G. (Hg.): *Multilateralism Matters: Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, NY, S. 3–48.
- Ruggie, John G. (1993c): *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, in: *International Organization* 46 (1), S. 139–174.
- Ruggie, John G. (1994): *Third Try at World Order? America and Multilateralism after the Cold War*, in: *Political Science Quarterly* 109 (4), S. 553–570.
- Ruggie, John G. (1998a): *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, London.
- Ruggie, John G. (1998b): *What makes the World hang together?*, in: *International Organization* 52 (4), S. 855–885.
- Runyan, William McKinley (1982): *Life Histories and Psychobiography: Explorations in Theory and Method*, New York/Oxford.
- Russell, Alec (2011): *Kofi Annan Interview: The Full Transcript*. Online verfügbar unter <https://www.ft.com/content/c2d31f14-7caa-11e0-b9e3-00144feabdc0> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Rutherford, Kenneth R. (2008): *Humanitarianism under Fire: The US and UN Intervention in Somalia*, Sterling, VA.
- Sahlin, Kerstin/Wedlin, Linda (2008): *Circulating Ideas: Imitation, Translation and Editing*, in: Greenwood, Royston/Oliver, Christine/Suddaby, Roy/Sahlin, Kerstin (Hg.): *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London, S. 218–243.
- Sandholtz, Wayne (2008): *Dynamics of International Norm Change: Rules against War-time Plunder*, in: *European Journal of International Relations* 14 (1), S. 101–131.

- Santos, Sofia (2011): Die Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und ihre Auswirkungen auf die internationale Ordnung, Baden-Baden.
- Schatzki, Theodore/Knorr-Cetina, Karin/Savigny, Eike von (2001) (Hg.): The Practice Turn in Contemporary Theory, London.
- Schermer, Franz J. (2005): Grundlagen der Psychologie, 2. Aufl., Stuttgart.
- Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (2010) (Hg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, 3. Aufl., Stuttgart.
- Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (2014) (Hg.): Theories of International Relations, London/New York.
- Schiffer, Robert L./Stevenson Adlai E. (1961): Looking Outward. Years of Crisis at the United Nations, New York.
- Schimmelfennig, Frank (2001): The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: International Organization 55 (1), S. 47–80.
- Schimmelfennig, Frank (2003): The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric, Cambridge, UK.
- Schimmelfennig, Frank (2005): Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe, in: International Organization 59 (4), S. 827–860.
- Schlesinger, Steven C. (2003): Act of Creation. The Founding of the United Nations, Boulder, CO.
- Schmitt, Eva-Mareike (2013): Neuere Entwicklungen bei der Reform des UN-Sicherheitsrates, in: Vereinte Nationen 61 (5), S. 202–208.
- Schultz, William T. (2005): Introducing Psychobiography, in: Schultz, William T. (Hg.): Handbook of Psychobiography, Oxford/New York, S. 3–18.
- Schulzinger, Robert D. (2002): U.S. Diplomacy since 1900, Oxford (u.a.).
- Schumann, Siegfried (2012): Individuelles Verhalten. Möglichkeiten der Erforschung durch Einstellungen, Werte und Persönlichkeit, Schwalbach.
- Schwarz, Benjamin (1998): Dirty Hands. The success of U.S. policy in El Salvador – preventing a guerrilla victory – was based on 40,000 political murders. The Atlantic online vom Dezember 1998. Online verfügbar unter <http://www.theatlantic.com/past/docs/issues/98dec/elsalv.htm> (aufgerufen am 24.02.2018).

- Schwarz, Hans-Peter (2001): *Das Gesicht des Jahrhunderts. Monster, Retter und Medokritäten*, Berlin.
- Scott, James M. (1998) (Hg.): *After the End. Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Durham/London.
- Scott, William A./Withey, Stephen B. (1958): *The United States and the United Nations. The Public View*, New York.
- Sears, David O./Huddy, Leonie/Jervis, Robert (2003) (Hg.): *Oxford Handbook of Political Psychology*, Oxford/New York.
- Sengupta, Somini (2017): Vitaly Churkin, Russia's U.N. Ambassador, Dies at 64. *New York Times* vom 20.02.2017. Online verfügbar unter https://www.nytimes.com/2017/02/20/world/europe/churkin-russia-ambassador-un-death.html?_r=0 (aufgerufen am 24.02.2018).
- Sharp, Paul/Wiseman, Geoffrey (2007) (Hg.): *The Diplomatic Corps as an Institution of International Society*, Basingstoke, Vereinigtes Königreich.
- Sievers, Loraine/Daws, Sam (2014): *The Procedure of the UN Security Council*, 4. Aufl., Oxford.
- Sievers, Rodney M. (1983): *The Last Puritan? Adlai Stevenson in American Politics*, Port Washington/N.Y.
- Sikkink, Kathryn (1993): *The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe*, in: Goldstein, Judith/Keohane, Robert O. (Hg.): *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. 1. Aufl., Ithaca, NY, S. 139–170.
- Simon, Herbert A. (1985): *Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science*, in: *American Political Science Review* 79 (2), S. 293–304.
- Simon, Herbert A. (1995): *Rationality in Political Behavior*, in: *Political Psychology* 16 (1), S. 45–61.
- Singer, J. David (1961): *The Levels-of-Analysis Problem in International Relations*, in: *World Politics* 14 (1), S. 77–92.
- Slaughter, Anne-Marie (2011): *Preface: A National Strategic Narrativ*. Online verfügbar unter <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/A%20National%20Strategic%20Narrative.pdf> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Smith, Courtney B. (2006): *Politics and Process at the United Nations. The Global Dance*, Boulder.

- Smith, Martin (2008): US Bureaucratic Politics and the Decision to invade Iraq, in: *Contemporary Politics* 14 (1), S. 91–105.
- Smith, Steve (1985): Policy Preferences and Bureaucratic Position: The Case of American Hostage Rescue Mission, in: *International Affairs* 61 (1), S. 9–25.
- Snyder, Richard C./Bruck, Henry W./Sapin, Burton (1954): *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton, NJ.
- Snyder, Richard C./Bruck, Henry W./Sapin, Burton (2002) (Hg.): *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, Berkeley, CA.
- Sofer, Sasson (1988): Old and New Diplomacy: A Debate revisited, in: *Review of International Studies* 14 (3), S. 195–211.
- Spencer, Herbert (1986): The Great Man Theory Breaks Down, in: Kellermann, Barbara (Hg.): *Political Leadership: A Source Book*, Pittsburgh, PA, S. 10–15.
- Spies, Yolanda Kemp (2013): Multilateral Diplomats in the early Twenty-First Century, in: Reinalda, Bob (Hg.): *Routledge Handbook of International Organization*, London/New York, S. 205–217.
- Stahn, Carsten/Melber, Henning (2013) (Hg.): *Peace Diplomacy, Global Justice and International Agency: Rethinking Human Security and Ethics in the Spirit of Dag Hammarskjöld*, Oxford/New York.
- Steigerwald, David (1994): *Wilsonian Idealism in America*, Ithaca, NY.
- Steinberg, Blema S. (2008): *Women in Power. The Personalities and Leadership Styles of Indira Gandhi, Golda Meir, and Margaret Thatcher*, Ithaca, NY/London.
- Steinbruner, John (1974): *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*, Princeton.
- Stephanson, Anders (1995): *Manifest Destiny: American Expansionism and the Empire of Right*, New York.
- Sterling-Folker, Jennifer (1998): Between a Rock and a Hard Place: Assertive Multilateralism and Post-Cold War U.S. Foreign Policy Making, in: Scott, James M. (Hg.): *After the End. Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Durham/London, S. 277–304.
- Sterling-Folker, Jennifer/Badie, Dina (2012): Constructivism, in: Hook, Steven W./Jones, Christopher M. (Hg.): *Routledge Handbook of American Foreign Policy*, New York/London, S. 104–117.
- Stern, Sheldon (1978): Oral History Interview with Charles W. Yost for the John F. Kennedy Library, Washington, D.C. Online verfügbar unter

- <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/Archives/JFKOH-CWY-01.aspx>
(aufgerufen am 24.02.2018).
- Stone, William/Schaffner, Paul (1988): *The Psychology of Politics*, 2. Aufl., New York, NY.
- Suganami, Hidemi (1999): Agents, Structures, Narratives, in: *European Journal of International Relations* 5 (3), S. 365–386.
- Sullivan, Denis (1991): Bureaucratic politics in Development Assistance: The Failure of American Aid in Egypt, in: *Administration & Society* 23 (1), S. 29–53.
- Sullivan, Earl (2005): Multilateral Diplomacy in the Twenty-First Century, in: Muldoon, James P., Jr./Aviel, JoAnn Fagot/Reitano, Richard/Sullivan, Earl (Hg.): *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*. 2. Aufl., Cambridge, S. 273–283.
- 'T Hart, Paul/Rosenthal, Uriel (1998): Repraising Bureaucratic Politics, in: *Mershon International Studies Review* 42 (2), S. 233–240.
- Tannenwald, Nina (1999): The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use, in: *International Organization* 53 (3), S. 433–468.
- Tannenwald, Nina (2007): *Nuclear Taboo: The United States and the Non-Use of Nuclear Weapons since 1945*, New York.
- Task Force on the United Nations (2005a): *American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations*, Washington, D.C. Online verfügbar unter http://www.usip.org/files/file/usip_un_report.pdf (aufgerufen am 24.02.2018).
- Task Force on the United Nations (2005b): *The Imperative for Action. An Update of the Report of the Task Force on American Interests and UN Reform*, Washington, D.C. Online verfügbar unter http://www.usip.org/files/file/un_update.pdf (aufgerufen am 24.02.2018).
- Telò, Mario (2012): State and Multilateralism: History and Perspectives, in: Telò, Mario (Hg.): *State, Globalization and Multilateralism*, Heidelberg/London/New York, S. 7–44.
- Telò, Mario (2012) (Hg.): *State, Globalization and Multilateralism*, Heidelberg/London/New York.
- Terpstra, Rienk W. (2005): Multilateral Diplomacy: A View from the UN, in: Muldoon, James P., Jr./Aviel, JoAnn Fagot/Reitano, Richard/Sullivan, Earl (Hg.): *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*. 2. Aufl., Cambridge, S. 240–244.

- Thakur, Ramesh (2002): Security in the New Millenium, in: Cooper, Andrew F./English, John./Thakur, Ramesh (Hg.): Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy?, Tokyo, S. 106–132.
- Thant, U. (1978): View from the UN, Garden City.
- Tharoor, Shashi (2003): Why America still needs the United Nations, in: Foreign Affairs 82 (5), S. 67–80.
- The Economist (2006): Jeane Kirkpatrick. Jeane Kirkpatrick, academic and ambassador, died on December 7th, aged 80. The Economist vom 19.12.2006. Online verfügbar unter <http://www.economist.com/node/8447241> (aufgerufen am 24.02.2018).
- The Editors of Encyclopædia Britannica (2018): Ronald Harmon Brown. American Politician. Encyclopædia Britannica. Online verfügbar unter <http://www.britannica.com/biography/Ron-Brown> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Thompson, James C. (1973): On the Making of U.S. China Policy, 1961–1969: A Study in Bureaucratic Politics, in: China Quarterly 50 (April-June), S. 220–243.
- Tocqueville, Alexis de (1835): Democracy in America, Vol. 1-2, London.
- Tonelson, Alan (1982): Human Rights: The Bias We Need, in: Foreign Policy (49), S. 55–61.
- Trusteeship Council (2018). Online verfügbar unter <http://www.un.org/en/mainbodies/trusteeship/> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Ulbert, Cornelia (2010): Sozialkonstruktivismus, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. 3. Aufl., Stuttgart, S. 427–460.
- Ulbert, Cornelia (2014): Social Constructivism, in: Schieder, Siegfried/Spindler Manuela (Hg.): Theories of International Relations, London/New York, S. 248–268.
- UN-Charta (1945/1965): Charter of the United Nations and the Statute of the International Court of Justice, San Francisco. Online verfügbar unter <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Underdal, Arild/Young, Oran R. (2004) (Hg.): Regime Consequences: Methodological Challenges and Research Strategies, Boston.
- United Nations (2018): Permanent Missions, New York. Online verfügbar unter <https://www.un.int/> (aufgerufen am 24.02.2018).

- United Nations Archives and Records Management Section (UNARMS) (1968): Correspondence Files of the Secretary-General U Thant: with Heads of State, Governments, Permanent Representatives and Observers to the United Nations. S-0882-0005-01-00001, New York. Online verfügbar unter <http://search.archives.un.org/uploads/r/united-nations-archives/5/1/8/5186eb02ac8c97a82f2a670470bb518efed07150386670f17570e613ca529043/S-0882-0005-01-00001.pdf> (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Collection of Princeton University Library (2010): Voting Patterns in the United Nations. United Nations Depository Library No. 007, Princeton. Online verfügbar unter <http://www.princeton.edu/~sbwhite/un/VotePrac.html> (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations General Assembly Official Record (1984): Statement by Ambassador Paul J.F. Lusaka, President of the thirty-ninth session of the U.N. General Assembly on 18 September 1984.
- United Nations Official Records (1956a): General Assembly First Emergency Session. Supplement No. 1 (A/3354). Online verfügbar unter http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/3354&Lang=E (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Official Records (1956b): General Assembly First Emergency Session. Supplement No. 1 (A/3355). Online verfügbar unter http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/3355&Lang=E (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations ONUC (2018): Republic of the Congo. Background. Online verfügbar unter <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/onucB.htm> (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Participation Act (1945). Online verfügbar unter http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad031.asp (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Participation Act. Amendment (1949). Online verfügbar unter http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad032.asp (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Regional Information Center (UNRIC) (2018): Die Entwicklung der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, 1945–2011, Brüssel. Online verfügbar unter <https://www.unric.org/de/aufbau-der-uno/89> (aufgerufen am 24.02.2018).

- United Nations Report A/CN.4/110-A/3623 (1957). Online verfügbar unter http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_110.pdf (aufgerufen am 01.11.2014).
- United Nations Resolution A/RES/257 (III) (1948). Online verfügbar unter [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/257\(III\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/257(III)&Lang=E&Area=RESOLUTION) (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution A/RES/377 (1950). Online verfügbar unter [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/377\(V\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/377(V)&Lang=E&Area=RESOLUTION) (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution A/RES/1004 (1950). Online verfügbar unter http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/3355&Lang=E (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution A/RES/1120 (1950). Online verfügbar unter http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1122%28XI%29&Lang=E&Area=RESOLUTION (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution A/ES-I/998 (1956). Online verfügbar unter http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/3354&Lang=E (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution A/RES/1123 (1957). Online verfügbar unter [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1123\(XI\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1123(XI)) (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution A/RES/1124 (1957). Online verfügbar unter http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1122%28XI%29&Lang=E&Area=RESOLUTION (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution A/RES/15/1514 (1960). Online verfügbar unter <http://www.un-documents.net/a15r1514.htm> (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution A/RES/1874 (S-IV) (1963). Online verfügbar unter <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/3AE8F4AB56855D0F85256F5C005D8454> (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution A/RES/20/2065 (1965). Online verfügbar unter [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2065\(XX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2065(XX)) (aufgerufen am 24.02.2018).

- United Nations Resolution A/RES/2131 (XX) (1965). Online verfügbar unter [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2131\(XX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2131(XX)) (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution A/RES/3379 (XXX) (1975). Online verfügbar unter <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/000/92/IMG/NR000092.pdf?OpenElement> (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution A/RES/36/155 (1981). Online verfügbar unter http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/36/155 (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution A/RES/40/22 (1985). Online verfügbar unter http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/40/22 (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution A/RES/55/235 (2001). Online verfügbar unter http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/235 (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution A/RES/60/1 (2005). Online verfügbar unter <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf> (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution S/RES/39 (1948). Online verfügbar unter http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=s/res/39%281948%29 (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution S/RES/47 (1948). Online verfügbar unter http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=s/res/47%281948%29 (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution S/RES/465 (1980). Online verfügbar unter [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/465\(1980\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/465(1980)) (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution S/RES/502 (1982). Online verfügbar unter [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/502\(1982\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/502(1982)) aufgerufen am 24.02.2018.
- United Nations Resolution S/RES/751 (1992). Online verfügbar unter [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/751\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/751(1992)) (aufgerufen am 24.02.2018).

- United Nations Resolution S/RES/775 (1992). Online verfügbar unter [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/775\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/775(1992)) (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution S/RES/794 (1992). Online verfügbar unter [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794(1992)) (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution S/RES/814 (1993). Online verfügbar unter [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/814\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/814(1993)) (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Resolution S/RES/940 (1994). Online verfügbar unter [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/940\(1994\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/940(1994)) (aufgerufen am 24.02.2018).
- United Nations Security Council (1994): Members of the Security Council in 1994. Online verfügbar unter http://www.un.org/en/sc/inc/searchres_sc_year_english.asp?year=1994 (aufgerufen am 24.02.2018).
- United States Congress (1953): Nomination of Henry C. Lodge Jr. Hearing before the Committee on Foreign Relations. United States Senate, 83th Congress, First Session on the Nomination of Henry C. Lodge Jr. to be Representative to the United Nations, Washington, D.C.
- United States Congress (1969): Nomination of Charles W. Yost. Hearing before the Committee on Foreign Relations. United States Senate, 91th Congress, First Session on the Nomination of Charles W. Yost to be Representative to the United Nations, Washington, D.C.
- United States Congress (1981): Nomination of Jeane J. Kirkpatrick. Hearing before the Committee on Foreign Relations. United States Senate, 97th Congress, First Session on the Nomination of Jeane J. Kirkpatrick to be Representative to the United Nations, Washington, D.C.
- United States Congress (1993a): Nomination of Madeleine K. Albright. Hearing before the Committee on Foreign Relations. United States Senate, 103rd Congress, First Session on the Nomination of Madeleine K. Albright to be United States Ambassador to the United Nations, Washington, D.C.
- United States Congress (1993b): U.S. Participation in United Nations Peacekeeping Activities. Hearing before the Subcommittee on International Security, International Organizations and Human Rights of the Committee on Foreign Affairs.

- United States House of Representatives, 103rd Congress, First Session, Washington, D.C.
- United States Foreign Service Act (1946). Online verfügbar unter <http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3407400139.html> (aufgerufen am 24.02.2018).
- United States Foreign Service Act (1980). Online verfügbar unter <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/fsa.pdf> (aufgerufen am 24.02.2018).
- United States Mission to the United Nations (USUN) (2018). Online verfügbar unter <http://usun.state.gov/> (aufgerufen am 24.02.2018).
- United States Mission to the United Nations (USUN) (About) (2018). Online verfügbar unter <http://usun.state.gov/about/> (aufgerufen am 24.02.2018).
- United States Mission to the United Nations (USUN) (Leadership) (2018). Online verfügbar unter <http://usun.state.gov/leadership/> (aufgerufen am 24.02.2018).
- United States Senate (2018): 75th Congress (1937–1939). Online verfügbar unter http://www.senate.gov/pagelayout/history/one_item_and_teasers/partydiv.htm (aufgerufen am 24.02.2018).
- Urquhart, Brian (1972): Hammarskjold, New York.
- Urquhart, Brian (1987): A Life in Peace and War, New York.
- US Department of State – Office of the Historian (2012a): Elliott Abrams (1948–). Online verfügbar unter <http://history.state.gov/departmenthistory/people/abrams-elliott> (aufgerufen am 06.10.2012).
- US Department of State – Office of the Historian (2012b): Gregory J. Newell (1949–). Online verfügbar unter <http://history.state.gov/departmenthistory/people/newell-gregory-j> (aufgerufen am 06.10.2012).
- US Department of State – Office of the Historian (2017a): Representatives of the U.S.A. to the United Nations, Washington, D.C. Online verfügbar unter <https://history.state.gov/departmenthistory/people/chiefsomission/representative-to-un> (aufgerufen am 07.02.2017).
- US Department of State – Office of the Historian (2017b): Robert Daniel Murphy (1894–1978). Online verfügbar unter <http://history.state.gov/departmenthistory/people/murphy-robert-daniel> (aufgerufen am 22.04.2017).

- US Department of State – Office of the Historian (2017c): Francis Orlando Wilcox (1908–1985). Online verfügbar unter <http://history.state.gov/departmenthistory/people/wilcox-francis-orlando> (aufgerufen am 22.04.2017).
- US Department of State (2017a): Career Ambassadors, Washington, D.C. Online verfügbar unter <http://history.state.gov/departmenthistory/people/principalofficers/career-ambassador> (aufgerufen am 22.04.2017).
- US Department of State (2017b): United States Participation in the United Nations. Voting Practices in the United Nations, 1999–2011, Washington, D.C. Online verfügbar unter <http://www.state.gov/p/io/rls/rpt/index.htm> (aufgerufen am 22.04.2017).
- van Langenhove, Luk (2010): The Transformation of Multilateralism Mode 1.0 to Mode 2.0, in: *Global Policy* 1 (3), S. 263–270.
- Varwick, Johannes/Zimmermann, Andreas (2006) (Hg.): *Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven*, Berlin.
- Verfassung der USA. Zusatzartikel 22 (2018). Online verfügbar unter <https://www.archives.gov/founding-docs/amendments-11-27> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Volkan, Vamik D./Iitzkowitz, Norman/Dod, Andrew W. (1997): *Richard Nixon: A Psychobiography*, New York.
- Wadsworth, James Jeremiah (1966): *The Glass House. The United Nations in Action*, New York u.a.
- Waeber, Ole (1995): *Securitization and Desecuritization*, in: Lipschutz, Ronnie (Hg.): *On Security*, New York, S. 46–86.
- Waltz, Kenneth N. (1959): *Man, The State and War: A Theoretical Analysis*, New York, NY.
- Waltz, Kenneth N. (1979): *A Theory of International Politics*, New York.
- Waltz, Kenneth N. (2001): *Man, The State, and War: A Theoretical Analysis*, New York.
- Washington, George (1796): *Farewell Address (Transcription)*, 19.09.1796. Online verfügbar unter http://gwpapers.virginia.edu/documents_gw/farewell/transcript.html (aufgerufen am 24.02.2018).

- Wasmund, Klaus (2000): Politische Psychologie, in: Holtmann, Everhard (Hg.): Politik-Lexikon. 3. Aufl., München, S. 528–532.
- Watson, Adam (1992): *The Evolution of International Society*, London.
- Weber, Steve (1992): Shaping the Postwar Balance of Power. Multilateralism in NATO, in: *International Organization* 46 (3), S. 633–680.
- Wedgwood, Ruth (2002): Unilateral Action in a Multilateral World, in: Patrick, Stewart/Forman, Shepard (Hg.): *Multilateralism and U.S. Foreign Policy. Ambivalent Engagement*, Boulder, S. 167–189.
- Weiler, Lawrence D./Simons, Anne Patricia (1967): *The Search for International Peace and Security*, New York.
- Weiss, Thomas G. (1993) (Hg.): *Collective Security in a Changing World*, Boulder, CO.
- Weiss, Thomas G./Daws, Sam (2007): *The Oxford Handbook of the United Nations*, Oxford.
- Weiss, Thomas G./Wilkinson, Rorden (2014) (Hg.): *International Organization and Global Governance*, London/New York.
- Weldes, Jutta (1996): Constructing National Interests, in: *European Journal of International Relations* 2 (3), S. 275–318.
- Weldes, Jutta (1998): Bureaucratic Politics: A Critical Constructivist Assessment, in: *Mershon International Studies Review* 42 (2), S. 216–225.
- Weller, Christoph (2000): Collective Identities in World Society, in: Albert, Mathias/Brock, Lothar/Wolf, Klaus D. (Hg.): *Civilizing World Politics: Society and Community beyond the State*, Lanham, MD, S. 45–68.
- Wendt, Alexander (1987): The Agent-Structure Problem in International Relations Theory, in: *International Organization* 41 (3), S. 335–370.
- Wendt, Alexander (1991): Bridging the Theory/Meta-Theory Gap in International Relations, in: *Review of International Studies* 17 (1), S. 383–392.
- Wendt, Alexander (1992a): Anarchy is what States make of it: The social Construction of Power Politics, in: *International Organization* 46 (2), S. 391–425.
- Wendt, Alexander (1992b): Levels of Analysis vs. Agents and Structures: Part III, in: *Review of International Studies* 18 (2), S. 181–185.
- Wendt, Alexander (1994): Collective Identity Formation and the International State, in: *American Political Science Review* 88 (2), S. 384–396.
- Wendt, Alexander (1998): On Constitution and Causation in International Relations, in: *Review of International Studies* 24 (5), S. 101–117.

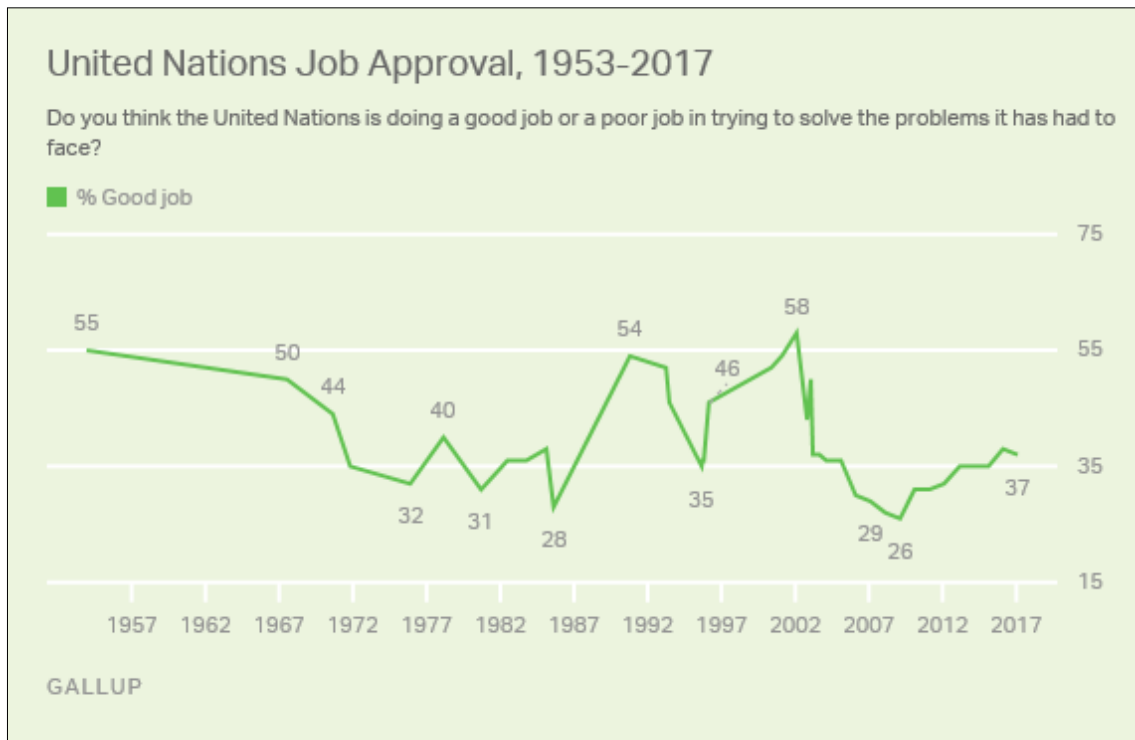
- Wendt, Alexander (1999): *Social Theory of international Politics*, Cambridge/New York.
- Wendt, Alexander (2004): The State as a Person in International Theory, in: *Review of International Studies* 30 (2), S. 289–316.
- Weston, Thomas (2005) (Hg.): *America's Interests in the United Nations. A U.S. Response to the Report of the UN Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change by six former U.S. Permanent Representatives to the UN*, Washington, D.C. Online verfügbar unter https://isd.georgetown.edu/sites/isd/files/Americas_Interests_United_Nations.pdf (aufgerufen am 24.02.2018).
- White House (2012): *President Obama Names Presidential Medal of Freedom Recipients*, Washington, D.C. Online verfügbar unter <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/04/26/president-obama-names-presidential-medal-freedom-recipients> (aufgerufen am 24.02.2018).
- White, R. (1991): Empathizing with Saddam Hussein, in: *Political Psychology* 12 (2), S. 291–308.
- Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (1961). Online verfügbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19610070/201406120000/0.191.01.pdf> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Wiener, Antje (2008): *The Invisible Constitution of Politics: Contested Norms and International Encounters*, New York.
- Wight, Colin (1999): They Shoot Dead Horses Don't They? Locating Agency in the Agent-Structure Problematique, in: *European Journal of International Relations* 5 (1), S. 109–142.
- Wight, Colin (2004): State Agency: Social Action without Human Activity?, in: *Review of International Studies* 30 (2), S. 269–280.
- Wight, Colin (2006): *Agents, Structures and International Relations – Politics as Ontology*, New York.
- William J. Clinton Presidential History Project (2006a): *Madeleine K. Albright – Briefing Materials*, Charlottesville, VA. Online verfügbar unter http://web1.millercenter.org/poh/materials/ohp_2006_0830_albright.pdf (aufgerufen am 24.02.2018).

- William J. Clinton Presidential History Project (2006b): Madeleine K. Albright – Interview, Charlottesville, VA. Online verfügbar unter http://web1.millercenter.org/poh/transcripts/ohp_2006_0830_albright.pdf (aufgerufen am 24.02.2018).
- Williams, Michael (2005): *The Realist Tradition and the Limits of International Relations*, Cambridge, UK.
- Winkelmann, Ingo (2005): Effektiver Multilateralismus, in: Fröhlich, Manuel/Dicke, Klaus (Hg.): *Wege multilateraler Diplomatie*, Baden-Baden, S. 93–112.
- Winter, David G. (2003): Personality and Political Behaviour, in: Sears, David O./Huddy, Leonie/Jervis, Robert (Hg.): *Oxford Handbook of Political Psychology*, Oxford/New York, S. 110–145.
- Wiseman, Geoffrey (2005): Pax Americana: Bumping into diplomatic Culture, in: *International Studies Perspectives* 6 (4), S. 409–430.
- Wiseman, Geoffrey (2007): Esprit de Corps: Sketches of Diplomatic Life in Stockholm, Hanoi, and New York, in: Sharp, Paul/Wiseman, Geoffrey (Hg.): *The Diplomatic Corps as an Institution of International Society*, Basingstoke, Vereinigtes Königreich, S. 246–264.
- Wiseman, Geoffrey (2011): Norms and Diplomacy: The Diplomatic Underpinnings of Multilateralism, in: Muldoon, James P., Jr./Aviel, JoAnn Fagot/Reitano, Richard/Sullivan, Earl (Hg.): *The New Dynamics of Multilateralism*, Boulder, CO, S. 5–22.
- Wittkopf, Eugene R./Kegley Jr., Charles/Scott, James M. (2003): *American Foreign Policy*, 6. Aufl., Belmont, CA.
- Woyke, Wichard (1985): *Erfolg durch Integration. Die Europapolitik der Benelux-Staaten von 1947 bis 1969*, Bochum.
- Yaqub, Salim (2007): The Politics of Stalemate. The Nixon Administration and the Arab-Israeli Conflict, 1969–1973, in: Ashton, Nigel J. (Hg.): *The Cold War in the Middle East: Regional Conflict and the Superpowers 1967–1973*, Oxford, S. 35–58.
- Yost, Charles Woodruff (1966): The United Nations: Crisis of Confidence and Will, in: *Foreign Affairs* 45 (1), S. 19–35.
- Yost, Charles Woodruff (1968a): *The Insecurity of Nations. International Relations in the Twentieth Century*, London u.a.
- Yost, Charles Woodruff (1968b): World Order and American Responsibility, in: *Foreign Affairs* 47 (1), S. 1–14.

- Yost, Charles Woodruff (1969): Israel and the Arabs: the Myths that block Peace, in: The Atlantic Monthly 223 (1), S. 80–85. Online verfügbar unter <https://www.theatlantic.com/past/docs/unbound/flashbks/mideast/yost.htm> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Yost, Charles Woodruff (1971): The Instruments of American Foreign Policy, in: Foreign Affairs 50 (1), S. 59–68.
- Yost, Charles Woodruff (1972): The Conduct and Misconduct of Foreign Affairs, New York.
- Yost, Charles Woodruff (1980): History and Memory, New York (u.a.).
- Yost, Felicity O. (2014): Charles W. Yost: The Emergence of a Diplomat. Online verfügbar unter http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2014/0612/fsl/yost_emergence.html (aufgerufen am 24.02.2018).
- Zehfuss, Maja (2002): Constructivism in International Relations – The Politics of Change, Cambridge, UK.
- Zenko, Micah (2014): The Myth of the Indispensable Nation. The World doesn't need the United States nearly as much as we like to think it does. Online verfügbar unter <http://foreignpolicy.com/2014/11/06/the-myth-of-the-indispensable-nation/> (aufgerufen am 24.02.2018).
- Ziring, Lawrence/Riggs, Robert E./Plano, Jack C. (2000): The United Nations: International Organization and World Politics, Fort Worth, Texas.
- Zitka, Frank (1997): Wandel und Kontinuität. Amerikanische UNO-Politik 1977–1993, Frankfurt am Main/Berlin (u.a.).

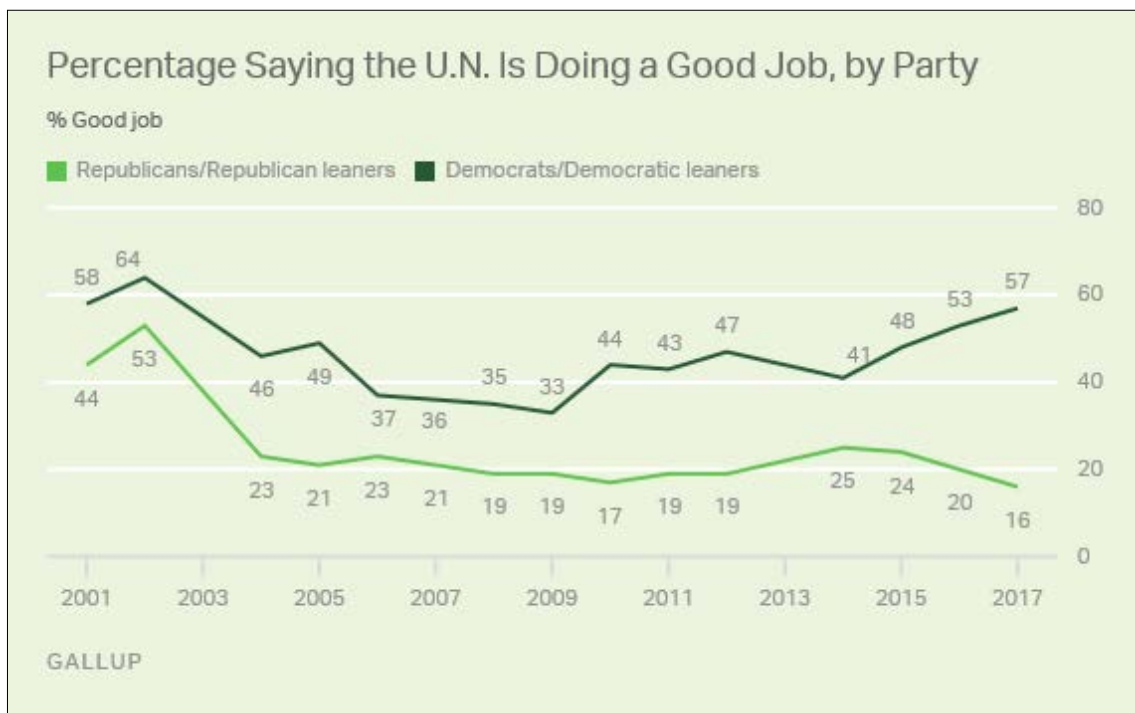
9 Anhang

Anhang 1: Öffentliche Meinung in den USA über die Arbeit der UN (1954–2017)



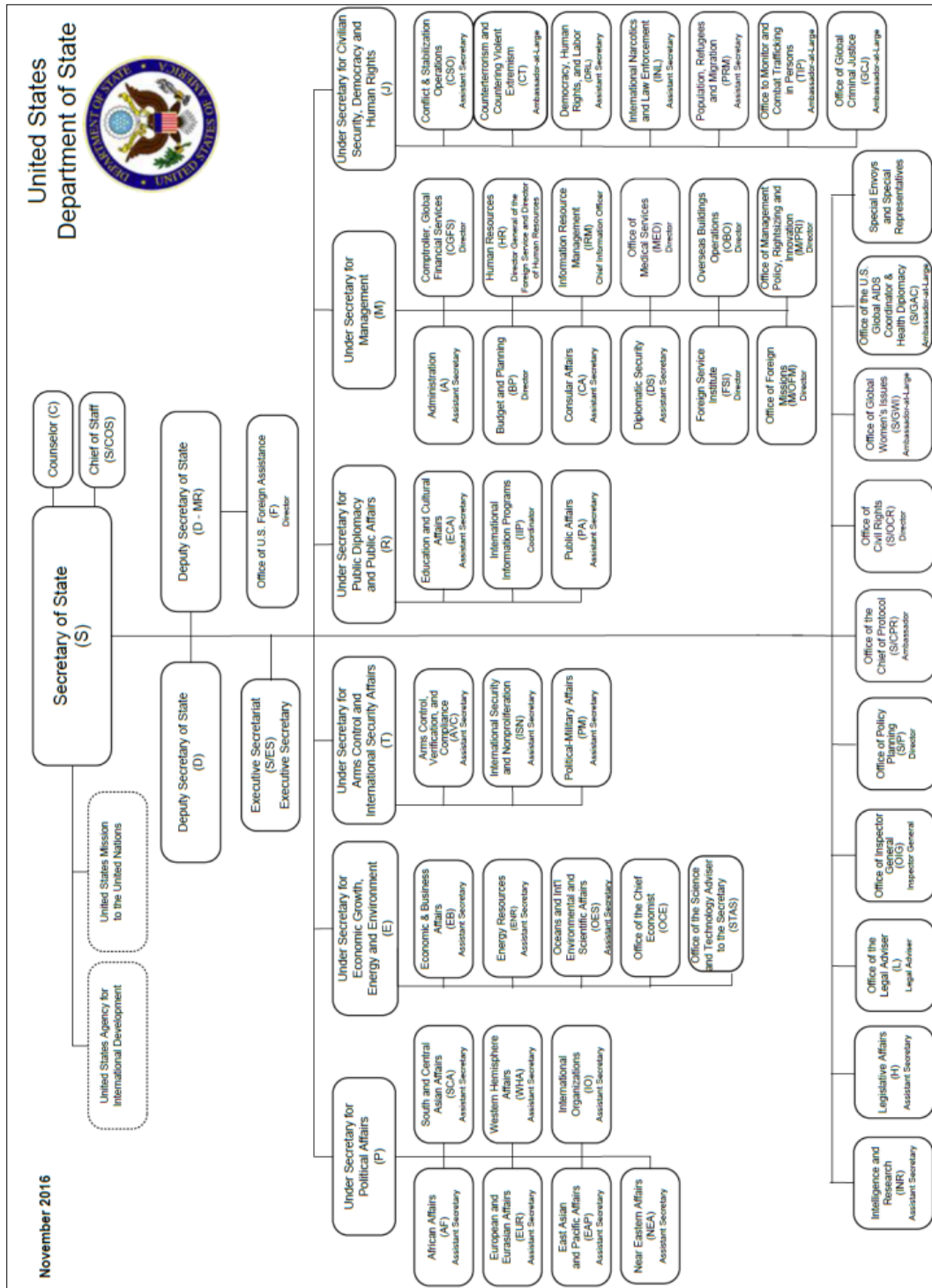
Quelle: <http://www.gallup.com/poll/204290/say-doing-good-job-solving-problems.aspx> (aufgerufen am 24.02.2018)

Anhang 2: Partei-Meinung in den USA über die Arbeit der UN (1954–2017)



Quelle: <http://www.gallup.com/poll/204290/say-doing-good-job-solving-problems.aspx> (aufgerufen am 24.02.2018)

Anhang 3: Organigramm des *US Department of State* mit der Stellung der USUN



Quelle: <https://www.state.gov/documents/organization/263637.pdf> (aufgerufen am 24.02.2018)

Anhang 4: Datentabelle (1/3)

ID	Name	Vorname	Geschlecht	Geburtsdatum	Todesdatum	Alter	Alter Amtsantritt	Ernennung	Ersternennung	Persönlicher Hintergrund	Position vor Ernennung (letzte mit politischer Relevanz)	Position vor Ernennung
1	Stethus Jr.	Edward Rolly	m	1900	1949	49	45	regulär	nein	Politisch Ernannter	Außenminister	Minister
2	Johnson	Herschel Vespasian	m	1884	1966	72	52	interim	nein	Berufsdiplomant	Botschafter in Sweden	Berufsdiplomant
3	Austin	Warren Robinson	m	1877	1962	85	70	regulär	ja	Politisch Ernannter	Senator (R) für Vermont	Senator (US-Kongress)
4	Lodge Jr.	Henry Cabot	m	1902	1985	83	51	regulär	ja	Politisch Ernannter	Senator (R) für Massachusetts	Senator (US-Kongress)
5	Wadsworth	James Jeremiah	m	1905	1984	79	55	regulär	nein	Berufsdiplomant	stellvertretender US-Botschafter bei den UN	Berufsdiplomant
6	Stevenson	Adlai Ewing	m	1900	1965	65	61	regulär	ja	Politisch Ernannter	Präsidentenwahlkandidat (D) 1952/1956	Präsidentenwahlkandidat
7	Goldberg	Arthur Joseph	m	1908	1990	82	57	regulär	ja	Politisch Ernannter	Richter am U.S. Supreme Court	Supreme Court Justice
8	Bail	George Wildman	m	1909	1994	85	59	regulär	nein	Berufsdiplomant	Under Secretary of State	Berufsdiplomant
9	Wiggins	James Russell	m	1903	2000	97	65	regulär	nein	Politisch Ernannter	Reporter der Washington Post	Journalist
10	Yost	Charles Woodruff	m	1907	1981	74	62	regulär	ja	Berufsdiplomant	stellvertretender US-Botschafter bei den UN	Berufsdiplomant
11	Busch	George Herbert Walker	m	1924	2017	93	47	regulär	nein	Politisch Ernannter	Abgeordneter des Repräsentantenhauses (R) für Texas	Abgeordneter (US-Kongress)
12	Scall	John Alfred	m	1918	1995	77	55	regulär	nein	Politisch Ernannter	ABC-Nachrichtensprecher	Journalist
13	Moymlan	Daniel Patrick	m	1927	2003	76	48	regulär	ja	Politisch Ernannter	Botschafter in Indien	Wissenschaftler
14	Scranton	William Warren	m	1917	2013	96	59	regulär	nein	Politisch Ernannter	Gouverneur (R) für Pennsylvania	Gouverneur
15	Young	Andrew Jackson	m	1932	2017	85	45	regulär	ja	Politisch Ernannter	Abgeordneter des Repräsentantenhauses (D) für Georgia	Abgeordneter (US-Kongress)
16	McHenry	Donald Fanchot	m	1936	2017	81	43	regulär	nein	Berufsdiplomant	stellvertretender US-Botschafter bei den UN	Berufsdiplomant
17	Kirkpatrick	Jeanne Jordan	w	1926	2006	80	55	regulär	ja	Politisch Ernannter	Professor (Georgetown University)	Wissenschaftler
18	Walters	Vernon Anthony	m	1917	2002	85	68	regulär	nein	Berufsdiplomant	"Roving Ambassador" (reisender Botschafter)	Berufsdiplomant
19	Pickering	Thomas Reeve	m	1931	2017	86	58	regulär	ja	Berufsdiplomant	Botschafter in Israel	Berufsdiplomant
20	Perkins	Edward Joseph	m	1928	2017	89	64	regulär	nein	Berufsdiplomant	State Department	Berufsdiplomant
21	Albright	Madeleine Korbel	w	1937	2017	80	56	regulär	ja	Politisch Ernannter	Professor (Georgetown University)	Wissenschaftler
22	Richardson	William Elaine	m	1947	2017	70	50	regulär	nein	Politisch Ernannter	Abgeordneter des Repräsentantenhauses (D) für New Mexico	Berufsdiplomant
23	Burleigh	Albert Peter	m	1942	2017	75	56	interim	nein	Berufsdiplomant	stellvertretender US-Botschafter bei den UN	Berufsdiplomant
24	Holbrooke	Richard Charles Albert	m	1941	2010	69	58	regulär	nein	Berufsdiplomant	Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs	Berufsdiplomant
25	Cunningham	James Blair	m	1952	2017	65	49	interim	nein	Berufsdiplomant	Botschafter (nicht genauer spezifizierbar)	Berufsdiplomant
26	Negroponte	John Dimitri	m	1939	2017	78	62	regulär	ja	Berufsdiplomant	Privatwirtschaft	Berufsdiplomant
27	Darnton	John Clagggett	m	1936	2017	81	68	regulär	nein	Politisch Ernannter	Senator (R) für Missouri	Senator (US-Kongress)
28	Patterson	Anne Woods	w	1949	2017	68	56	interim	nein	Berufsdiplomant	stellvertretende US-Botschafterin bei den UN	Berufsdiplomant
29	Bolton	John Robert	m	1948	2017	69	57	regulär	nein	Berufsdiplomant	Under Secretary of State for Arms Control and International Security	Berufsdiplomant
30	Wolff	Alejandro Daniel	m	n/a	2017	n/a	n/a	interim	nein	Berufsdiplomant	stellvertretender US-Botschafter bei den UN	Berufsdiplomant
31	Kanilalad	Zainay Mamozzy	m	1964	2017	66	45	regulär	nein	Berufsdiplomant	Botschafter im Irak	Berufsdiplomant
32	Rice	Susan Elizabeth	w	1964	1964	63	45	regulär	ja	Politisch Ernannter	Senior Fellow an der Brookings Institution	Wissenschaftler
33	D'Carlo	Rosemary	w	1947	2017	70	66	interim	nein	Berufsdiplomant	stellvertretende US-Botschafterin bei den UN	Berufsdiplomant
34	Power	Samantha	w	1970	2017	47	43	regulär	nein	Politisch Ernannter	Special Assistant to the President und Senior Director for Multilateral Affairs and Human Rights on the National Security Staff at the White House	Berufsdiplomant

Anhang 4: Datentabelle (2/3)

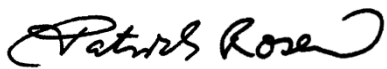
ID	Name	Vorname	Position nach Ernennung (erste mit politischer Relevanz)	Position nach Ernennung	Positionen sonstige (relevant)	Partei	Mitglied des Kabinetts	Mitglied des National Security Council
1	Stettinius Jr.	Edward Reilly	Rektor der University of Virginia	Wissenschaft	Industrial Advisory Board of the	Demokraten	nein	nein
2	Johnson	Herschel Vespasian	Botschafter in Brasilien	Berufsdiplomat	-	keine	nein	nein
3	Austin	Warren Robinson	Ruhestand	Ruhestand	-	Republikaner	nein	nein
4	Lodge Jr.	Henry Cabot	Vizepräsidentenwahlkandidat (R) unter Nixon 1960	Vizepräsidentenwahlkandidat	Botschafter in Südvietnam, in der	Republikaner	ja	ja
5	Wadsworth	James Jeremiah	Ruhestand	Ruhestand	-	Republikaner	ja	n/a
6	Stevenson	Adlai Ewing	Tod	Tod	G (IL), 1x PK, 1x PPK	Demokraten	ja	n/a
7	Goldberg	Arthur Joseph	Kandidat als Gouverneur (D) für New York	Gouverneurskandidat	Arbeitsminister	Demokraten	ja	n/a
8	Ball	George Wildman	Privatwirtschaft	Privatwirtschaft	Under Secretary of State for	Demokraten	ja	n/a
9	Wiggins	James Russell	Reporter der Washington Post	Journalist	-	keine	ja	n/a
10	Yost	Charles Woodruff	Ruhestand	Ruhestand	Stettinius' aide, in the State	keine	ja	ja
11	Bush	George Herbert Walker	Vorsitzender des Nationalkomitees (R)	Parteilant	R (TX), Chief of the Liaison Office	Republikaner	ja	n/a
12	Scali	John Alfred	ABC-Nachrichtenreporter	Journalist	-	Republikaner	ja	n/a
13	Moynihan	Daniel Patrick	Senator (D) für Bundesstaat New York	Senator (US-Kongress)	Politiker, Diplomat, Soziologe,	Demokraten	ja	n/a
14	Scranton	William Warren	Ruhestand	Ruhestand	G (PA); 1x PPK	Republikaner	ja	n/a
15	Young	Andrew Jackson	Bürgermeister (D) von Atlanta	Bürgermeister	R (GA)	Demokraten	ja	n/a
16	McHenry	Donald Franchot	Professor in Practice of Diplomacy (Georgetown University), Privatwirtschaft	Wissenschaft	-	keine	ja	n/a
17	Kirkpatrick	Jeane Jordan	Professor (Georgetown University)	Wissenschaft	-	Demokraten/ Republikaner	ja	ja
18	Walters	Vernon Anthony	Botschafter in Westdeutschland	Berufsdiplomat	Militär	keine	ja	n/a
19	Pickering	Thomas Reeve	Botschafter in Indien	Berufsdiplomat	Privatwirtschaft, Undersecretary of	keine	nein	nein
20	Perkins	Edward Joseph	Botschafter in Australien	Berufsdiplomat	Botschafter in Liberia, Südafrika	keine	ja	n/a
21	Albright	Madeleine Korbel	Außenministerin	Minister	zahlreiche Tätigkeiten im NGO-	Demokraten	ja	ja
22	Richardson	William Blaine	Energieminister	Minister	Chairman of the 2004 Democratic	Demokraten	ja	n/a
23	Burleigh	Albert Peter	Botschafter in Indien	Berufsdiplomat	Botschafter in Sri Lanka,	keine	nein	n/a
24	Holbrooke	Richard Charles Albert	Privatwirtschaft	Privatwirtschaft	Assistant Secretary of State for	Demokraten	ja	n/a
25	Cunningham	James Blair	stellvertretender US-Botschafter bei den UN	Berufsdiplomat	Botschafter in Israel, Afghanistan	keine	nein	nein
26	Negroponte	John Dimitri	Botschafter im Irak	Berufsdiplomat	Botschafter in Honduras,	Republikaner	nein	nein
27	Danforth	John Claggitt	Ruhestand	Ruhestand	Botschafterin in Missouri	Republikaner	nein	nein
28	Patterson	Anne Woods	Assistant Secretary of State for International Narcotics and Law Enforcement Affairs	Berufsdiplomat	Botschafterin in El Salvador,	keine	nein	nein
29	Bolton	John Robert	Senior Fellow am American Enterprise Institute (AEI)	Wissenschaft	Assistant Secretary of State for	Republikaner	nein	nein
30	Wolff	Alejandro Daniel	stellvertretender US-Botschafter bei den UN	Berufsdiplomat	Botschafter in Chile	keine	nein	nein
31	Khalilzad	Zalmay Mamozy	Berater am Center for Strategic and International Studies (CSIS)	Wissenschaft	Botschafter in Afghanistan, Irak	Republikaner	nein	nein
32	Rice	Susan Elizabeth	Nationale Sicherheitsberaterin	Nationaler Sicherheitsberater	Diplomat, Wissenschaftlerin	Demokraten	ja	ja
33	DiCarlo	Rosemary	stellvertretende US-Botschafterin bei den UN	Berufsdiplomat	Botschafterin in Oslo, Moskau	Demokraten	nein	nein
34	Power	Samantha	n/a	Wissenschaft	n/a	Demokraten	ja	ja

Anhang 4: Datentabelle (3/3)

ID	Name	Vorname	Jahr (Start)	Datum	Datum	Amtszeit (in Monaten)	Amtszeit (in Jahren)	Amtszeit (Kategorie)	US-Präsident	UN-Generalsekretär	Vetos
1	Stettinius Jr.	Edward Reilly	1945	01-12-1945	01-06-1946	6	0,5	<1	Harry S. Truman	Sir Gladwyn Jebb	0
2	Johnson	Herschel Vespasian	1946	01-06-1946	01-01-1947	7	0,6	<1	Harry S. Truman	Trygve Lie	0
3	Austin	Warren Robinson	1947	01-01-1947	01-01-1953	72	6,0	5-7	Harry S. Truman	Trygve Lie	0
4	Lodge Jr.	Henry Cabot	1953	12-01-1953	02-09-1960	91	7,6	7-9	Dwight D. Eisenhower	Dag Hammarskjöld	0
5	Wadsworth	James Jeremiah	1960	01-12-1960	01-01-1961	1	0,1	<1	Dwight D. Eisenhower	Dag Hammarskjöld	0
6	Stevenson	Adlai Ewing	1961	01-01-1961	01-07-1965	54	4,5	3-5	John F. Kennedy	Sihhu U Thant	0
7	Goldberg	Arthur Joseph	1965	01-07-1965	01-06-1968	36	2,9	1-3	Lyndon B. Johnson	Sihhu U Thant	0
8	Ball	George Wildman	1968	26-06-1968	25-09-1968	2	0,2	<1	Lyndon B. Johnson	Sihhu U Thant	0
9	Wiggins	James Russell	1968	01-10-1968	01-01-1969	3	0,3	<1	Lyndon B. Johnson	Sihhu U Thant	0
10	Yost	Charles Woodruff	1969	23-01-1969	01-03-1971	25	2,1	1-3	Richard M. Nixon	Sihhu U Thant	1
11	Bush	George Herbert Walker	1973	01-03-1973	18-01-1973	22	1,8	1-3	Richard M. Nixon	Kurt Waldheim	1
12	Scali	John Alfred	1973	01-02-1973	01-06-1975	28	2,3	1-3	Richard M. Nixon	Kurt Waldheim	4
13	Moylman	Daniel Patrick	1975	01-07-1975	01-02-1976	7	0,6	<1	Gerald R. Ford	Kurt Waldheim	7
14	Scranton	William Warren	1976	15-03-1976	19-01-1977	10	0,8	<1	Gerald R. Ford	Kurt Waldheim	5
15	Young	Andrew Jackson	1977	01-01-1977	01-09-1979	32	2,7	1-3	James E. Carter	Kurt Waldheim	3
16	McHenry	Donald Fanchot	1979	01-09-1979	01-01-1981	16	1,3	1-3	James E. Carter	Kurt Waldheim	1
17	Kirkpatrick	Jeanne Jordan	1981	01-01-1981	01-04-1985	51	4,3	3-8	Ronald W. Reagan	Javier Pérez de Cuéllar	17
18	Walters	Vernon Anthony	1985	01-05-1985	01-03-1989	46	3,8	3-5	Ronald W. Reagan	Javier Pérez de Cuéllar	23
19	Pickering	Thomas Reeve	1989	01-03-1989	01-05-1992	38	3,2	3-5	George H.W. Bush	Javier Pérez de Cuéllar	7
20	Perkins	Edward Joseph	1992	01-05-1992	01-01-1993	8	0,7	<1	George H.W. Bush	Boutros Boutros-Ghali	0
21	Albright	Madeleine Korbel	1993	27-01-1993	21-01-1997	47	3,9	3-5	William J. Clinton	Boutros Boutros-Ghali	1
22	Richardson	William Blaine	1997	13-02-1997	18-08-1998	18	1,5	1-3	William J. Clinton	Kofi Annan	2
23	Burleigh	Albert Peter	1998	18-08-1998	25-08-1999	12	1,0	1-3	William J. Clinton	Kofi Annan	0
24	Holbrooke	Richard Charles Albert	1999	25-08-1999	20-01-2001	16	1,3	1-3	William J. Clinton	Kofi Annan	0
25	Cunningham	James Blair	2001	20-01-2001	15-09-2001	7	0,6	<1	George W. Bush	Kofi Annan	0
26	Negroponte	John Dimitri	2001	15-09-2001	01-07-2004	33	2,8	1-3	George W. Bush	Kofi Annan	7
27	Daroth	John Clagggett	2004	01-07-2004	20-01-2005	6	0,5	<1	George W. Bush	Kofi Annan	1
28	Paterson	Anne Woods	2005	20-01-2005	01-08-2005	6	0,5	<1	George W. Bush	Kofi Annan	1
29	Bolton	John Robert	2005	01-08-2005	09-12-2006	16	1,3	1-3	George W. Bush	Kofi Annan	2
30	Woff	Alejandro Daniel	2006	09-12-2006	17-04-2007	4	0,3	<1	George W. Bush	Ban Ki-moon	0
31	Khalilzad	Zalmay Mamozy	2007	17-04-2007	22-01-2009	21	1,8	1-3	George W. Bush	Ban Ki-moon	0
32	Rice	Susan Elizabeth	2009	22-01-2009	01-07-2013	53	4,4	3-5	Barack H. Obama	Ban Ki-moon	1
33	D'Carlo	Rosemary	2013	01-07-2013	01-08-2013	1	0,1	<1	Barack H. Obama	Ban Ki-moon	0
34	Power	Samantha	2013	02-08-2013	20-01-2017	41	3,4	3-5	Barack H. Obama	Ban Ki-moon	0

Ehrenwörtliche Erklärung

Dem Antragssteller ist die geltende Promotionsordnung bekannt. Der Antragssteller versichert zudem, dass er die Dissertation selbst angefertigt hat. Weitere Hilfen, insbesondere die Hilfe eines Promotionsberaters wurde nicht in Anspruch genommen. Alle benutzten Hilfsmittel und Quellen sind in der Arbeit kenntlich gemacht. Der Antragssteller versichert, dass er weder entgeltlich noch unentgeltlich Hilfe bei der Auswahl und Auswertung des Materials sowie bei der Herstellung des Manuskriptes erhalten hat. Der Antragssteller versichert, dass er Dritten weder unmittelbar noch mittelbar geldwerte Leistungen für Dienste gegeben hat, die im Zusammenhang mit der vorgelegten Dissertation stehen. Der Antragssteller hat die Dissertation noch nicht als Prüfungsleistung für eine staatlich oder andere wissenschaftliche Prüfung eingereicht. Der Antragssteller versichert, dass er nach bestem Wissen und Gewissen die reine Wahrheit gesagt und nichts verschwiegen hat.



Patrick Rosenow, Berlin 2018