

Von Rice zu Power – die UN-Botschafterinnen unter Barack Obama

Patrick Rosenow



Patrick Rosenow,
M.A.,
geb. 1982, ist
wissenschaftlicher
Mitarbeiter am
Institut für Politik-
wissenschaft an der
Friedrich-Schiller-
Universität Jena. Er
promoviert zur Rolle
der amerikanischen
Botschafterinnen
und Botschafter bei
den Vereinten
Nationen.

Die USA sind eines der einflussreichsten Mitglieder der Vereinten Nationen. Ihre Haltung zur Weltorganisation ist daher für deren Handlungsspielraum maßgeblich. Nach acht Jahren der Regierung George W. Bush von 2001 bis 2009, die von einer kritischen bis ablehnenden Haltung geprägt waren, vollzog sich in der ersten Amtszeit von Barack Obama ein grundsätzlicher Wandel hin zu einer stärker multilateralen Ausrichtung. Aufgrund ähnlicher Biografien und außenpolitischer Grundeinstellungen ist zu erwarten, dass die neue UN-Botschafterin Samantha Power diese Ausrichtung beibehalten und die wer-tegeleitete und grundsätzlich multilaterale UN-Politik von Susan Rice fortsetzen wird.

Seit Beginn der Amtszeit Barack Obamas als 44. Präsident der Vereinigten Staaten Anfang 2009 haben zwei Frauen seine Außenpolitik im Allgemeinen und die amerikanische UN-Politik im Besonderen maßgeblich mitgeprägt: Susan Rice und Samantha Power. Rice war von Januar 2009 bis Juni 2013 Botschafterin bei den Vereinten Nationen in New York und Samantha Power ist seit August 2013 ihre Nachfolgerin. Trotz immer wieder geäußerter Kritik an den Vereinten Nationen seitens des amerikanischen Kongresses ist zu erwarten, dass auch Power den bisherigen Kurs von Barack Obama des stärkeren Engagements in den UN fortsetzen wird.¹

Mit dem Wechsel von Rice zu Power setzt die Obama-Regierung ihren im Vergleich zur Ära von George W. Bush veränderten Kurs gegenüber den UN konsequent fort. Mit dem grundsätzlichen Bekenntnis zum Multilateralismus unter amerikanischer Führung grenzt sich Obama auch in seiner zweiten Amtszeit deutlich von seinem Vorgänger ab. Zwar setzte Bush zweifelsohne auch auf die Führung der USA in den UN, doch hatte der Multilateralismus seinerzeit einen weitaus geringeren Stellenwert und wurde lediglich als Mittel zum Zweck benutzt. Bush stellte nach den Anschlägen vom 11. September 2001 multilaterale, auf Konsens beruhende Mechanismen und die Effektivität der Vereinten Nationen in Frage.

Im Gegensatz dazu sind Obama, Rice und Power bestrebt, amerikanische außenpolitische Vorstellungen wieder glaubwürdig und engagiert in die Welt zu tragen, bei gleichzeitiger Betonung multilateralen Engagements und der grundsätzlichen Anerkennung des Völkerrechts. Denken und Handeln der Botschafter bei den Vereinten Nationen können wichtige Hinweise geben, um die veränderte UN-Politik der USA unter Obama zu verstehen. Rice' Tätigkeit

soll dabei als Bilanz, Powers kommende Amtszeit als Ausblick betrachtet werden.²

Susan Rice

Susan Rice war von 2009 bis 2013 Botschafterin bei den UN in New York. Im Juni dieses Jahres gab Barack Obama bekannt, dass Rice als neue nationale Sicherheitsberaterin in der Regierung tätig sein würde. In jener Bekanntmachung bilanzierte er ihr Wirken als Botschafterin: Rice' Aufgabe sei in erster Linie gewesen, die USA nach den Kriegen gegen den internationalen Terrorismus in Afghanistan und Irak wieder multilateral stärker einzubinden und das Vertrauen zu den übrigen UN-Mitgliedstaaten wiederherzustellen.³

Obwohl die Amtszeit von Rice sowohl außenpolitisch in den UN als auch innenpolitisch in den USA als relativ erfolgreich betrachtet werden kann, geriet sie Ende 2012 innenpolitisch stark unter Druck. Dies führte letztlich 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 amerikanische Konsulat im libyschen Bengasi am 11. September 2012. Dabei waren der Botschafter John C. Stevens und drei weitere Menschen ums Leben

¹ Vgl. auch Ian Williams, Obama, die USA und die UN. Amerikas neue UN-Politik tut sich noch schwer, Vereinte Nationen, 2/2010, S. 64–68.

² Der vorliegende Beitrag beruht auf Analysen des Autors, veröffentlicht auf der Webseite ›PassBlue. Covering the UN‹: Patrick Rosenow, Susan Rice's Rise Beyond the United Nations, 18.4.2013, <http://passblue.com/2013/04/18/susan-Rice'-rise-beyond-the-united-nations/> sowie ders., From Rice to Power at the United Nations, 1.8.2013, <http://passblue.com/2013/08/01/from-rice-to-power-a-the-united-nations/>

³ Remarks by the President in Personnel Announcement, Washington, D.C., 5.6.2013, www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/05/remarks-president-personnel-announcement und Remarks by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations at the Security Council Stakeout, New York, 25.6.2013, <http://usun.state.gov/briefing/statements/211134.htm> Vgl. auch Patrick Rosenow/Sebastian Bruns, Renovierungsarbeiten am East River: Zum Verhältnis der USA gegenüber den Vereinten Nationen unter US-Präsident Barack Obama, WeltTrends, 18. Jg., Mai/Juni 2010, S. 17–21 sowie Patrick Rosenow, Weltmacht gegen Weltorganisation? Die UN-Politik der USA unter George W. Bush, Marburg 2009.

gekommen.⁴ Rice hatte wenige Tage später in einem ABC-News-Fernsehinterview den Tod der Konsultsmitarbeiter als tragische Folge von spontanen Demonstrationen gegen den vielfach kritisierten Film ›Innocence of Muslims‹ gewertet.⁵ Nach heftiger Kritik zog sie ihre Kandidatur als Außenministerin zurück. Als UN-Botschafterin war Rice jedoch mit ihrer Expertise für Obama unverzichtbar und hatte sogar Kabinettsrang;⁶ während der Amtszeit George W. Bushs waren die UN-Botschafter vom Kabinett ausgeschlossen. Wie ist ihre Amtszeit in New York nun einzuordnen?

Frau, jung und afroamerikanisch

Dass Obama mit seinem Amtsantritt eine neue Kontinuität und Verlässlichkeit in den US-UN-Beziehungen suchte, zeigte sich auch anhand einiger Zahlen und Fakten zu Susan Rice: Im Vergleich zu allen ihren 26 regulären Amtsvorgängern seit 1945 war sie mit viereinhalb Jahren der am drittlängsten dienende UN-Botschafter und Leiter der Ständigen Vertretung bei den UN in New York. In Obamas erster Amtszeit fand kein Postenwechsel statt. Während der ersten Amtszeit von George W. Bush gab es jedoch allein drei reguläre UN-Botschafter und eine Interimsbesetzung. In seinen beiden Amtszeiten zusammen waren es vier reguläre Botschafter und zwei Interimsbesetzungen. Susan Rice war außerdem die dritte Botschafterin nach Jean Kirkpatrick (1981–1985 unter Präsident Ronald Reagan) und Rice' Mentorin Madeleine Albright (1993–1997 unter Präsident Bill Clinton) sowie die erste UN-Botschafterin mit afroamerikanischen Wurzeln. Darüber hinaus ist sie die zweitjüngste Person, die dieses Amt antrat nach Andrew J. Young, der von 1977 bis 1979 unter Präsident Jimmy Carter diente und bei Amtsantritt nur wenige Monate jünger als Rice war.

Einwandererkind, Akademikerin, Afrika-Beraterin

Rice' Werdegang und Persönlichkeit geben Aufschluss darüber, inwieweit sich die amerikanische UN-Politik seit 2009 verändert hat. Ihre Großeltern wanderten 1912 von Jamaica nach Portland, Maine, ein.⁷ Rice' Eltern unterstützten ihre einzige Tochter, die an der Stanford-Universität ihren Master und an der Oxford-Universität ihren Doktor in Internationalen Beziehungen machte. Ab 1993 arbeitete sie für die Regierung des demokratischen Präsidenten Bill Clinton als Mitarbeiterin im Nationalen Sicherheitsrat (National Security Council – NSC). Im Jahr 1997 wurde sie mit knapp 33 Jahren die jüngste Mitarbeiterin des NSC, die als ›Regional Assistant Secretary of State‹ für Afrika zuständig war. In dieser Position beschäftigte sie sich mit zahlreichen afrikanischen Krisen und Konflikten. Sie spielte eine Schlüsselrolle bei Konfliktlösungen in Afrika, indem sie Politikstrategien für Sudan und das Horn von Afrika ent-

wickelte. In jene Zeit fiel jedoch auch der Völkermord in Ruanda 1994, der mit seinen 800 000 Toten Rice' außenpolitische Vorstellungen maßgeblich prägte. Nach ihrer Tätigkeit in der Clinton-Regierung warf sie der internationalen Gemeinschaft oftmals vor, diesen Völkermord nicht verhindert oder aufgehalten zu haben.⁸ Im Jahr 2002 wurde Rice ›Senior Fellow‹ beim amerikanischen Think Tank Brookings Institution und arbeitete zu den Themen amerikanische Außenpolitik, schwache und zerfallende Staaten, Auswirkungen der globalen Armut sowie transnationale Sicherheitsbedrohungen. Mit Beginn des amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes im Jahr 2007 stieg sie zur außenpolitischen Beraterin Obamas auf. Im Januar 2009 ernannte er Susan Rice zur UN-Botschafterin, und der Senat bestätigte sie einstimmig.⁹

Außenpolitische Grundeinstellung

Auch wenn ihr konzeptionelles Denken durch ihre persönlichen Erfahrungen in der Clinton-Regierung geprägt sein mag, kann Susan Rice' Einstellung, ähnlich wie die Obamas, als eher pragmatisch denn idealistisch eingeordnet werden. Ihr kritischer Blick auf die Vereinten Nationen blieb bestehen; sie war sich stets der Stärken und Schwächen der Weltorganisation bewusst und hielt während ihrer Amtszeit eine

Susan Rice' Einstellung, ähnlich wie die Barack Obamas, kann als eher pragmatisch denn idealistisch eingeordnet werden.

⁴ Vgl. Colum Lynch, Everything You Need to Know About Susan Rice, Foreign Policy, 19.11.2012, www.foreignpolicy.com/articles/2012/11/19/everything_you_need_to_know_about_susan_rice

⁵ ›This Week‹ Transcript: U.S. Ambassador to the United Nations Susan Rice, 16.9.2012, <http://abcnews.go.com/Politics/week-transcript-us-ambassador-united-nations-susan-rice/story?id=17240933>

⁶ Seit dem Jahr 1953 hat der UN-Botschafter Kabinettsrang (mit einigen Unterbrechungen), wird zuweilen als ›zweiter Außenminister‹ bezeichnet und damit verbunden besteht für sie oder ihn meist ein direkter Zugang zum Präsidenten. Je persönlicher der Kontakt ist, desto mehr Einfluss hat der UN-Botschafter in Washington, D.C. Vgl. Arnold Beichman, The ›Other‹ State Department. The United States Mission to the United Nations – Its Role in the Making of Foreign Policy, New York u.a. 1968, S. 95.

⁷ Remarks by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations at Howard University's 145th Convocation, 28.9.2012, <http://usun.state.gov/briefing/statements/198422.htm>

⁸ Susan Rice unterstützte im August 2011 zusammen mit Samantha Power Obamas Initiative, mit dem ›Atrocities Prevention Board‹ eine Stelle innerhalb der Regierung einzurichten, die die Koordinierung und Kommunikation zwischen den Behörden verbessern und auf Völkermorde und andere Gräueltaten in anderen Ländern schnell reagieren sollte, vgl. Samantha Power, President Obama Directs New Atrocity Prevention Measures, 6.8.2011, www.whitehouse.gov/blog/2011/08/06/president-obama-directs-new-atrocity-prevention-measures

⁹ Vgl. auch zum ›Hearing‹ im US-Senat: Nomination of Hon. Susan E. Rice to be U.N. Representative, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 15.1.2009.

amerikanische Führung in den UN für notwendig. In einem Gespräch mit dem Magazin ›The New Yorker‹ im März 2013 äußerte sie, dass sie keine monolithisch idealistisch geprägten Vorstellungen besäße, da diese weder änderbar noch umzusetzen seien. Stattdessen bezeichnete sie sich amerikanischen Werten wie Demokratie und Menschenrechte eng verbunden.¹⁰

Politisches Wirken als Botschafterin

Als Susan Rice das Amt der UN-Botschafterin und die Leitung der Ständigen Vertretung der USA in New York übernahm, war es ihre Aufgabe, Obamas Außenpolitik des Multilateralismus und des Wandels deutlich zu machen und ein zuverlässiger Partner bei den Vereinten Nationen zu sein. Dass die UN in den acht Jahren der Außenpolitik von George W. Bush keine allzu hohe Priorität besaßen, ist allgemein bekannt. Dies zeigte sich auch an den vielen Wechsels der Botschafter am East River, die unter Obama deutlich zurückgingen. Diese personellen Diskontinuitäten in der Bush-Ära erschwerten die Zusammenarbeit der USA mit anderen Staaten, dem UN-Sekretariat und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Was die ›harten‹ Fakten des Wandels angeht, so konnte Rice die Glaubwürdigkeit der USA gegenüber der Weltorganisation deutlich steigern. Zum einen konnte sie Regierung und Kongress davon überzeugen, im Herbst 2012 die noch offenen Beitragszahlungen der USA beim UN-Friedenssicherungshaushalt in Höhe von rund einer Milliarde US-Dollar zu begleichen.¹¹ Darüber hinaus setzte sie sich dafür ein, dass die USA für einen Sitz im UN-Menschenrechtsrat 2009 erfolgreich kandidierten und 2012 als Mitglied für weitere drei Jahre ab 2013 wiedergewählt wurden.¹² Dies bedeutete eine Abkehr von der UN-Politik der Vorgängerregierung. Diese hatte den im Jahr 2006 neugegründeten Menschenrechtsrat als Nachfolgeorgan der vielfach kritisierten Menschenrechtskommission bis zuletzt, aufgrund seiner Mitgliederstruktur, als illegitim bezeichnet und prinzipiell abgelehnt.

Neben den ›harten‹ Fakten gibt es auch noch einige ›weiche‹ Faktoren, wie ihr Auftreten, das Rice von ihren Vorgängern durchaus unterscheidet: Trotz ihrer teils schroffen, undiplomatischen Art gegenüber politischen Kontrahenten konnte sie Netzwerke aufbauen. Einige Delegierte, Journalisten und Wissenschaftler beschrieben sie als ehrliche, direkte Diplomatin und energische Person, die effektiv und überzeugend auftrat. So gewann Rice Vertrauen und konnte nicht nur ihr persönliches Netzwerk zu anderen Diplomatinen und Diplomaten in New York stetig ausbauen, sondern auch die USA stärker in die Arbeit der Vereinten Nationen einbinden.

Wie bei einigen ihrer Vorgänger drückte sich Rice' Vertrauensverhältnis zum Präsidenten auch dadurch aus, dass sie während ihrer Amtszeit die Ständige

Vertretung bei den Vereinten Nationen zu einem ›zweiten‹ Außenministerium aufwertete. Oftmals kommunizierte sie direkt mit dem Weißen Haus und ihrer dortigen Ansprechpartnerin und Freundin Samantha Power, statt mit dem Außenministerium unter Hillary Clinton. Power war in Obamas erster Amtszeit im ›Office of Multilateral Affairs and Human Rights‹ als ›Senior Director‹ für multilaterale Angelegenheiten im NSC tätig gewesen. Aufgrund Rice' Wahlkampfhilfe für Obama war das Verhältnis zu Obamas früherer Konkurrentin, der späteren Außenministerin Hillary Clinton, nicht immer konfliktfrei.

Der Journalist und Kofi-Annan-Biograf James Traub bezeichnete Susan Rice als eine für Obama entscheidende Person bei den Vereinten Nationen, die für die USA nach wie vor eine wichtige multilaterale Arena darstellen.¹³ Während ihrer gesamten Amtszeit hat Susan Rice immer wieder die von der Regierung Obama auferlegte Verpflichtung der USA zum Multilateralismus und zur Zusammenarbeit mit den UN-Mitgliedstaaten betont.¹⁴ Diese Maxime des multilateralen Handelns spiegelt auch die persönliche Einstellung Rice' wider, die von einer post-hegemonialen Ära ausgeht und die Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert betont.

Es scheint so, als habe Susan Rice mit ihrer Durchsetzungsfähigkeit und ihrem Einfluss bei den UN nahezu jedes für die USA wichtige Thema in New York, aber auch in Washington, D.C., erfolgreich vorangebracht: Sie gewann im Sicherheitsrat eine Mehrheit für die Intervention in Libyen, erreichte schärfere UN-Sanktionen gegen Iran und Nordkorea und arbeitete daran, die Spannungen zwischen Sudan und Südsudan abzubauen. Auch wenn sie diese Themen nicht allein bearbeitete, war sie doch meist die treibende Kraft. Erfolglos blieben jedoch ihre Bemühungen in Bezug auf den Bürgerkrieg in Syrien. Selbst mit Unterstützung Ban Ki-moons und dessen Sondergesandten Kofi Annan und Lakhdar Brahimi war es ihr nicht möglich gewesen, im Sicher-

Was die ›harten‹ Fakten des Wandels angeht, so konnte Rice die Glaubwürdigkeit der USA gegenüber der Weltorganisation deutlich steigern.

Es scheint so, als habe Susan Rice nahezu jedes für die USA wichtige Thema in New York erfolgreich vorangebracht.

¹⁰ Vgl. The New Yorker, The Big Story: Reimagining America's Foreign Policy, 11.3.2013, www.newyorker.com/online/blogs/newsdesk/2013/03/barack-obama-foreign-policy-big-story.html (ab 37:40 Min.).

¹¹ Betsy Pisik, U.S. Set to Pay Its Debt to U.N., Washington Times, 6.8.2009, www.washingtontimes.com/news/2009/aug/6/us-set-to-pay-its-debt-to-un/ sowie James Traub, The Point Guard, Foreign Policy, September/Okttober 2012, www.foreignpolicy.com/articles/2012/08/13/the_point_guard

¹² Siehe: www.un.org/News/Press/docs//2012/ga11310.doc.htm

¹³ Traub, a.a.O. (Anm. 11).

¹⁴ Nationale Sicherheitsstrategie der USA, Mai 2010, S. 12ff., www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

heitsrat eine Mehrheit für eine Verurteilung der syrischen Regierung zu erreichen. Sie konnte die beiden Vetomächte Russland und China nicht dafür gewinnen. Der Syrien-Konflikt führte auch zu vorübergehenden persönlichen Spannungen zwischen Susan Rice und ihrem russischen Kollegen Witali Tschurkin.¹⁵ Das einzige Veto im Namen der USA während ihrer Amtszeit legte Rice im Februar 2011 beim Thema Nahost-Konflikt ein. Sie lehnte eine Verurteilung des israelischen Siedlungsbaus im Westjordanland ab. Die USA waren die einzigen, die gegen den von arabischen Staaten eingebrachten Entwurf gestimmt hatten, und damit erstmalig im Sicherheitsrat isoliert. Rice nahm mit dieser Abstimmung Rücksicht auf inneramerikanische Konstanten, Israel gegen Verurteilungen durch eine Mehrheit von UN-Mitgliedstaaten zu schützen.¹⁶

Insgesamt schien die Mehrzahl des diplomatischen Korps gern mit Susan Rice zusammengearbeitet zu haben. Traub schreibt dazu: »Was Diplomaten am meisten von einem amerikanischen Botschafter erwarten, ist die Fähigkeit, das zu liefern, was er oder sie verspricht.«¹⁷ Ihre enge Beziehung zum Präsidenten als politisch Ernannte (»political appointee«, im Gegensatz zu einem Berufsdiplomaten) ermöglichte genau dies und konnte die USA während Obamas erster Amtszeit wieder stärker an die Weltorganisation heranführen.

Samantha Power

Barack Obamas Entscheidung im Juni 2013, Samantha Power als Nachfolgerin von Rice zu ernennen, kann als ein starkes Signal an alle Menschenrechtler gewertet werden. In ihren ersten Kommentaren bei der Ernennung sagte Power, dass sie die Idee und die Arbeit der Vereinten Nationen unterstütze, auch wenn es immer wieder Misserfolge bei der Sicherung des Friedens gebe.¹⁸ Power ist davon überzeugt, dass die USA die Rolle des kritischen Wächters und zugleich eine Führungsrolle bei der Unterstützung der Weltorganisation übernehmen sollten. Diese Überzeugung ist nicht grundsätzlich neu: Neben Susan Rice hoben auch zahlreiche ihrer Vorgänger die außergewöhnliche Stellung der USA in den UN hervor. Diese Sonderrolle ist bedingt durch die UN-Gründungsgeschichte, den Amtssitz in New York, den höchsten Beitragsanteil am ordentlichen Haushalt (22 Prozent) und dem für die UN-Friedenssicherung (rund 25 Prozent) sowie schließlich und maßgeblich durch die ständige Mitgliedschaft der USA im Sicherheitsrat. Interessant ist jedoch, dass Power den Schwerpunkt ihrer Arbeit nicht allein auf die Wahrung der sicherheitspolitischen Interessen der USA legen möchte, sondern auch auf die Stärkung der Menschenrechte. Ihre Anhörung im außenpolitischen Ausschuss des Senats am 17. Juli 2013 bestätigte diese Agenda.¹⁹

Frau und jung

Samantha Power ist der 28. reguläre und der vierte weibliche reguläre Botschafter bei den UN. Auch bei Power gibt es eine Besonderheit: Sie ist mit nur 42 Jahren die jüngste Leiterin der Ständigen Vertretung in New York; Rice und Young waren bei Amtsantritt 45 Jahre alt.

Journalistin, Publizistin, Beraterin

Das Thema Menschenrechte zieht sich wie ein roter Faden durch Powers Biografie: Geboren in Irland, wanderte sie mit ihren Eltern im Alter von neun Jahren in die USA aus. Nach ihrem Abschluss an der Yale-Universität arbeitete sie als Journalistin. Von 1993 bis 1996 berichtete sie als freie Journalistin vor Ort von den Balkan-Kriegen und erlebte die Schrecken dieses langen und brutalen Bürgerkriegs hautnah. Zurück in den USA besuchte sie die »Harvard Law School« und schloss im Jahr 1999 mit einem Master ab.

Im Jahr 2002 schrieb sie ein für ihren weiteren Werdegang wichtiges Buch, wofür sie auch den renommierten Pulitzer-Preis gewann: »A Problem from Hell: America and the Age of Genocide«. Darin behandelt Power die Frage, warum die internationale Gemeinschaft und die USA im 20. Jahrhundert nicht in der Lage gewesen waren, Völkermorde zu verhindern oder zu beenden. Im Jahr 2008 folgte eine Biografie²⁰ über den UN-Sonderbeauftragten Sergio Vieira de Mello, der am 19. August 2003 bei einem Bombenanschlag auf den UN-Sitz in Bagdad ums Leben kam. Darin lobt sie die Bemühungen der Vereinten Nationen, Irak nach der britisch-amerikanischen Militärintervention zu befrieden. Sie war aus menschenrechtlichen Erwägungen gegen diese Intervention gewesen.

Samantha Power war von 1998 bis 2002 als Gründungsmitglied Geschäftsführende Direktorin des »Carr Center for Human Rights Policy« an der »J. F.

Das einzige Veto im Namen der USA während ihrer Amtszeit legte Rice im Februar 2011 beim Thema Nahost-Konflikt ein.

Barack Obamas Entscheidung im Juni 2013, Samantha Power als Nachfolgerin von Rice zu ernennen, kann als ein starkes Signal an alle Menschenrechtler gewertet werden.

¹⁵ Colum Lynch, Rice, Churkin Trade Blows in Security Council, Turtle Bay Blog, 13.3.2013, http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2013/03/13/cold_war_un_rice_churkin

¹⁶ Ed Pilkington, US Vetoes UN Condemnation of Israeli settlements, 19.2.2011, www.theguardian.com/world/2011/feb/19/us-veto-israel-settlement. Der frühere amerikanische UN-Botschafter Andrew Young verfolgte als einer der wenigen Botschafter eine insgesamt kritische Israel-Politik, was später zu seinem Rücktritt führte, siehe Seymour M. Finger, Your Man at the UN. People, Politics, and Bureaucracy in Making Foreign Policy, New York, 2. aktualisierte Auflage 1988, S. 283–286.

¹⁷ Traub, a.a.O. (Anm. 11).

¹⁸ Remarks by the President, a.a.O. (Anm. 3).

¹⁹ Siehe www.foreign.senate.gov/hearings/nomination-07-17-2013

²⁰ Samantha Power, Chasing the Flame: One Man's Fight to Save the World, New York u.a. 2008.

Auch wenn einige Power als »liberalen Falken« bezeichnen, verteidigt sie längst nicht jede amerikanische Militärintervention.

Kennedy School of Government« der Harvard-Universität. Dort wurde sie später zum »Anna Lindh Professor of Practice of Global Leadership and Public Policy« berufen.²¹ Im Jahr 2005 begann sie, als außenpolitische Beraterin für Barack Obama unter anderem zum Darfur-Konflikt zu arbeiten. Obama war zu diesem Zeitpunkt Senator des Bundesstaates Illinois. Während Obamas Präsidentschaftskampagne wurde sie seine außenpolitische Beraterin, trat jedoch im März 2008 zurück, weil sie Obamas demokratische Konkurrentin Hillary Clinton als »Monster« bezeichnet hatte.²² Nach Obamas erfolgreicher Präsidentschaftswahl wurde Samantha Power Ende November 2008 Teil des Teams des Außenministeriums, das die administrative Übergabe der Vorgängerregierung organisiert, und von Januar 2009 bis März 2013 war sie »Senior Director« im NSC. Als »Senior Director« hatte sie im Weißen Haus die Führungsposition inne, die sich mit den Vereinten Nationen beschäftigte, und stand ständig in engem Kontakt zum Präsidenten und zur damaligen UN-Botschafterin Susan Rice.

Außenpolitische Grundeinstellung

Am 1. August 2013 bestätigte der amerikanische Senat Powers Ernennung zur UN-Botschafterin und Leiterin der Ständigen Vertretung mit 87 zu 10 Stimmen. Dies zeigt zum einen, dass Obama ihr vertraut, und zum anderen, dass der Senat ihre außenpolitische Grundeinstellung und ihren thematischen Schwerpunkt Menschenrechte und Verhütung von Völkermord grundsätzlich teilt.²³ In ihrem Buch »A Problem from Hell« kommt ihre außenpolitische Grundeinstellung zum Ausdruck. Sie nennt darin zwei Gründe, warum die USA Völkermorde verhindern müssten: erstens aufgrund der moralischen Verpflichtung, unschuldiges Leben zu schützen, da die USA die Macht dazu hätten; zweitens aus Eigeninteresse, da Völkermorde die regionale Stabilität gefährdeten, Flüchtlingsströme verursachten und ein Abwarten autoritären Regimen signalisierte, Genozide seien ein von der Staatengemeinschaft toleriertes Mittel. Ihr Resümee geht jedoch noch in eine andere Richtung. Auch wenn einige sie als »liberalen Falken«²⁴ bezeichnen, verteidigt sie längst nicht jede amerikanische Militärintervention. Vielmehr geht es Power um die Schaffung von internationaler Öffentlichkeit und öffentlichem Druck.²⁵ Sie betont einen multilateralen Ansatz unter amerikanischer Führung, bei dem die USA öffentlich Völkermorde anprangern und gemeinsam mit ihren Verbündeten Sanktionen beschließen sollten. Aufgrund ihrer Erfahrungen aus den Balkan-Kriegen favorisiert sie hier Schutzzonen für die Zivilbevölkerung und UN-Truppen mit einem robusten Mandat nach Kapitel VII der UN-Charta mitsamt Luftunterstützung, um diese Zonen zu verteidigen. Die für Power schlimmste Reaktion auf einen (drohenden) Völkermord ist, wie

für Susan Rice, Schweigen oder Nichtstun wie im Falle Ruandas.

In welchem Maße Powers Grundeinstellung Obamas Außenpolitik beeinflusste, zeigt die Einrichtung des bereits angesprochenen und auch von Susan Rice unterstützten »Atrocities Prevention Board« im August 2012.²⁶ Obamas zugrundeliegende Direktive ein Jahr zuvor greift beide Schlussfolgerungen Powers auf: die moralische und die sicherheitspolitische Relevanz dieses Themas für die USA.

Prognosen für die Amtszeit

Während der Anhörung im Senat²⁷ nannte Power die drei Prioritäten ihrer Amtszeit: Erstens wolle sie darauf hinarbeiten, dass die UN Israel fair behandeln. Zweitens müssten die UN effizienter werden, was die Notwendigkeit von Reformen und eine grundsätzliche Senkung des UN-Haushalts einschließe. Und drittens müssten die UN für Menschenrechte eintreten, die sowohl amerikanische als auch universelle Werte seien. Die ersten Prioritäten unter-

²¹ Ihr Lebenslauf siehe: www.whitehouse.gov/blog/author/Samantha%20Power

²² Vgl. Ian Swanson, Power Called Hillary Clinton »a Monster«, The Hill, 5. Juni 2013, <http://thehill.com/blogs/global-affairs/un-treaties/303535-power-called-hillary-clinton-a-monster>

²³ Senate Confirms Samantha Power as New U.N. Ambassador, Reuters, 1.8.2013, www.reuters.com/article/2013/08/01/us-usa-congress-power-idUSBRE97017420130801

²⁴ Jacob Heilbrunn, Samantha and Her Subjects, The National Interest, Mai/Juni 2011, <http://nationalinterest.org/article/samantha-her-subjects-5161?page=1>

²⁵ Ihren Willen, die breite Öffentlichkeit für diese Themen zu sensibilisieren und zu mobilisieren, bewies sie eindrucksvoll bei ihrer ersten öffentlichen Rede als UN-Botschafterin in Los Angeles. Dort stellte sie ihre Kampagne unter dem Hashtag #WhatMatters vor, über den jede/r online ihr und der Ständigen Vertretung bei den UN seine oder ihre Themen, Fragen und Anregungen für die amerikanische Außenpolitik zusenden kann. Vgl. Remarks by Ambassador Samantha Power, U.S. Permanent Representative to the United Nations at the Fourth Estate Leadership Summit, 10.8.2013, <http://usun.state.gov/briefing/statements/213034.htm>

²⁶ Fact Sheet: President Obama Directs New Steps to Prevent Mass Atrocities and Impose Consequences on Serious Human Rights Violators, Washington, D.C., 4.8.2011, www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/04/fact-sheet-president-obama-directs-new-steps-prevent-mass-atrocities-and; siehe auch Sarah Brockmeier/Gerrit Kurtz/Philipp Rotmann, Schutz und Verantwortung. Über die US-Außenpolitik zur Verhinderung von Gräueltaten, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, Juli 2013, www.boell.de/publikationen/publikationen-schutz-verantwortung-voelkermord-intervention-publikation-demokratie-18004.html

²⁷ Testimony of U.S. Permanent Representative-designate Samantha Power Before the Senate Committee on Foreign Relations, Washington, D.C., 17.7.2013, www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Power_Testimony.pdf

Aufgrund ihrer Erfahrungen aus den Balkan-Kriegen favorisiert Power Schutzzonen für die Zivilbevölkerung und UN-Truppen mit einem robusten Mandat.

scheiden sich nicht von denen ihrer Vorgänger und sind den traditionellen Forderungen des Kongresses geschuldet.²⁸ Interessant ist Powers dritte Priorität, die ihre persönliche Agenda und den Schwerpunkt ihrer Arbeit in New York darstellt.

Trotz ihres Einflusses war Power in der Vergangenheit nicht in der Lage gewesen, Obamas Politik bei Themen wie dem Krieg gegen den Terror, Guantánamo oder den Drohneneinsätzen zu ändern, da diese meist vom Verteidigungsministerium und den Geheimdiensten dominiert werden. Sie konzentrierte sich daher auf Themen, die sie beeinflussen konnte – dies könnte auch bei ihrer UN-Politik der Fall sein.²⁹ Während ihrer Tätigkeit im Weißen Haus konzentrierte sich Power auf Themen wie UN-Reform und Menschenrechte. So widmete sie sich beispielsweise der Förderung der Rechte von Frauen, Homo- und Bisexuellen sowie Transgender, der Förderung der Religionsfreiheit, der Schutzverantwortung und der Demokratieförderung, wie beispielsweise im Nahen Osten, in Sudan, Nordafrika und Myanmar. Diese Themen könnten für sie auch in den UN eine wichtige Rolle spielen.³⁰ Im Syrien-Konflikt wird sich Power weiterhin für eine stärkere internationale Unterstützung der gemäßigten Opposition und einen politischen Prozess einsetzen, der mit der vom Sicherheitsrat verabschiedeten Resolution 2118 vom 27. September 2013 unter Umständen wieder möglich geworden ist.³¹ Bis dahin ist es jedoch noch ein langer Weg; für eine militärische Intervention der USA wird sie sich aber vermutlich bis auf Weiteres nicht stark machen.

Insgesamt ist von den USA auch unter Samantha Power eine weiterhin starke Unterstützung für die multilaterale Zusammenarbeit zu erwarten. In der Ära nach dem 11. September 2001 und in einer Zeit sinkender Budgets sind die USA mehr denn je auf multilaterale Kooperation angewiesen. Und seit langem tritt Power glaubwürdig für die Stärkung des Völkerrechts und internationaler Institutionen ein, wie die UN oder auch den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH).³² Wenngleich dies nicht heißt, dass die USA dem Römischen Statut des IStGH beitreten werden, ist eine engere Kooperation durchaus möglich. Powers Aufgabe in New York wird sein, den von Susan Rice eingeschlagenen Weg fortzusetzen.

Neben diesen Themen könnten auch ihr persönlicher Hintergrund und ihr Auftreten Obamas außenpolitische Agenda in der Weltorganisation unterstützen. Wie Susan Rice ist auch Samantha Power keine Berufsdiplomatin, sondern eine politische Ernannte. Sie ist ähnlich wie Rice bekannt für ihren direkten Umgangston, was in der Welt der Diplomatie eher ungewöhnlich ist. Von Power ist jedoch kein konfrontativer Stil zu erwarten, wie es unter früheren UN-Botschaftern wie Daniel P. Moynihan, Jeane Kirkpatrick oder John Bolton der Fall war. Und Power könnte wie ihr früherer Mentor und

UN-Botschafter Richard Holbrooke (1999–2001), den sie in Bosnien kennenlernte, die UN als einen notwendigen internationalen Akteur für die Lösung globaler Probleme betrachten und als Möglichkeit, amerikanischen Interessen zu dienen.³³

Fazit

Beide Frauen teilen die negativen Erfahrungen mit den Völkermorden in Ruanda und Jugoslawien der neunziger Jahre, bei denen sowohl die USA als auch der Rest der internationalen Gemeinschaft weitgehend untätig blieben. Diese Erfahrungen prägten und prägen beide Akteurinnen bei ihrer Amtsausübung in New York. Für Demokratie und Menschenrechte wird Samantha Power weiterhin eintreten, gleichzeitig aber die amerikanischen Interessen nicht aus dem Blick verlieren. Vielmehr wird sie die übrigen UN-Mitgliedstaaten – auch Deutschland – bei der Verfolgung dieser Agenda in die Pflicht nehmen. Die multilaterale Einbindung der USA in die UN und die Akzeptanz der UN in den USA hatte sich Rice und hat sich nun auch Power auf die Fahne geschrieben. Zusammen mit Susan Rice als nationaler Sicherheitsberaterin wird Samantha Power den Präsidenten weiterhin außenpolitisch beraten. Power wird als UN-Botschafterin nicht notwendigerweise in einer stärkeren Position sein, aber sie wird ein stärkeres öffentliches Profil haben, während sie die USA bei den Vereinten Nationen vertritt, aber eben auch – wie Susan Rice – die Vereinten Nationen in den USA.

Trotz ihres Einflusses war Power in der Vergangenheit nicht in der Lage gewesen, Obamas Politik bei Themen wie dem Krieg gegen den Terror, Guantánamo oder den Drohneneinsätzen zu ändern.

Für Demokratie und Menschenrechte wird Power weiterhin eintreten und die übrigen UN-Mitgliedstaaten bei der Verfolgung dieser Agenda in die Pflicht nehmen.

²⁸ Brian Knowlton, Senate Panel Questions Nominee for U.N. Ambassador, *The New York Times* (NYT), 17.7.2013, www.nytimes.com/2013/07/18/world/senate-panel-questions-nominee-for-un-ambassador.html?_r=0

²⁹ Suzanne Nossel, How Samantha Power Could Change U.S. Diplomacy, *Foreign Affairs*, 5.6.2013, www.foreignaffairs.com/articles/139437/suzanne-nossel/how-samantha-power-could-change-us-diplomacy

³⁰ Sheryl Gay Stolberg, Still Crusading, But Now on the Inside, *NYT*, 29.3.2011, www.nytimes.com/2011/03/30/world/30power.html?_r=0

³¹ Remarks by Ambassador Samantha Power at the Security Council Stakeout on Syria, New York, 5.9.2013 <http://usun.state.gov/briefing/statements/213849.htm> und Remarks by Ambassador Samantha Power at the Security Council Stakeout Following Consultations on Syria, New York, 26.9.2013 <http://usun.state.gov/briefing/statements/214832.htm>

³² Vgl. Samantha Power, Boltonism, *The New Yorker*, 21.3.2005, www.newyorker.com/archive/2005/03/21/050321ta_talk_power

³³ Nossel, a.a.O. (Anm. 29). Vgl. auch Derek Chollet/Samantha Power (Eds.), *The Unquiet American. Richard Holbrooke in the World*, New York 2011, insbesondere S. 310–318.