

**Leseprobe aus:**



ISBN: 978-3-498-02006-4

Mehr Informationen zum Buch finden Sie auf [www.rowohlt.de](http://www.rowohlt.de).

Ronan Farrow

## **Das Ende der Diplomatie**

Warum der Wandel der amerikanischen  
Außenpolitik für die Welt so gefährlich ist

Aus dem Englischen von

Helmut Dierlamm

Heide Lutosch

Hans-Peter Remmler

Gabriele Würdinger

Rowohlt

Die amerikanische Originalausgabe erschien 2018 unter dem  
Titel *War on Peace. The End of Diplomacy and the Decline of  
American Influence* bei W. W. Norton & Company, Inc., New York.

1. Auflage September 2018

Copyright der deutschsprachigen Ausgabe © 2018  
by Rowohlt Verlag GmbH, Reinbek bei Hamburg

Alle deutschen Rechte vorbehalten

*War on Peace. The End of Diplomacy and the Decline  
of American Influence* © 2018 by Ronan Farrow

All rights reserved including the rights of  
reproduction in whole or in part in any form

Redaktion Kristian Wachinger

Satz aus der Minion

Gesamtherstellung CPI books GmbH, Leck, Germany

ISBN 978 3 498 02006 4

# Inhalt

## Widmung

### Inhalt

#### Prolog Massaker im Mahogany Row

##### Teil 1 Die letzten Diplomaten

- 1 Amerikanische Mythen
- 2 Lady Taliban
- 3 Dick
- 4 Die Mangokiste
- 5 Das andere Haqqani-Netzwerk
- 6 Doppeltes Spiel
- 7 Das Verbindungshaus
- 8 Mission: Impossible
- 9 Auf dünnem Eis
- 10 Landwirt Holbrooke
- 11 Weniger Worte, mehr Taten
- 12 A-Rod
- 13 Versprechen Sie mir, dass Sie den Krieg beenden
- 14 Der Karren fährt gegen die Wand
- 15 Das Memo
- 16 Das Richtige

##### Teil 2 Schieß zuerst, stell niemals Fragen

- 17 Generallinien
- 18 Dostum: sagt die Wahrheit und hält alle vom Lügen ab
- 19 White Beast
- 20 Kurzfrühling
- 21 Mitternacht auf der Ranch

##### Teil 3 Zeuge der Zerstörung

- 22 Im Innern des Außenamts
- 23 Spatzen und Kanonen
- 24 Kernschmelze

Epilog Das erste Mittel

Dank

Register

Für Mom

[...]

# Prolog

## Massaker im Mahogany Row

*Amman, Jordanien, 2017*

[Der König] soll ... einen Botschafter ernennen, der in allen Wissenschaften ausgebildet, mit Andeutungen, Manieren und Mimik vertraut, ehrlich und intelligent ist ... Vom Kriegsherrn hängt die Strafe ab, von der Strafe die Herrschaft, ... vom Botschafter aber Frieden und Krieg. Denn ein Botschafter hält zusammen und trennt die Zusammenhaltenden; ein Botschafter vollzieht die Tat, durch welche Menschen gespalten werden.<sup>1</sup>

MANUSMRITI - MANUS GESETZBUCH, Schriften des Hinduismus, ca. 1000 v. Chr.

Der Diplomat hatte keine Ahnung, dass seine Karriere zu Ende war. Bevor er den Sicherheitsbereich der amerikanischen Botschaft betrat, hatte er sein Handy in einem der Fächer an der Außenwand abgelegt, ganz nach Vorschrift. Dreieinhalb Jahrzehnte hatte sich der Diplomat ans Protokoll gehalten, Zeiten, in denen Mauern fielen und Imperien untergingen, in denen die Welt kleiner wurde, Telexe sich in Telefonkonferenzen verwandelten und die weitschweifige Sprache der Diplomatie auf das zwergenhafte, offiziöse Geplapper des E-Mail-Verkehrs schrumpfte. Er hatte einige Anrufe verpasst, und die erste Mail, die kam, war kurz und knapp. Der Generaldirektor des Foreign Service hatte versucht, ihn zu erreichen. Sie müssten sofort miteinander reden.

Der Diplomat hieß Thomas Countryman - der Name klingt wie erfunden, ist es aber nicht. Er saß an einem

Schreibtisch, der nicht seiner war, in der politischen Abteilung im Herzen des flachen, ausgedehnten Botschaftskomplexes in Jordaniens Nobelviertel Abdoun. Das Gebäude selbst war die kundige Hommage eines amerikanischen Bauunternehmers an den Nahen Osten: sandfarbener Stein, mit einem roten, diamantförmigen Motiv an den bruchsicheren Fenstern – eben «ortsüblich, aber nicht übertrieben ortsüblich». Wie bei den meisten US-Botschaften in diesem Teil der Welt drängte sich der Eindruck einer Festung auf. «Wir hätten auch einen Graben gezogen, wenn es möglich gewesen wäre»,<sup>2</sup> hatte mir ein dort stationierter Beamter des Foreign Service einmal zugeraunt, als unser gepanzerter SUV die Barrieren aus Stahl und Beton passierte, vorbei an gepanzerten Mannschaftswagen voller uniformierter Soldaten.

Es war der 25. Januar 2017. Countryman war Amerikas höchster Beamter im Bereich Rüstungskontrolle, auf einer Mission also, bei der es wortwörtlich um Leben und Tod ging. Er war vom US-Außenministerium, dem State Department, mit der Arbeit rund um das fragile Atomabkommen mit dem Iran betraut worden, und mit der angemessenen Reaktion auf die apokalyptischen Drohungen des Regimes in Nordkorea. Seine Reise in jenem Januar war eine abenteuerliche Expedition: die letzte nach Jahrzehnten der Verhandlungen über nukleare Abrüstung im Nahen Osten.<sup>3</sup> Weltweit waren atomwaffenfreie Zonen entstanden, in Lateinamerika und in Teilen von Afrika und Europa. Niemand glaubte, dass Israel plötzlich seine Atomwaffen aufgeben würde. Aber kleine Schritte – etwa, die Staaten in der Region dazu zu bringen, bereits unterschriebene Verträge zu ratifizieren, in denen es um das Verbot von Atomwaffentests ging, wenn schon nicht der Waffen selbst – würden vielleicht eines Tages möglich sein. Allerdings war auch das «ein reichlich weltfremdes Vorhaben, wo doch die Araber und die Israelis so völlig unterschiedliche Standpunkte ha-

ben.»<sup>4</sup> Tom Countryman hatte einigen Sinn für Untertreibung.

Die mit dieser Mission verbundene Arbeit war klassische Diplomatie alter Schule, das heißt frustrierend und mit jeder Menge Jetlag verbunden. Jahre sorgsamster Überzeugungs- und Vermittlungsarbeit hatten die Staaten des Nahen Ostens näher denn je dahin gebracht, wenigstens einer gemeinsamen Konferenz zuzustimmen. Es gab Dialog in der Hoffnung auf weiteren Dialog, und darüber zu spotten ist einfacher, als es zu erreichen. An jenem Abend sollten Countryman und seine britischen und russischen Pendants mit Vertretern von Ägypten, Jordanien, Saudi-Arabien und Kuwait zusammenkommen, um der Wichtigkeit der Diplomatie in Bezug auf die Nichtweitergabe von Atomwaffen Nachdruck zu verleihen. Tags darauf sollte er nach Rom fliegen und dort seine Kollegen aus der ganzen Welt treffen. «Es war ein wichtiges Meeting», erzählte er mir später, «wenn nicht gar ein entscheidendes.»<sup>5</sup> Er unterstrich dies mit einem kurzen, freudlosen Lachen – weniger Ausdruck seines Sinns für Humor als vielmehr eine Klage über die skurrilen Seiten der Verbreitung nuklearen Materials im Nahen Osten.

Countryman war tags zuvor in Amman gelandet und hatte im InterContinental eingeecheckt. Von dort ging er geradewegs zu einem Treffen mit dem Kollegen von der Arabischen Liga, bei Kaffee und Zigaretten. Countryman trank seinen Kaffee *mazboot*, Schwarz mit Zucker, wie es dort üblich ist. Dabei rauchte er Marlboro Lights, wann immer möglich. (Ein Leben, das vor allem aus Reisen und Verhandlungen bestand, vertrug sich nicht ganz mit der Absicht, das Rauchen aufzugeben. «Ich versuch's ja», sagte er später, bevor er wenig überzeugt einen Zug aus der E-Zigarette nahm.<sup>6</sup>)

Am nächsten Tag sollte es ein Abendessen mit britischen und russischen Beamten geben. Nicht alle Kollegen Coun-

trymans konnten seine Fülle an Erfahrung und Beziehungen vorweisen. Die britische Kontaktperson hatte in den Jahren davor mehrmals gewechselt. Sein Pendant aus Russland hatte einen Stellvertreter geschickt. Das würde die Sache nicht leichter machen. Bei diesen Drahtseilakten der Überzeugungskunst zählte jedes Gramm an diplomatischer Erfahrung im Raum doppelt und dreifach.

Diplomaten erfüllen viele wichtige Funktionen - Amerikaner im Ausland aus Krisen herausführen, die Wirtschaft von Entwicklungsländern am Laufen halten, Verträge zwischen Regierungen ausarbeiten. Gerade Letzteres vermittelt bisweilen das Gefühl, beim Thanksgiving Dinner ausgerechnet mit der schwierigsten Verwandtschaft am Tisch zu sitzen, nur dass das Dinner ein Leben lang anzudauern scheint und an den gefährlichsten Orten der Welt stattfindet. Überzeugungskraft ist die Waffe des Diplomaten, geschärft an Gesprächsfronten am Rande internationaler Gipfeltreffen, in schummrigen Hotelbars oder inmitten von Bombenhagel in Kriegsgebieten.

Tom Countryman hatte, seit er 1982 in den Foreign Service gegangen war, alle diese Unwägbarkeiten des Diplomatenengewerbes überstanden. Er hatte im früheren Jugoslawien gedient und in Kairo während des Irakkriegs 1990/91. Er hatte sowohl Afghanistan als auch die bürokratische Tretmühle der Vereinten Nationen unbeschadet überstanden. Er hatte im Laufe seiner Karriere Serbisch und Kroatisch gelernt, dazu Arabisch, Italienisch und Griechisch. Sogar sein Englisch hatte inzwischen einen eigenartigen Akzent mit Einflüssen aus all diesen Ländern, oder vielleicht auch aus keinem davon. Tom Countryman hatte eine ruhige, monotone Stimme und eine seltsame Art, Vokale auszusprechen - er klang ein wenig wie ein Text-to-Speech-Programm oder ein Bond-Bösewicht. Ein Internet-Troll, der ihn als «einen dieser gesichtslosen Bürokraten im State Department» heruntermachte, bezeichnete das als «einen merkwürdigen

Bürokratenakzent, den man sich wohl einfängt, wenn man es im gesamten Arbeitsleben nie mit richtigen Menschen zu tun bekommt»<sup>7</sup>. Darin steckt eine weitere Facette des Diplomatenendaseins: Sie arbeiten an Orten, an denen das Militär operiert, aber wenn sie wieder nach Hause kommen, warten bestimmt keine Konfettiparaden auf sie.

Dieser Troll jedoch lag ordentlich daneben: Tom Countryman war alles andere als gesichtslos. Er hatte sogar ein Gesicht, das man auch in einer Menschenmenge leicht wiedererkennen würde. Ein zierlicher Mann mit einem bohrenden, suchenden Blick, dessen angegrauter Vokuhila meist keck über den Kragen seines makellosen Anzugs ragte. Das war die perfekte Diplomatenfrisur: Friede an der Front, Krieg im Hinterland. («Unmögliche Mähne», echauffierte sich ein konservativer Nachrichtenkanal. «Partykönig».<sup>8</sup>) Er hatte den Ruf, bei öffentlichen Auftritten und Senatsanhörungen mit offenen und unbürokratischen Antworten zu überzeugen. Aber er blieb dabei dem State Department treu ergeben – und seiner Überzeugung, dass seine Arbeit dem Schutz der Vereinigten Staaten diene. Eine Roman- oder Filmfigur ausgerechnet «Countryman» zu nennen wäre ein Ding der Unmöglichkeit.

In der Neonbeleuchtung der politischen Abteilung in Jordanien blickte Countryman einen Moment lang auf die E-Mail und mailte dann seine Bürodurchwahl zurück. Der Rückruf von Botschafter Arnold Chacon, dem Generaldirektor des Foreign Service, ließ nicht lange auf sich warten.

«Das sind keine erfreulichen Nachrichten», begann Chacon, soweit sich Countryman an das Gespräch erinnerte.<sup>9</sup> Das Weiße Haus, so Chacon, hatte soeben Countrymans Rücktritt akzeptiert, er werde zum Ende der laufenden Woche wirksam. Chacon tat die Sache leid. «Ich hatte nicht erwartet, dass es dabei um mich geht», erinnert sich Countryman zwischen zwei Zügen an der E-Zigarette. «Ich hatte

nicht die leiseste Ahnung.»<sup>10</sup> Aber nun stand er da, ein paar Stunden vor einem entscheidenden Treffen mit Vertretern fremder Regierungen, und bekam den Stuhl vor die Tür gesetzt.

Bei einem Führungswechsel in Washington ist es Usus, dass die vom Senat bestätigten Beamten in einer kurzen Mitteilung, nicht länger als ein oder zwei Sätze, ihr Abschiedsgesuch einreichen. Eine reine Formalität, Tradition eben. Es wird eigentlich immer davon ausgegangen, dass parteilose Beamte wie Tom Countryman ihre Stelle behalten. Das hat ganz praktische Gründe. Laufbahnbeamte im Foreign Service sind das Fundament der US-Regierung im Ausland – eine unvollkommene Konstruktion, die aber zumindest die Inkompetenz und Korruption eines Systems der Ämterpatronage ablösen sollte. Nur Beamte verfügen über die jahrzehntelange institutionelle Erfahrung und das Wissen, das es braucht, um den Betrieb der nationalen Behörden aufrechtzuerhalten. Zwar wird bei jedem Regierungswechsel kritisiert, mit welcher Selbstverständlichkeit diese «Lebenslänglichen» ihren Freibrief nutzen, aber niemandem wäre ein Fall erinnerlich, in dem eine Regierung diese Beamten in nennenswerter Zahl entlassen hätte.

Technisch betrachtet hat der Präsident nicht die Macht, Beamte des Foreign Service zu feuern – er kann sie lediglich von ihren Posten abberufen. Aber es gibt auch die ungeschriebene Regel «Aufstieg oder Ausstieg»: Wenn du innerhalb einer bestimmten Zeit auf einem höheren Posten – und auf diesem Niveau war Countryman – noch nicht vom Präsidenten woandershin berufen bist, musst du deinen Rücktritt einreichen. Aus diesem Job auszusteigen war das Ende seiner Karriere; es ging nur noch darum, wie lange er die Sache hinauszögern wollte. Er entschied sich für ein rasches Ende. Es war Mittwoch. Mit Wirksamwerden des Rücktritts am Freitag würde er gehen.

Man entschied, dass er das Treffen mit den Arabern an diesem Abend noch mitnehmen sollte.

«Was wird aus dem Meeting in Rom?», fragte Countryman.<sup>11</sup> Das war eine der seltenen Gelegenheiten für die USA, ihre Agenda der Nichtverbreitung von Atomwaffen voranzubringen. «Es ist wichtig.» Chacon sah das ähnlich, aber die achtundvierzig Stunden, die Countryman blieben, würden dafür nicht reichen. Ein niedrigerer Beamter würde für ihn einspringen müssen. «Okay, danke für die Information», sagte Countryman schlicht. «Ich mache mich dann auf den Heimweg.» Für einen Vokuhila-Träger ging Tom Countryman die Dinge sehr unspektakulär an.

Andere nahmen die Sache weniger gelassen. Seine Frau Dubravka hatte ihn während seiner ersten Mission im ehemaligen Jugoslawien kennengelernt, und die beiden verband eine fünfunddreißig Jahre währende Liebe im Dienst des Foreign Service. Sie war ausgebildete Lehrerin und eine talentierte Malerin, aber sie stellte ihre Ambitionen zurück, um mit ihm alle paar Jahre zu einem neuen Ziel in der Welt aufzubrechen. Dabei trug sie als Dolmetscherin zum Einkommen bei und kümmerte sich um die Erziehung ihrer beiden Söhne. Ihr Vater war Diplomat gewesen, deshalb wusste sie um die Enttäuschungen, die der Job mit sich brachte – aber sie erwartete auch den allgemein üblichen Respekt gegenüber hochrangigen Diplomaten, in ihrer Heimat Jugoslawien ebenso wie in den USA. Dies hier war etwas anderes. «Es ist nicht fair», sagte sie, als Countryman sie anrief, wenige Minuten nachdem er die Nachricht erhalten hatte, «und es ist auch nicht fair mir gegenüber.»<sup>12</sup>

Sie war schockiert. Der niedrigere Beamte, der ihn in Rom zu ersetzen hatte – entsendet, um sich durch eines der heikelsten multilateralen Probleme der Weltpolitik aus einer Position dürftiger Autorität hindurchzunavigieren –, war schockiert. Die Italiener waren schockiert. Die Araber an jenem Abend waren schockiert. Countryman wartete bis

zum Ende der Besprechung, nachdem die Araber ihre Klagen (und die Araber hatten immer eine Menge Klagen) losgeworden waren, die sie angesprochen wissen wollten, bevor sie sich mit den Israelis an den Verhandlungstisch setzten. Dann sagte er ihnen, er werde die Ergebnisse ihres Gesprächs an seinen Nachfolger weiterleiten, da dies hier sein letzter Auftritt als amerikanischer Diplomat war. Einer nach dem anderen schüttelte seine Hand, einer nach dem anderen äußerte Worte des Respekts – für ihn und auch für eine gemeinsame Tradition, die, wie es schien, urplötzlich vor einer höchst ungewissen Zukunft stand.

Die Regierung Trump war gerade einmal fünf Tage alt, und unter Amerikas Diplomaten machten sich Gerüchte und Paranoia breit. Im Wahlkampf hatte Trump bezüglich seiner genaueren Vorstellungen von Diplomatie wenig zu bieten gehabt. «America First» lautete das Mantra seiner Wahlkampagne. Er wollte «Schluss damit machen, Hilfen in Länder zu schicken, die uns hassen», wenngleich zu der Zeit unklar war, ob er von Entwicklungshilfe, militärischem Beistand oder beidem redete. («Niemand bekommt das besser hin als ich», ergänzte er, um die Sache zu präzisieren.<sup>13</sup>)

Tom Countryman war einer von vielen hohen Beamten, die aus ihren ersten Meetings mit Trumps Übergangsteam alarmiert herauskamen. «Der Übergang war ein Witz», erinnerte er sich. «Bei jedem anderen Regierungswechsel gab es Leute, die sich mit auswärtigen Angelegenheiten auskannten, es gab Leute mit Regierungserfahrung, und es gab ein systematisches Vorgehen, Informationen zu sammeln und dem neuen Team zur Verfügung zu stellen. In diesem Fall gab es nichts dergleichen.»<sup>14</sup> Er präsentierte dem Übergangsteam detaillierte Briefing-Unterlagen zu Fragen der Nichtverbreitung von Atomwaffen, gestempelt als «vertraulich, aber nicht geheim», da nur wenige Mitglieder des Teams eine Sicherheitsfreigabe hatten. Aber sie zeigten

wenig Interesse an Atomwaffen. Was sie dagegen zeigten, war «ein tiefes Misstrauen gegenüber professionellen Beamten», sagte Countryman.<sup>15</sup> Sie waren nicht gekommen, um etwas zu erfahren, wie er ernüchert erkennen musste. Sie waren gekommen, um Etatkürzungen durchzudrücken.

Dann ging es mit den Entlassungen los. Üblicherweise bleiben auch politisch ernannte Botschafter in wichtigen Ländern, vor allem solche, die nicht übermäßig im Ruf der Parteizugehörigkeit stehen, auf ihrem Posten, bis ein Nachfolger bestätigt ist, mitunter mehrere Monate lang. Die Trump-Regierung brach mit dieser Tradition: Kurz nach der Amtsübernahme wies sie sämtliche politisch ernannten Botschafter an, sofort zu gehen, schneller als üblich. *Packt eure Sachen und macht euch vom Acker!*

Hinterher forderte das Übergangsteam bei der Verwaltung des State Department eine Liste aller Beamten im Ministerium an, die keine Diplomatenkarriere anstrebten. Countryman beschlich die Befürchtung, als Nächstes könnten Dienstleister auf der Abschussliste stehen, die die Regierung gezielt als Fachleute für ganz bestimmte Themenbereiche in Amerikas Diplomatie geholt hatte. Das Ministerium war voll mit solchen Leuten. Sie spielten eine entscheidende Rolle in Ämtern, die die sensibelsten Bereiche amerikanischer Außenpolitik unter sich hatten, einschließlich des Bereichs, in dem Tom Countryman tätig war. «Dies waren die absolut besten Leute, die man zu Themen wie Korea und Pakistan kriegen konnte», erinnerte er sich. «Und gerade im Rüstungskontrollbereich gab es mehrere, die wirklich nicht leicht zu ersetzen waren.»<sup>16</sup> Sie wurden «dringend gebraucht». Die USA konnten es sich einfach nicht leisten, sie zu verlieren. Aber «die Sorge, sie würden jeden rausschmeißen, den sie rausschmeißen könnten, war mit Händen zu greifen.»<sup>17</sup> Und so hatte er die Wochen bis zu jenem Tag in Jordanien damit zugebracht, still und leise die Verwaltung des State Department zu bearbeiten. Er half ih-

nen, Argumente gegen das aufzubauen, was sich nach seiner Befürchtung zu einer ganzen Entlassungswelle von Experten des Ministeriums auswachsen könnte.

Eigentlich hatte er gedacht, genau darum würde es in dem Anruf gehen. Das Undenkbare, Ahistorische, scheinbar Sinnlose war, dass es in Wirklichkeit um Beamte wie ihn ging. Countryman beharrte darauf, das Ganze sei für ihn persönlich kein großes Drama gewesen. Er war schon ziemlich lange im Geschäft gewesen, hatte seine Pension sicher. Aber es war ein besorgniserregender Affront gegenüber der institutionellen Kultur. Tom Countryman hatte einen untadeligen Dienstnachweis unter republikanischen wie demokratischen Regierungen. Es hatte ein paar angespannte Momente in Senatsanhörungen gegeben, aber sie haben ihm mehr Respekt als Ärger eingetragen. Es gab Senatoren, die «hinterher auf mich zukamen und meinten, ihnen gefalle meine Art, nicht um den heißen Brei herumzureden», erinnerte er sich. Vielleicht, spekulierte er, wollte die Regierung die Botschaft aussenden, die USA seien nicht mehr an Rüstungskontrolle interessiert. Oder vielleicht sind sie auch in seinen privaten Facebook-Account eingedrungen, wo er während des Wahlkampfs im engsten Freundeskreis Kritik an Trump zum Ausdruck gebracht hatte. «Ich weiß bis heute nicht, warum ausgegriffen wurde.»<sup>18</sup>

Tatsächlich war Tom Countryman keineswegs gezielt herausgegriffen worden. Das Weiße Haus, so erzählte ihm Chacon, entthob an jenem Tag gleich sechs Karrierediplomaten ihrer Posten. Manche dieser Abberufungen waren eher nachvollziehbar als die von Countryman. Patrick Kennedy, der Abteilungsleiter für Verwaltung im Außenministerium, der seinem Land mehr als vierzig Jahre lang in jedem Winkel der Welt gedient hatte, war mit den E-Mail-Accounts und der diplomatischen Sicherheit des Außenministers be-

fasst, und er hatte das Jahr davor in der Flut der Wahlkampfberichte über Hillary Clintons E-Mail-Server und die Kontroverse um Bengasi zugebracht. David Malcolm Robinson war Leiter des Büros für Konfliktbewältigung und Stabilisierung gewesen, eine Stelle mit einem nicht klar abgegrenzten Aufgabenbereich, der für konservative Kritiker auf jenes schlimmste aller Unwörter in Washington hinauslief: *nation building*. Aber drei andere – Staatssekretäre, die unter Kennedy gearbeitet und, soweit bekannt, absolut nichts mit Bengasi zu tun gehabt hatten – waren ebenfalls gefeuert worden. «Das war schlicht kleinkariert», sagte Countryman. «Rachsüchtig».<sup>19</sup>

Und es war erst der Anfang. Ein paar Wochen später, am Valentinstag, klingelte Erin Clancys Telefon – ihr privates Handy, das sie in einem abgewetzten blauen Holzkästchen aufbewahrte. Sie war gerade auf dem John Wayne Airport in Orange County gelandet, stand in Jeans und T-Shirt in der kalifornischen Februarsonne und wartete auf ihren Mietwagen. «Bleiben sie dran», sagte der Disponent.<sup>20</sup> «Wir haben eine dringende Teambesprechung.» Das Team war dasjenige des Vizeaußenministers, dem auch Clancy unterstellt war, eine Beamtin des Foreign Service. Sie saß in unmittelbarer Nähe des Außenministers in der sechsten Etage: Durch die Sicherheitstür, hinter der die schlaffen Deckenabhängungen und die Linoleumböden endeten und die opulenten, holzgetäfelten Empfangsräume begannen, im legendären Korridor der Macht, bekannt als Mahogany Row. Jobs in diesem Mahagonitrakt waren Eliteposten, die die Besten des Foreign Service innehatten – die Ferraris unter den Bediensteten im State Department, wenn man so will, nur viel verlässlicher.<sup>21</sup>

Clancy blieb in der Leitung. Ihr Partner, ein Ehemaliger aus dem State Department, sah sie forschend an. Erin zuckte die Achseln: *Keine Ahnung, worum es geht*. Die gefeuerten Beamten hatten bis dahin immerhin vom Senat be-

stätigte Aufgabenbereiche gehabt. Ihr Team bestand ausschließlich aus Beamten auf Arbeitsebene, und zwar den besten und am besten geschützten unter diesen. Sie hatten geglaubt, ihnen könnte nichts passieren.

Während der Wochen, in denen Tom Countryman und die anderen leitenden Beamten ihre Schreibtische räumten, vernahm man aus dem Ministerium kein Sterbenswörtchen. Sonst pflegte nach diesem Zeitraum in den meisten Regierungen das Büro des Stellvertretenden Ministers emsige Betriebsamkeit auszustrahlen, um dem neuen Außenminister einen nahtlosen Einstieg zu ermöglichen. In diesem Fall musste die neue Regierung erst einmal einen Vizeaußenminister nominieren - und das sollte noch monatelang so bleiben. In der Amtszeit des letzten Stellvertreters, Tony Blinken, waren Clancy und der Rest ihres Teams morgens um sieben angetreten und hatten täglich zwölf bis vierzehn Stunden gearbeitet. Jetzt saßen sie herum und hatten kaum etwas zu tun, machten jeden Tag um neun eine ausgedehnte Kaffeepause und warteten auf Anweisungen, die nie kamen. «Niemand wollte etwas von uns, wir waren vollkommen abgeschnitten, wurden nicht zu Besprechungen gerufen, mussten um jedes einzelne Meeting im Weißen Haus regelrecht kämpfen», erinnerte sie sich. «In unseren Morgenmeetings hieß es immer, ‹und, habt ihr auch schon dieses Gerücht mitbekommen?›<sup>22</sup> Mit schlüssiger US-Außenpolitik hatte das alles nicht das Geringste zu tun.» Am Ende sagte ihnen der amtierende stellvertretende Minister, Tom Shannon, sie könnten eigentlich auch freimachen. Also hatte Clancy an jenem Morgen einen Flug von Washington genommen, um ihre Mutter zu besuchen.

Als dann Yuri Kim, Stabschefin des stellvertretenden Ministers und Kollegin aus dem Foreign Service, ans Telefon kam, klang sie sehr förmlich. «Sehr schön», begann sie in einem Ton, der andeutete, dass das, was sie zu sagen hatte, alles andere als schön werden würde. «Ich danke Ihnen al-

len, dass Sie sich die Zeit nehmen. Wir haben soeben erfahren, dass wir alle aufgefordert werden, *uns nach einer neuen Tätigkeit umzusehen.*»<sup>23</sup> Der komplette Stab des Stellvertretenden Ministers war versammelt: fünf Leute im Besprechungsraum des Mahagonitrakts, zwei am Telefon. Alle redeten gleichzeitig. «Wie bitte?», fragten sie. «Wieso?» Sie sollten zu ihrer Gewerkschaft gehen, schlug einer vor. Man sollte an die Presse gehen, meinte ein anderer. «Ihre Posten sind gekündigt», wurde ihnen gesagt, wie sich Clancy erinnert. «Wer weiß, ob es einen neuen Job überhaupt gibt – vielleicht, vielleicht auch nicht. Es ist das totale Chaos. Und es kommt aus heiterem Himmel. Es gibt keinen Grund.»<sup>24</sup>

Kim, normalerweise eine leidenschaftliche Fürsprecherin ihres Teams, wurde geschäftsmäßig. Sie hatten achtundvierzig Stunden. Am nächsten Tag sei ein Treffen in der Personalabteilung anberaumt, um die nächsten Schritte zu besprechen. Die wenige verbleibende Zeit sollten sie nutzen, um Vorbereitungen zu treffen.

Nach dem Telefonat sagte Clancy völlig perplex zu ihrem Partner: «Wir werden alle gefeuert.»<sup>25</sup>

Wie viele andere junge Diplomaten war Erin Clancy nach dem 11. September 2001 in den Foreign Service eingetreten. Sie wollte die Welt sicherer machen. Sie zog für sechs Jahre in den Nahen Osten. Sie war in Damaskus gewesen, als die US-Botschaft dort von Demonstranten gestürmt wurde. Sie entkam mit knapper Not einem Entführungsversuch. Sie arbeitete endlose Stunden bei schlechter Bezahlung. Wie bei Countryman konnten die Beamten des Foreign Service in ihrem Team nicht endgültig entlassen werden. Sie konnten aber von ihren Aufgaben entbunden werden. Das war nicht bloß ein Karriereknick. Für viele bedeutete es den Unterschied zwischen «über die Runden kommen» oder eben nicht. Beamte des Foreign Service bekommen ihre Überstunden nicht bezahlt. Stattdessen gibt es bei Einsätzen mit extremen Arbeitszeiten einen Verdienstauss-

gleich, einen Bonus von 18 Prozent für das Team des Stellvertretenden Ministers. Niemand entscheidet sich für diese Karriere, um reich zu werden. Einschließlich dieser Ausgleichszahlungen kam Clancy auf 91 000 Dollar. Aber sie bemühten sich um diese Jobs, weil sie ein Jahreseinkommen garantierten. Viele hatten ihr Familienleben darauf aufgebaut. Die Abberufungen fühlten sich willkürlich an, ohne Respekt vor ihrem Dienst.

In den Büros auf der anderen Seite der sechsten Etage im State Department fanden an jenem Tag genau gleiche Krisensitzungen statt. Der Referent für das Verwaltungspersonal erfuhr, dass sein kürzlich ausgeschiedener Boss nicht ersetzt werden würde. Auch sie würden entlassen werden. Dasselbe galt für das Büro des Beraters im Außenministerium – manche Minister behielten ihren Posten bei, andere verzichteten darauf. Laut mehrerer Mitarbeiter, die an dem Tag dabei waren, nahm Margaret Peterlin, Stabschefin des künftigen Außenministers Rex Tillerson, an jenem Valentinstag im Büro von Beraterin Kristie Kenney für ihr erstes Gespräch unter vier Augen Platz. Peterlins erste Frage an Kenney, eine altgediente Botschafterin und eine der hochrangigsten Frauen im Foreign Service, lautete: Wie schnell könnte sie gehen?

Nach einigen Bierdeckel-Berechnungen von Insidern waren an diesem Tag die Jobs von über der Hälfte des Beamtenpersonals im Mahagony Row bedroht. Kurz vor Torchluss bekamen Erin Clancy und das Team des Stellvertreters eine Atempause: Der amtierende Stellvertretende Minister Tom Shannon sprach ein Machtwort – wenigstens eine Galgenfrist bis zum nächsten Tag würde es geben. Aber die anderen Teams mussten sehen, wo sie blieben.

Als ich mich mit Clancy traf, trug sie wieder T-Shirt und Jeans und saß in der Sonne, vor einem Café in Los Angeles. Sie war nicht entlassen, aber sie war wieder zu Hause, wollte sich neu aufstellen, über die nächsten Schritte nachden-

ken. Vielleicht sollte sie für ein Amt kandidieren, überlegte sie – vielleicht hätte sie damit derzeit eine bessere Chance. Letztendlich entschied sie sich, zu bleiben, und ging auf einen Posten in der Vertretung der USA bei den Vereinten Nationen. Wie viele andere, die beim State Department beschäftigt waren, würde sie nicht aufgeben. Aber ihr Vertrauen in ihren Beruf hatte gelitten. «Die Kultur des State Department ist dermaßen zerrüttet», bemerkte sie. Über ein Dutzend Karrierediplomaten sagten mir, sie würden das Ministerium als Institution gar nicht mehr wiedererkennen, und ihre Expertise gelte nichts mehr. Erin Clancy blinzelte in die Nachmittagssonne und überlegte. «Man betrachtet uns wirklich als Außenseiter», sagte sie.<sup>26</sup>

Mitglieder von Rex Tillersons Team behaupteten hartnäckig, sie hätten von den ganzen Entlassungen nichts gewusst, die in einigen Fällen stattfanden, nachdem Trumps Übergangsteam die Zusammenarbeit mit dem Außenministerium aufgenommen hatte, aber noch vor der offiziellen Ernennung Tillersons. (Nach Tillersons Bestätigung im Amt gab es weitere Entlassungen oder versuchte Entlassungen, wie diejenige von Clancy.) Als ich Tillerson in den ersten Tagen des Jahres 2018 über Countryman und die Welle erzwungener Rücktritte befragte, starrte mich der Außenminister unverwandt an und sagte schließlich: «Ich kenne mich da nicht aus.»<sup>27</sup> Etwas über einen Monat später war auch Tillerson weg vom Fenster: ein weiteres Opfer eines launischen Präsidenten und eines ins Chaos gestürzten Außenministeriums.

In mancherlei Weise hatte sich die Welt verändert und professionelle Diplomaten wie Countryman und Clancy einfach hinter sich gelassen. Eine Welle des Populismus, der seit Amerikas ersten Tagen dem Internationalismus feindlich gegenüberstand und ihn schlechtredete, war in der ganzen westlichen Welt auf dem Vormarsch. Das außen-

politische Establishment, einst Mitbegründer der diplomatischen Grundpfeiler der Nachkriegszeit, von der NATO bis zur Weltbank, hatte sich längst in ein Haifischbecken hinterhältiger Vetternwirtschaft verwandelt. Die moderne Technik hatte der Arbeit des Diplomaten viel von ihrer Bedeutung und Unverwechselbarkeit genommen. Für die Kernfunktion der Übermittlung offizieller Mitteilungen an fremde Länder waren E-Mails effizienter als jeder Botschafter. Macht und Ansehen des Foreign Service waren im Niedergang.

Die Skepsis, die der amerikanischen Diplomatie entgegenschlug, war teilweise gerechtfertigt. Das State Department war oft langsam, behäbig, von Mehltau überzogen. Seine Strukturen und seine Ausbildung waren veraltet angesichts der modernen Herausforderungen für Amerikas Einfluss, vom Cyberterrorismus bis zum radikalen Islamismus. Im Weißen Haus wurden oft genug die Augen verdreht, wenn «Einwände des Außenministeriums» zur Sprache kamen. Aber für eine komplexe Gruppe neuer Herausforderungen – kulturelle Barrieren in einer belasteten Beziehung mit China zu durchdringen; Nordkorea von seinen Drohungen mit Atomkrieg abzubringen; das Hegemonialstreben eines modernen Iran einzudämmen – bleiben spezialisierte Experten, bewandert in der Kunst hartnäckiger Verhandlungsführung, unverzichtbar. Neue Techniken und militärische Aufrüstung sind kein Ersatz. Die Diplomatie angesichts solcher Krisen beiseitezudrängen, ist keine unvermeidliche Entwicklung infolge des globalen Wandels: Es ist vielmehr eine Option, für die sich US-Regierungen wieder und wieder entschieden haben, demokratische wie republikanische.

«Beispiellos»,<sup>28</sup> grollte die Zeitschrift *Foreign Policy* und mit ihr eine ganze Reihe weiterer Veröffentlichungen über das, was als «Anschlag» und «Krieg» der Trump-Regierung gegen das State Department beschrieben wurde. Aber

so schockierend diese Entwicklungen auch waren, sie beispiellos zu nennen geht an der Sache schlicht vorbei. Die Trump-Regierung trieb allenfalls einen Trend zu neuen Extremen, der in Wirklichkeit schon seit dem 11. September 2001 Fahrt aufgenommen hatte. Von Mogadischu über Damaskus bis nach Islamabad verabschiedeten sich die USA aus dem zivilen Dialog, ersetzten die Werkzeuge der Diplomatie durch direkte, taktische Deals zwischen US-amerikanischem Militär und den ausländischen Streitkräften. An der Heimatfront füllte sich das Weiße Haus mit Generalen. Die letzten Diplomaten, Bewahrer einer schwindenden Disziplin, die Amerikanern das Leben rettete und Strukturen schuf, die zu einer stabileren Welt führten, schafften es oft genug gar nicht erst in den Besprechungsraum. Überall auf der Welt zogen zunehmend uniformierte Offiziere die Verhandlungen an sich, den wirtschaftlichen Wiederaufbau und die Entwicklung der Infrastruktur, für die einst eine Riege geschulter Spezialisten bereitstand. Im Ergebnis bildet heute eine andere Art von Beziehungen die Basis amerikanischer Außenpolitik. Wo Zivilisten nicht mehr die Macht und das Mandat zum Verhandeln haben, werden Abmachungen von Militär zu Militär weiterblühen. Amerika bringt ganz andere Leute an den Verhandlungstisch, und zusätzlich nimmt es auch Einfluss darauf, wer auf der anderen Seite am Tisch sitzt. Außenministerien gibt es noch immer. Aber ausländische Militärs und Milizen sitzen oft auf den besseren Plätzen.

Diese Beziehungen sind nicht neu, und sie sind auch nicht unbedingt etwas Negatives. «Amerikas militärische Stärke, klug und mit strategischer Präzision eingesetzt, ist ein wichtiges Mittel der Diplomatie», sagte James Baker, Außenminister unter George Bush, und verkörperte damit eher die Perspektive der Falken in der Außenpolitik. «Ich habe schon immer gesagt, dass Diplomatie am besten funktioniert, wenn eine gepanzerte Faust dahintersteht.»<sup>29</sup> Es

ist alles eine Frage der Ausgewogenheit. In vielen der Engagements Amerikas in aller Welt haben diese militärischen Allianzen inzwischen der Art ziviler Diplomatie, die einst ein Gegengewicht darstellte, den Garaus gemacht – mit deaströsen Folgen.

Diese Entwicklung sehen wir schon seit 2001, aber ihre Ursachen reichen noch weiter zurück. Zu der Zeit, als Terroristen die Twin Towers zum Einsturz brachten, war die Bühne für diese Krise der modernen Diplomatie schon seit mindestens einem Jahrzehnt bereitet. Bill Clintons Wahlkampagne baute auf dem Versprechen von Reinvestition in den heimischen Markt auf – oder wie es Clintons Strategie James Carville in einem Statement formulierte, das zum unauslöschlichen Markenzeichen der Kampagne werden sollte: *It's the economy, stupid!* Und es dauerte nicht lange, bis es daran ging, Amerikas zivile Präsenz in der Welt massiv zurückzufahren. Als die Republikaner 1994 die Mehrheit im Kongress erlangten und Jesse Helms – der mit den Hängebakken, dem Rassismus und dem isolationistischen Furor – den Vorsitz des Senatskomitees für Auswärtige Beziehungen übernahm, beschleunigte sich der Sturzflug.<sup>30</sup> Clintons erster Außenminister, der verstorbene Warren Christopher, vertrat das, was er als «harten Haushalt für harte Zeiten» bezeichnete. Christophers Nachfolgerin, Madeleine Albright, verteidigte Clintons persönliche Verpflichtung auf internationales Engagement, räumte aber ein, dass es im Nachgang des Kalten Krieges «einfach das Gefühl gab, dass wir uns mehr um die Angelegenheiten im eigenen Land kümmern sollten.»

Im Laufe der 1990er Jahre fiel das Budget der USA für internationale Angelegenheiten um 30 Prozent, das ist ziemlich genau das, was die Trump-Regierung viele Jahre später fordern sollte.<sup>31</sup> Und dann geschah Folgendes:<sup>32</sup> Das State Department zog den Stecker von 26 Konsulaten und 50 weiteren Außenstellen der United States Agency for In-

ternational Development (USAID). Das Timing hätte kaum schlimmer sein können. Mit dem Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens benötigten die USA jede Menge neuer Außenposten, um die Region zu stabilisieren und in Gegenden Fuß zu fassen, in denen durch die Auflösung der Sowjetunion ein Vakuum entstanden war. Zwar schuf man tatsächlich einige dieser Außenposten, trotzdem unterhielten die USA Mitte der 1990er Jahre weniger Botschaften und Konsulate als selbst auf dem Tiefpunkt des Kalten Krieges.<sup>33</sup> Und auch die verbliebenen Posten bekamen den Wechsel zu spüren – Christopher erzählte vor einem Komitee des Kongresses kleinlaut, in der Botschaft in Beijing rieche es nach Klärgas, und in Sarajevo mussten sich Diplomaten, die verzweifelt auf Nachrichten aus dem Rest der Welt warteten, ihre Satellitenschüssel selbst zusammenbasteln – aus einem Gartengrill.<sup>34</sup>

1999 wurden die Behörde für Rüstungskontrolle und Abrüstung (Arms Control and Disarmament Agency) und der Informationsdienst der Vereinigten Staaten (United States Information Agency) dichtgemacht und ihre jeweiligen Aufgabenbereiche einem schrumpfenden und überlasteten State Department übertragen. Der Kalte Krieg war vorbei, das war die Logik dahinter. Wann sollten sich die USA jemals wieder wegen aufkommender Atommächte sorgen, oder wegen des Informationskrieges gegen die hinterhältige Propagandamaschinerie eines ideologischen Feindes? Zwei Jahrzehnte danach zählen Irans und Nordkoreas nukleare Bestrebungen und die weltweite Rekrutierung durch den Islamischen Staat zu den drängendsten internationalen Herausforderungen der USA. Damals aber wurden die spezialisierten, geschulten Kräfte, die mit diesen Aufgaben betraut waren, einfach abgeschafft.<sup>35</sup> Thomas Friedman war mit einer vielsagenden Metapher eilends zur Stelle, als er beklagte, die Vereinigten Staaten würden «der Vergangenheit und der Zukunft der US-Außenpolitik gleichzeitig

den Rücken zuwenden, alles nur der Gegenwart halber.»<sup>36</sup> (Da war zweifellos etwas dran, auch wenn man sich fragen konnte, wohin der Rücken der Nation denn nun eigentlich zeigte. Vielleicht drehten wir uns ja im Kreis? Gut, sagen wir, wir drehten uns im Kreis.)

Und so kam es, dass die Personaldecke des Außenministeriums am 11. September 2001 um 20 Prozent zu kurz war, und das noch verbliebene Personal war unzureichend ausgebildet und ausgestattet.<sup>37</sup> Die Vereinigten Staaten brauchten mehr als je zuvor die Diplomatie und konnten sie nirgendwo finden.

Die Bush-Regierung bemühte sich hektisch um neue Investitionen. «Wir haben das Ministerium ausgestattet wie nie zuvor», erinnerte sich der damalige Außenminister Colin Powell.<sup>38</sup> Aber dieses Wachstum entstammte einer neuen, militarisierten Form der Außenpolitik. Die Finanzierung, die es bis ins Ministerium schaffte, kam verstärkt aus sogenannten «Overseas Contingency Operations» – diese waren speziell für den globalen Krieg gegen den Terror reserviert. Förderung der Demokratie, Absichern wirtschaftlicher Entwicklung, Hilfe für Migranten – alle diese Missionen wurden unter dem Mantel der Terrorismusbekämpfung ganz neu verpackt. «Weiche» Kategorien des Ministeriumsbudgets – mithin alles, was nicht unmittelbar mit den Zielen des Anti-Terror-Kampfs zu tun hatte – wurden gekappt, in vielen Fällen sogar auf Dauer.<sup>39</sup> Die Verteidigungsausgaben explodierten hingegen in historisch rekordverdächtige Dimensionen und lagen meilenweit über dem bescheidenen Wachstum des Außenministeriums. «Das State Department hat seit 2001 sehr viele Zuständigkeiten an das Verteidigungsministerium abgegeben,» sinnierte Albright.<sup>40</sup>

Diplomaten rutschten an die Peripherie des politischen Prozesses. Vor allem in den ersten Tagen des Irakkriegs konzentrierte Bush die Macht im Weißen Haus – genauer:

unter Vizepräsident Dick Cheney. Cheney baute eine enge Beziehung zu Verteidigungsminister Donald Rumsfeld auf, hatte aber wenig Zeit für Powell übrig. «Der Vize hatte eine absolut eindeutige Haltung und kommunizierte diese direkt an den Präsidenten», erinnerte sich Powell.<sup>41</sup> Das Weiße Haus unter Bush hatte «in dieser Phase zwei Nationale Sicherheitsräte. Einer stand unter Führung von Condi [Rice, die damalige Nationale Sicherheitsberaterin], der andere unter Führung des Vizepräsidenten. Alles, was den offiziellen Sicherheitsrat durchlaufen hatte und zum Präsidenten weitergeleitet werden sollte, lief zuerst über den Sicherheitsrat Cheneys, und ich hatte mitunter das Problem, dass ... Zugang in der Politik alles bedeutet, und Cheney war einfach immer da.» Das war eine Herausforderung, vor der auch frühere Außenminister immer wieder standen, jedenfalls bis zu einem gewissen Grad. «Da gibt es die psychologisch interessante Tatsache, dass das Büro des Außenministers zehn Autominuten vom Weißen Haus entfernt ist, das Büro des Sicherheitsberaters aber gleich nebenan», sagte Henry Kissinger in Erinnerung an seine Zeit in beiden Funktionen unter den Präsidenten Nixon und Ford. «Die Verlockungen durch diese Nähe sind sehr stark.»<sup>42</sup>

Während der Bush-Regierung schnitt diese Dynamik das Außenministerium sogar von explizit diplomatischen Entscheidungen ab. Powell erfuhr von Bushs Plan, sich aus dem Kyoto-Protokoll zum Klimawandel zurückzuziehen, erst, nachdem die Entscheidung bereits gefallen war, und er bat Rice inständig um mehr Zeit, damit Amerikas Verbündete über den radikalen Schritt informiert werden könnten. Er eilte ins Weiße Haus, um auf die Dringlichkeit der Sache hinzuweisen. Rice ließ ihn wissen, es sei bereits zu spät.

Besonders tiefgreifend war der Ausschluss des Außenministeriums jedoch im globalen Krieg gegen den Terrorismus, den das aufsteigende Pentagon als exklusive Zustän-

digkeit an sich zog. Dabei war es unvermeidlich, dass die Invasion im Irak und die Zeit unmittelbar danach vom Pentagon dominiert wurden. Später jedoch überließ Bush auch Aufgaben des Wiederaufbaus und der Errichtung demokratischer Strukturen, was vormals immer in die Zuständigkeit des State Department und von USAID gefallen war, uniformierten Offizieren im Verbund mit der Übergangsverwaltung der Koalition im Irak, und die unterstand dem Verteidigungsminister. Powell und seine Leute im Außenministerium rieten zur Vorsicht, schafften es aber nicht wirklich, in den politischen Prozess einzugreifen, in dem es – nach Ansicht Powells – inzwischen nur noch um Taktik ging, auf Kosten strategischer Überlegungen. «Mr. Rumsfeld dachte, er hätte eine Strategie, und in der kam Powell'sches Denken nicht vor», erinnerte er sich. «Und er konnte seine Ziele billig vorantreiben, ohne großen Aufwand. Meine Sorge war wohl, na ja, er hat vor zehn Jahren diese Armee wirklich bis zum Letzten gefordert, ich zweifle keine Sekunde, dass sie bis nach Bagdad kommen, aber wir haben nicht die Macht in diesem Land übernommen, um es anschließend zu regieren.»<sup>43</sup> Powell benutzte nie die Formulierung von der «Porzellanladen-Regel», wie ein Journalist später sein Denken titulierte, aber er ließ den Präsidenten wissen: «Wer es kaputt macht, dem gehört es – mit allen Konsequenzen.» Es war, wie er mir später mit einem tiefen Stoßseufzer erzählte, «ein gewaltiger strategischer Fehlschlag, politisch wie militärisch.»

Genauer gesagt war es eine Serie aufeinanderfolgender strategischer Fehlschläge. Das Pentagon löste die irakischen Sicherheitskräfte auf und ließ so Hunderttausende bewaffneter, beschäftigungsloser junger irakischer Männer von der Leine und schuf damit die Basis für einen tödlichen Aufstand.<sup>44</sup> Geld des Steuerzahlers aus dem riesigen, 4 Milliarden Dollar schweren Commander's Emergency Response Program, das im Wesentlichen der militärischen Eli-

te die Autorität verließ, Entwicklungsprojekte im Stil von USAID abzuwickeln, floss, wie später herauskam, direkt an die Aufständischen.<sup>45</sup> Der Rechtsberater des Außenministers wird üblicherweise bei juristischen Fragen im Zusammenhang mit der Behandlung feindlicher Kämpfer konsultiert, aber Powells Ministerium war in die Gespräche über die erweiterte Nutzung von Militärkommissionen durch die Regierung nicht eingebunden – Aspekte, die später vom Supreme Court als Verstöße gegen die Verfassung eingestuft wurden.<sup>46</sup>

Als das Desaster im Irak immer schlimmere Ausmaße annahm, versuchte eine angeschlagene Bush-Regierung durchaus, zusätzliche Ressourcen in Diplomatie und Entwicklung umzuleiten. Das Weiße Haus gelobte, den Umfang des Foreign Service von USAID zu verdoppeln, und begann, von einer Neuausrichtung ziviler und militärischer Aufgabenbereiche zu sprechen, sowie von einer größeren Machtfülle für den US-Botschafter im Irak. Die vorgebliche Neuausrichtung war eher pantomimischer Natur als von politischer Aussagekraft – die gähnende Kluft bei der Verteilung von Ressourcen und Einfluss zwischen militärischer und ziviler Führung im Krieg blieb unverändert erhalten – zumindest kam man zur Erkenntnis, dass sich die politische Entscheidungsfindung durch das Militär als toxisch erwiesen hatte.<sup>47</sup>

Aber die Lehren daraus blieben nicht haften. In nostalgischer Verklärung zeichnen liberale Kommentatoren bisweilen ein Bild von Barack Obama als Meister der Diplomatie, Welten entfernt von der rauflustigen Ära Trump. Sie erinnern sich daran, wie er in einem voll besetzten Auditorium an der Universität von Kairo der muslimischen Welt Dialog und ruhigere Zeiten in Aussicht stellte. «Die Ereignisse im Irak haben Amerika an die Notwendigkeit erinnert, sich der Diplomatie zu bedienen und einen internationalen Konsens

zu schmieden, um unsere Probleme, wo immer möglich, zu lösen», sagte er in jener Rede.<sup>48</sup> Und die Obama-Regierung sollte vor allem während der zweiten Amtszeit tatsächlich mehrere Beispiele dafür liefern, wie effektiv es sein kann, Diplomaten Machtbefugnisse zu geben, so etwa beim Abkommen mit dem Iran, dem Klimaschutzabkommen von Paris und dem Tauwetter in den Beziehungen zu Kuba. Die Regierung verstärkte allerdings auch, vor allem in den ersten vier Jahren, gleich mehrere jener Trends, die in ihrer Gesamtheit dazu führten, dass Amerikas diplomatische Kapazitäten während der Trump-Regierung vollkommen vor die Wand gefahren wurden.

Obama umgab sich, in geringerem Maß als Trump, aber in größerem Maß als viele Präsidenten vor ihm, mit pensionierten Generalen oder anderen Militärs in Führungspositionen. Dazu gehörten der Nationale Sicherheitsberater General James L. Jones, General Douglas Lute als Jones' Stellvertreter für Afghanistan, General David Petraeus als CIA-Chef und Admiral Dennis Blair sowie General James Clapper als aufeinanderfolgende Direktoren der Nationalen Geheimdienste.<sup>49</sup> Das Budgetplus des State Department floss weiterhin aus den Finanzen für «Overseas Contingency Operations» und war damit explizit für militärische Ziele eingeplant. Die Verteidigungsausgaben stiegen derweil unablässig weiter. Dabei verlief der Trend nicht linear: Die Sequestration – automatische Ausgabenkürzungen im Jahr 2013 – ließ das Pentagon ebenso bluten wie das State Department. Aber das Ungleichgewicht zwischen Verteidigungs- und diplomatischen Ausgaben wurde trotzdem immer größer. «Der Verteidigungshaushalt ist immer ein deutlich größerer Brocken, und das aus gutem Grund, da bin ich durchaus einverstanden. Aber das Verhältnis zwischen beiden Etatposten wird einfach immer schlechter», sagte Madeleine Albright.

Im Lauf seiner Präsidentschaft genehmigte Barack Obama in Geldwert mehr als das Doppelte an Waffengeschäften mit fremden Regimen gegenüber seinem Amtsvorgänger George W. Bush. Tatsächlich verkaufte die Obama-Regierung mehr Waffen als jede andere seit dem Zweiten Weltkrieg.<sup>50</sup> Als ich bei Hillary Clinton wegen dieser Fakten nachhakte, schien sie verblüfft. «Ich behaupte nicht, dass es perfekt war», meinte sie zu mir. «Wie Sie bemerkt haben, gab es Entscheidungen, die ein verstärktes militärisches Engagement mit sich brachten», Am Ende jedoch hatte sie schon den Eindruck, die Obama-Regierung hätte «mehr richtig als falsch gemacht», was die Militarisierung der Außenpolitik anging.<sup>51</sup> Als Beispiel nannte sie die mit Schwerpunkt auf der Diplomatie durchgeführte Prüfung der Verhältnisse in Afghanistan, an der sie beteiligt war. Aber just diese Überprüfung wurde von verschiedenen Offiziellen, sowohl aus dem State Department als auch aus dem Weißen Haus, als überaus bedauerlich herausgestellt, und als geradezu exemplarisch für den Ausschluss von Zivilisten aus wichtigen außenpolitischen Entscheidungen. In geheimen Memoranden, die im Verlauf dieses hier öffentlich gemachten Prozesses direkt an Clinton gingen, beklagte der Diplomat Richard Holbrooke, vorgeblich der Vertreter des Präsidenten für Afghanistan, einen Prozess, der nach seinen Worten von «rein militärischem Denken» gekapert wurde.»<sup>52</sup>

Die Regierung Obama setzte außerdem verstärkt auf die Art des Griiffs nach Machtbefugnissen durch das Weiße Haus, die schon Powell unter Präsident Bush den Nerv geraubt hatte. Seit den ersten Tagen der Amtszeit Obamas bat Jones, der Nationale Sicherheitsberater, die Zuständigkeiten des Nationalen Sicherheitsrats zu erweitern. Die abschätzig als «unter der Hand» bezeichnete Kommunikation zwischen Präsident und Kabinettsmitgliedern wie dem Au-

ßenminister sollte eingeschränkt werden.<sup>53</sup> Jones' Nachfolger, Tom Donilon und Susan Rice, führen nach Angaben leitender Beamter das Niveau der Kontrolle jeweils noch weiter hoch.

Samantha Power, die als Direktorin für multilaterale Angelegenheiten und später in Obamas Kabinett auch als US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen gedient hatte, räumte ein, es habe «manche berechtigte Kritik» gegeben an der Tendenz der Regierung, jede Kleinigkeit zu überwachen. «Es war *tatsächlich* oft so», wie sie sich erinnerte, dass Entscheidungen, die nicht in den höchsten Kreisen des Weißen Hauses getroffen wurden, «keine Gesetzeskraft besaßen oder keine Richtungsentscheidungen waren. Die Leute befürchteten, dass alles wieder gekippt werden könnte, sobald die Entscheidungskette im Weißen Haus ins Spiel kam.» Wir saßen in einer schattigen, von Backsteinmauern umgebenen Ecke von Grendel's Den, einer Bar in der Nähe von Harvards Kennedy School of Government, wo sie als Professorin arbeitete. Power, einst Kriegsreporterin mit viel Herzblut und Professorin für Menschenrechte, hatte einen Pulitzerpreis bekommen für ihr Buch über Amerikas Scheitern beim Versuch, den Genozid aus der Welt zu schaffen. Sie war lange Zeit das Lieblingsobjekt begeisterter, ungewollt sexistischer journalistischer Lobgesänge, die oft auf die immergleiche Weise begannen. Power «schritt durch den voll besetzten Raum und nahm Platz, ihr langes rotes Haar umgab sie wie ein schützender Schal», schrieb etwa die *New York Times*.<sup>54</sup> Sie war von «elfenbeinfarbener Haut mit jeder Menge Sommersprossen und trägt ihr volles rotes Haar lang», ergänzte die *Washington Post*.<sup>55</sup> «Ihr langes rotes Haar», stimmte die *Vogue* ein, «kontrastierte mit der hoffnungsfroh-himmelblauen Kulisse der UN.»<sup>56</sup> Samantha Powers Haar, auch wenn sie selbst wenig dafür konnte, leuchtete durch eine ganze Dekade von Profilen, bis endlich der feministische Blog *Jezebel* flehte: «Es reicht jetzt mit

Samantha Powers fließendem roten Haar.»<sup>57</sup> Power besaß eine gewinnende Seriosität und eine Neigung zu authentischen Wortausbrüchen, durch die sie mitunter zu einer Belastung in Sachen PR wurde. Denkwürdig, wie sie einmal, während der Präsidentschaftskampagne 2008, Hillary Clinton als «Monster» bezeichnete. Und sie sagte oft und gerne «fuck».

«Der Engpass ist zu groß», fuhr sie fort, «wenn jede Kleinigkeit in der US-Außenpolitik auf Stellvertreterebene oder gar von ganz oben entschieden werden muss, damit es als politische Entscheidung durchgeht.»<sup>58</sup> Denis McDonough, Donilons Stellvertreter und später Stabschef im Weißen Haus, pflegte hohe Beamte zu maßregeln, die versuchten, wie sie es ausdrückte, «die Grenzen ein wenig verschwimmen zu lassen», nach Angaben von zwei Mitarbeitern, denen genau dies widerfahren war. Susan Rice führte laut einem hohen Amtsträger ein noch strengeres Regiment über politische Entscheidungen in praktisch jedem Winkel der Welt, mit Ausnahme von Lateinamerika.<sup>59</sup> Rice wies darauf hin, dass jede Regierung mit Fragen des Mikromanagements im Weißen Haus zu kämpfen hat. «Das ist nun einmal die Bürde der untergeordneten Behörden», sagte sie, «und ich habe im Lauf meiner Karriere länger im State Department gedient als im Weißen Haus. Ich kenne eben beide Seiten ziemlich genau. Nennt mir eine Behörde, in der nicht das Gefühl vorherrscht, dass das Weiße Haus ihnen ständig hinterher ist, und ich wäre verblüfft und schwer beeindruckt.»<sup>60</sup>

Einige Beamte im State Department sagten aber auch, der Regierung Obama sei dieser Balanceakt öfter misslungen als früheren. An Beispielen herrschte kein Mangel. Die Südsudan-Politik, die unter Obama zur Chefsache erklärt wurde, war oft blockiert, wenn Außenminister John Kerry oder Verteidigungsminister Ash Carter wegen diverser anderer Verpflichtungen gerade nicht an Meetings teil-

nehmen konnten. Untergeordneten Beamten, die die Lücke hätten füllen können, wurden Befugnisse entzogen. Meetings wurden abgesagt und verschoben, und es gingen Wochen verloren, während anderswo Menschenleben am seidenen Faden hingen. Power räumte ein, das Ganze «hätte höchstens ein Prozess für die Stellvertreterebene sein sollen, da es angesichts der unvermeidlichen Engpässe kaum als Prozess auf Chef-Ebene haltbar sein würde».

Die Zentralisierung der Macht führte zum Austrocknen von Kapazität außerhalb des Weißen Hauses. «Die Außenstellen machten es sich zur Gewohnheit, immer wieder nachzufragen und Anweisungen oder Rückendeckung von oben abzuholen», sinnierte sie, während die Bedienung ein Reiscurry brachte. Sie schüttete eine erschreckende Menge scharfer Chilisauce darüber – was vielleicht Sinn macht, wenn man ein Curry an der Bar bestellt. «Das Problem», fuhr sie fort, «besteht darin, dass die zentrale Kontrolle mit der Zeit so etwas wie erfahrungsgestützte Hilfllosigkeit erzeugt.»<sup>61</sup> Die aufmüpfige, weltgewandte und hochgebildete Politikerin klang für einen Moment beinahe wehmütig. «Ich glaube, Leute in anderen Behörden hatten das Gefühl, keinerlei Bewegungsfreiheit zu haben.»<sup>62</sup>

Zwischen den Arten von Kontrolle durch das Weiße Haus unter Trump und unter Obama liegen Welten. Wo die eine Regierung ihren Behörden minuziös auf die Finger schaute, kappte die andere schlicht und einfach jede Verbindung. Nach der Darstellung von Susan Rice musste sich das State Department «bei früheren Regierungen immer durch die Widrigkeiten der Bürokratie kämpfen. Heute versuchen sie, sie einfach abzutöten.»<sup>63</sup> Das Ende vom Lied sah aber in beiden Fällen ganz ähnlich aus: Die Diplomaten sitzen tatenlos am Rand, und die Politik wird anderswo gemacht.

Die Talfahrt des Foreign Service setzte sich unter Obama und Trump ungebremst fort. Im Jahr 2012 waren 28 Pro-

zent der Auslandsstellen für Beamte des Foreign Service entweder gar nicht oder mit untergeordneten Mitarbeitern besetzt, die qua Erfahrungsniveau für diese Aufgabe nicht qualifiziert waren.<sup>64</sup> 2014 hatten die meisten Beamten weniger als zehn Jahre Berufserfahrung, das ist selbst gegenüber den 1990er Jahren ein Rückgang.<sup>65</sup> Weniger als je zuvor stiegen in Führungspositionen auf: 1975 erlangte über die Hälfte aller Beamten leitende Positionen; 2013 war es nur noch ein Viertel.<sup>66</sup> Ein Berufsstand, der noch vor ein paar Jahrzehnten die besten Köpfe aus Amerikas Universitäten und auch aus der Privatwirtschaft anlockte, lag in Trümmern, wenn nicht sogar im Sterben.

Jeder noch lebende Ex-Außenminister gab seine Ansichten für dieses Buch zu Protokoll. Viele drückten ihre Besorgnis über die Zukunft des Foreign Service aus. «Die USA müssen eine globale Diplomatie betreiben», sagte der zum Zeitpunkt unseres Gesprächs siebenundneunzigjährige George P. Shultz – der Präsident hieß inzwischen Donald Trump. Das State Department, so argumentierte er, sei überlastet und den wechselnden Launen von Regierungen ausgeliefert, die kommen und gehen. «Es war doch eine Ironie: Kaum hatten wir den Fokus auf Asien gelegt, da flog der Nahe Osten auseinander, und Russland marschierte in der Ukraine ein. ... Es bleibt einem also gar nichts anderes übrig: Wir müssen globale Diplomatie betreiben.<sup>67</sup> Das heißt, wir brauchen einen starken Foreign Service und Leute, die permanent dort arbeiten.»

Henry Kissinger gab zu bedenken, dass der Lauf der Geschichte den Foreign Service ausgezehrt und das Gleichgewicht noch stärker zum Militärischen hin verschoben habe. «Das Problem ist, dass vielleicht die Wahl der wichtigsten Berater zu einseitig ist,» sinnierte Kissinger. «Nun ja, es gibt eine Menge Gründe dafür. Zum einen gibt es einfach weniger Beamte im Foreign Service mit ausreichender Erfahrung. Und zum Zweiten könnte man auch sa-

gen: Wenn du dem Verteidigungsministerium einen Auftrag gibst, besteht eine 80-prozentige Chance, dass er auch erledigt wird. Wenn du dem Außenministerium einen Auftrag gibst, besteht eine 80-prozentige Chance, dass erst einmal diskutiert wird.»<sup>68</sup> Diese Ungleichheit in der Effizienz verschärft sich in Zeiten des Krieges unweigerlich. «Wenn das Land im Krieg ist, verschiebt sich alles in Richtung Weißes Haus und Pentagon», erklärte mir Condoleezza Rice. «Und das ist, wie ich finde, auch ganz natürlich.» Rice reflektierte damit das gängige Denken über mehrere Regierungen und Präsidenten hinweg: «Die äußeren Umstände verändern sich sehr schnell», argumentierte sie. «Man hat einfach keine Zeit für die bürokratischen Prozesse ... die Sache ist vollkommen anders als die beständige Prozessentwicklung in eher normalen Zeiten.»<sup>69</sup>

Aber zu der Zeit, als die Trump-Regierung begann, mit der Abrissbirne auf das State Department loszugehen, liegen schon fast zwanzig Jahre «normale Zeiten» in der amerikanischen Außenpolitik hinter uns. Das war die neue Realität, mit der die USA klarkommen mussten. Der Punkt, auf den Rice hinweist – dass sich nämlich alternde Bürokratien in der Nachkriegszeit gebildet hatten, die für Krisenzeiten zu unflexibel sind –, traf nicht selten tatsächlich zu. Aber die Macht rücksichtslos zu zentralisieren und damit eine dysfunktionale Bürokratie zu umgehen, anstatt sie so zu reformieren, dass sie ihre Arbeit wie vorgesehen erledigen kann, beschwört einen Teufelskreis herauf. Wir haben ein Außenministerium, das in einer Welt im permanenten Notstand immer sinnentleeter wird; wir haben ein Pentagon, dessen Geld, Macht und Ansehen sämtliche anderen Behörden und Ministerien weit in den Schatten stellt; und wir haben ein Weißes Haus, in dem es nur so von Ex-Generalen wimmelt. Die USA verabschieden sich von der Fähigkeit, diplomatische Lösungen auch nur auf die Agenda zu setzen.

«Ich erinnere mich, wie Colin Powell einmal sagte, es habe schon seinen Grund, warum die Okkupation Japans nicht von einem Beamten des Foreign Service durchgeführt wurde, sondern von einem General», erzählte Rice. «Bei solchen Umständen muss es einfach mehr in Richtung Pentagon gehen.»<sup>70</sup> Natürlich: Die Okkupation Japans, organisiert durch einen Beamten des Foreign Service, wäre eine reine Absurdität. Aber ebenso ist das Aushandeln von Verträgen oder der Wiederaufbau von Volkswirtschaften durch uniformierte Offiziere ein Widerspruch in sich, und einer mit höchst fragwürdiger Erfolgsbilanz noch dazu.

Es geht nicht darum, ob die alten Institutionen traditioneller Diplomatie die Krisen von heute bewältigen können. es geht darum, dass wir Zeugen der Zerstörung dieser Institutionen werden, ohne dass ernste Gedanken auf die Gestaltung eines modernen Ersatzes dafür verschwendet würden. Ehemalige Außenminister waren unterschiedlicher Ansicht, wie das Problem mit Amerikas schwindendem diplomatischem Engagement zu lösen sei. Kissinger, seit jeher der Falke, bestätigte den Niedergang des Außenministeriums eher achselzuckend. «Mir ist gewiss nicht wohl dabei, wenn man heute beim Gang durchs State Department so viele verwaiste Büros findet», sagte er. Kissinger war vierundneunzig, als wir uns unterhielten. Er saß gemütlich auf einer königsblauen Couch in seinem New Yorker Büro und starrte mich unter seinen von Sorgenfalten zerfurchten Augenbrauen an. Er schien die Probleme der Gegenwart aus einem immensen Abstand zu betrachten. Sogar seine tiefe, bajuwarisch-kratzige Stimme schien echogleich aus vergangenen Jahrzehnten zu hallen, als wäre sie in Nixons Oval Office aufgenommen wurden. «Es stimmt schon, dass das State Department personell ungenügend ausgestattet ist. Es stimmt schon, dass das State Department nicht das bekommen hat, was ihm nach der ei-

genen Einschätzung zusteht. Aber das liegt zum Teil daran, dass neue Institutionen dazugekommen sind.» Zum Zeitpunkt meines Interviews mit Kissinger jedoch hieß der Präsident bereits Trump, und da gab es keine neuen oder aufkommenden Institutionen, die losgelöst von militärischen Zwängen und Notwendigkeiten an die Stelle einer durchdachten, ganzheitlichen außenpolitischen Analyse hätten treten können, die die Diplomatie einst für Amerika erbracht hatte.<sup>71</sup>

Hillary Clinton klang ermattet, rund ein Jahr nach der verlorenen Präsidentschaftswahl von 2016, als sie mir erzählte, sie hätte diesen Wandel schon Jahre zuvor kommen sehen. Als sie das Amt der Außenministerin zu Beginn der Regierung Obama übernahm, «begann ich, führende Politiker in aller Welt anzurufen, die ich aus meiner Zeit als Senatorin und First Lady schon kannte. Sehr viele von ihnen waren tief beunruhigt über das, was sie als Militarisierung der Außenpolitik unter Bush erlebt hatten, und über den sehr eng gefassten Fokus auf die wichtigen Fragen des Terrorismus und natürlich die Kriege im Irak und in Afghanistan. Heute denke ich, der Schwerpunkt hat sich auf allen Feldern noch mehr in Richtung Militarisierung verschoben», sagte sie. Und mit einem Gefühl, das allen ehemaligen Außenministern – Republikanern ebenso wie Demokraten – offenbar gemeinsam ist, fügt sie hinzu: «Die Diplomatie steht mit dem Rücken zur Wand.»<sup>72</sup>

Das sind keine Probleme grundsätzlicher Natur. Die hier beschriebenen Veränderungen führen zu Ergebnissen, die weltweit Sicherheit und Wohlstand gefährden. Schon haben sie die USA in militärische Engagements gestürzt, die hätten vermieden werden können. Schon haben sie Amerika einen hohen Preis an Menschenleben und weltweitem Einfluss abverlangt. Das Folgende ist die Bestandsaufnahme einer Krise. Es erzählt die Geschichte einer Leben ret-

tenden Disziplin, die durch politische Feigheit zerstört wurde. Es beschreibt meine eigenen Jahre als Mitarbeiter des State Department in Afghanistan und anderswo, wie ich dem Verfall zusehen konnte, mit katastrophalen Folgen für Amerika, und für das Leben der letzten großen Verteidiger dieses Berufsstands. Und es hält Ausschau nach modernen Allianzen in jedem Winkel der Welt, geschmiedet von Soldaten und Spionen, und dies auf Kosten der entsprechenden Beziehungen für die Vereinigten Staaten.

Kurz gesagt ist es die Geschichte einer Verwandlung der Rolle der Vereinigten Staaten unter den Nationen der Welt - und von Staatsbediensteten, die, hoffnungslos unterlegen innerhalb der ächzenden Institutionen, verzweifelt versuchen, eine Alternative am Leben zu erhalten.

[...]

## Endnoten

- 1 Michaels, Axel (Hg.), *Manusmṛti – Manus Gesetzbuch*, aus dem Sanskrit übersetzt und herausgegeben von Axel Michaels unter Mitarbeit von Anand Mishra, Verlag der Weltreligionen im Insel Verlag, Berlin 2010.
- 2 Gespräch mit einem Beamten des Foreign Service, der wegen der aus seiner Äußerung ersichtlichen Kritik an der Botschaftssicherheit auf Anonymität bestand, 20. Februar 2012.
- 3 Goldschmidt, Pierre. «A Realistic Approach Toward a Middle East Free of WMD», in: *Carnegie Endowment for International Peace*, 7. Juli 2016, [carnegieendowment.org/2016/07/07/realistic-approach-toward-middle-east-free-of-wmd-pub-64039](http://carnegieendowment.org/2016/07/07/realistic-approach-toward-middle-east-free-of-wmd-pub-64039).
- 4 Interview des Autors mit Thomas Countryman, 22. Juni 2017.
- 5 Interview des Autors mit Thomas Countryman, 22. Juni 2017.
- 6 Interview des Autors mit Thomas Countryman, 22. Juni 2017.
- 7 «The Case of Thomas Countryman», *Seattle.Politics Google Group*, 26. Februar 2017, <https://groups.google.com/forum/#!topic/seattle.politics/hVTxKDgCdbU>.
- 8 «Former Assistant Secretary of State Rocks Bodacious Mullet on MSNBC», in: *Washington Free Beacon*, 1. Februar 2017, [freebeacon.com/national-security/former-assistant-secretary-of-state-rocks-bodacious-mullet-on-msnbc/](http://freebeacon.com/national-security/former-assistant-secretary-of-state-rocks-bodacious-mullet-on-msnbc/).
- 9 Interview des Autors mit Thomas Countryman, 22. Juni 2017.
- 10 Interview des Autors mit Thomas Countryman, 22. Juni 2017.

- 11** Interview des Autors mit Thomas Countryman, 22. Juni 2017.
- 12** Interview des Autors mit Thomas Countryman, 22. Juni 2017.
- 13** Gharib, Malaka, «From AIDS To Zika: Trump On Global Health And Humanitarian Aid», NPR, 9. November 2016, <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2016/11/09/501425084/fromaids-to-zika-trump-on-global-health-and-humanitarian-aid> und Clarke, Hilary et al. «Alarm bells ring for charities as Trump pledges to slash foreign aid budget», CNN, 1. März 2017, [www.cnn.com/2017/02/28/politics/trump-budget-foreign-aid/index.html](http://www.cnn.com/2017/02/28/politics/trump-budget-foreign-aid/index.html).
- 14** Interview des Autors mit Thomas Countryman, 22. Juni 2017.
- 15** Interview des Autors mit Thomas Countryman, 22. Juni 2017.
- 16** Interview des Autors mit Thomas Countryman, 22. Juni 2017.
- 17** Interview des Autors mit Thomas Countryman, 22. Juni 2017.
- 18** Interview des Autors mit Thomas Countryman, 22. Juni 2017.
- 19** Interview des Autors mit Thomas Countryman, 22. Juni 2017.
- 20** Interview des Autors mit Erin Clancy in Los Angeles, 1. Juni 2017.
- 21** Interview des Autors mit Erin Clancy in Los Angeles, 1. Juni 2017.
- 22** Interview des Autors mit Erin Clancy in Los Angeles, 1. Juni 2017.
- 23** Interview des Autors mit Erin Clancy in Los Angeles, 1. Juni 2017.
- 24** Interview des Autors mit Erin Clancy in Los Angeles, 1. Juni 2017.

- 25** Interview des Autors mit Erin Clancy in Los Angeles, 1. Juni 2017.
- 26** Interview des Autors mit Erin Clancy in Los Angeles, 1. Juni 2017.
- 27** Interview des Autors mit Rex Tillerson, 4. Januar 2018.
- 28** Gramer, Robbie, De Luce, Dan und Lynch, Colum, «How the Trump Administration Broke the State Department», in: *Foreign Policy*, 31. Juli 2017, [foreignpolicy.com/2017/07/31/how-the-trump-administration-broke-the-state-department](http://foreignpolicy.com/2017/07/31/how-the-trump-administration-broke-the-state-department); Chalfant, Morgan. «Trump's War on the State Department», in: *The Hill*, 14. Juli 2017, [thehill.com/homenews/administration/341923-trumps-war-on-the-state-department](http://thehill.com/homenews/administration/341923-trumps-war-on-the-state-department). Siehe auch z. B. Dreyfuss, Bob. «How Rex Tillerson Turned the State Department into a Ghost Ship», in: *Rolling Stone*, 13. Juli 2017, [www.rollingstone.com/politics/features/rex-tillerson-turned-the-state-department-into-a-ghost-ship-w492142](http://www.rollingstone.com/politics/features/rex-tillerson-turned-the-state-department-into-a-ghost-ship-w492142).
- 29** Interview des Autors mit James Baker, 22. Januar 2018.
- 30** Konyndyk, Jeremy, «Clinton and Helms Nearly Ruined State. Tillerson Wants to Finish the Job», in: *Politico*, 4. Mai 2017, [www.politico.com/magazine/story/2017/05/04/tillerson-trump-state-department-budget-cut-215101](http://www.politico.com/magazine/story/2017/05/04/tillerson-trump-state-department-budget-cut-215101).
- 31** «A Foreign Affairs Budget for the Future: Fixing the Crisis in Diplomatic Readiness», Stimson Center, Oktober 2008, [https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/A\\_Foreign\\_Affairs\\_Budget\\_for\\_the\\_Future\\_11\\_08pdf\\_1.pdf](https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/A_Foreign_Affairs_Budget_for_the_Future_11_08pdf_1.pdf).
- 32** Ebenda.
- 33** Lippman, Thomas, «U. S. Diplomacy's Presence Shrinking», *Washington Post*, 3. Juni 1996, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1996/06/03/us-diploma->

cys-presence-shrinking/4d1d817e-a748-457d-9b22-1971b-b1cb934/?utm\_term=.d3faf19815ad.

**34** Ebenda.

**35** «The Last Time @StateDept Had a 27 % Budget Cut, Congress Killed A. C. D. A. and U. S. I. A», in: *Diplopundit*, 31. März 2017, <https://diplopundit.net/2017/03/31/the-last-time-statedept-had-a-27-budget-cut-congress-killed-ac-da-and-usia/>.

**36** Friedman, Thomas, «Foreign Affairs; the End of Something», *New York Times*, 26. Juli 1995, [www.nytimes.com/1995/07/26/opinion/foreign-affairs-the-end-of-something.html](http://www.nytimes.com/1995/07/26/opinion/foreign-affairs-the-end-of-something.html).

**37** «A Foreign Affairs Budget for the Future: Fixing the Crisis in Diplomatic Readiness», Stimson Center, Oktober 2008, [https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/A\\_Foreign\\_Affairs\\_Budget\\_for\\_the\\_Future\\_11\\_08pdf\\_1.pdf](https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/A_Foreign_Affairs_Budget_for_the_Future_11_08pdf_1.pdf).

**38** Interview des Autors mit Colin Powell in Washington, D. C., 29. August 2017.

**39** Beispielsweise verdreifachte sich der Economic Support Funds (ESF) von 2,3 Mrd. USD im Fiskaljahr 2001 auf 6,1 Mrd. 2017, wobei 3,7 der 3,8 Milliarden Zunahme aus dem OCO stammen. Entsprechend ist OCO für nahezu die komplette Steigerung in der internationalen Katastrophenhilfe verantwortlich, die von 299 Mio. auf 2 Mrd. Dollar stieg. Dasselbe gilt für das Budget der Hilfe für Migration und Flüchtlinge (von 698 Mio. auf 2,8 Mrd. US-Dollar). Zugleich wurden die Inter-American Foundation, African Development Foundation und andere «weiche» Haushaltsposten praktisch ausgehungert. «Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs: Fiscal Year 2017», United States State Department, und «Congressional Budget Justification, Foreign Operations, Fiscal Year 2002», United States State Department.

- 40** Interview des Autors mit Madeleine Albright, 15. Dezember 2017.
- 41** Interview des Autors mit Colin Powell in Washington, D. C., 29. August 2017.
- 42** Interview des Autors mit Henry Kissinger, 4. Dezember 2017.
- 43** Interview des Autors mit Colin Powell in Washington, D. C., 29. August 2017.
- 44** Konyndyk, Jeremy, «Clinton and Helms Nearly Ruined State. Tillerson Wants to Finish the Job», in: *Politico*, 4. Mai 2017, [www.politico.com/magazine/story/2017/05/04/tillerson-trump-state-department-budget-cut-215101](http://www.politico.com/magazine/story/2017/05/04/tillerson-trump-state-department-budget-cut-215101).
- 45** Lake, Eli, «SIGIR Audit Finds Some U. S. CERP Funds Went to Insurgents in Iraq», in: *Daily Beast*, 29. April 2012, [www.thedailybeast.com/sigir-audit-finds-some-us-cerp-funds-went-to-insurgents-in-iraq](http://www.thedailybeast.com/sigir-audit-finds-some-us-cerp-funds-went-to-insurgents-in-iraq).
- 46** Boumediene v. Bush, 553 US 723 (2008).
- 47** Konyndyk, Jeremy, «Clinton and Helms Nearly Ruined State. Tillerson Wants to Finish the Job», in: *Politico*, 4. Mai 2017, [www.politico.com/magazine/story/2017/05/04/tillerson-trump-state-department-budget-cut-215101](http://www.politico.com/magazine/story/2017/05/04/tillerson-trump-state-department-budget-cut-215101).
- 48** «Text: Obama’s Cairo Speech», *New York Times*, 4. Juni 2009, <http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html>.
- 49** «Donald Trump Would Have the Most Generals in the White House Since WWII», *ABC News*, 8. Dezember 2016, <http://abcnews.go.com/Politics/donald-trump-generals-white-house-world-war-ii/story?id=44063445>.
- 50** Weisgerber, Marcus, «Obama’s Final Arms-Export Tally More than Doubles Bush’s», in: *Defense One*, 8. November 2016, [www.defenseone.com/business/2016/11/obamas-final-armsexport-tally-more-doubles-bushs/133014](http://www.defenseone.com/business/2016/11/obamas-final-armsexport-tally-more-doubles-bushs/133014) und Farid, Farid, «Obama’s Adminis-

tration Sold More Weapons Than Any Other Since World War II», in: *Vice News*, 3. Januar 2017, [https://motherboard.vice.com/en\\_us/article/qkjm vb/obamas-administration-sold-more-weapons-than-any-other-since-world-war-ii](https://motherboard.vice.com/en_us/article/qkjm vb/obamas-administration-sold-more-weapons-than-any-other-since-world-war-ii).

51 Interview des Autors mit Hillary Clinton, 20. November 2017.

52 «SUBJECT: AT THE CROSSROADS», Memo von Richard Holbrooke an Hillary Clinton, 10. September 2010. Vgl. die detaillierte Besprechung im Text weiter unten.

53 DeYoung, Karen, «How the Obama White House Runs Foreign Policy», *Washington Post*, 4. August 2015, [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/how-the-obama-white-house-runs-foreignpolicy/2015/08/04/2befb960-2fd7-11e5-8353-1215475949f4\\_story.html?utm\\_term=.ffae45cd1509](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/how-the-obama-white-house-runs-foreignpolicy/2015/08/04/2befb960-2fd7-11e5-8353-1215475949f4_story.html?utm_term=.ffae45cd1509) und DeYoung, Karen. «Obama's NSC Will Get New Power», *Washington Post*, 8. Februar 2009, [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/07/AR2009020702076.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/07/AR2009020702076.html).

54 Buckley, Cara, «A Monster of a Slip», *New York Times*, 16. März 2008, [www.nytimes.com/2008/03/16/fashion/16samantha.html](http://www.nytimes.com/2008/03/16/fashion/16samantha.html).

55 Roig-Franzia, Manuel, «Samantha Power: learning to play the diplomat's game.» *Washington Post*, 4. April 2014, [https://www.washingtonpost.com/lifestyle/magazine/samantha-power-learning-to-play-the-diplomats-game/2014/04/03/1ea34bae-99ac-11e3-b88d-f36c07223d88\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/lifestyle/magazine/samantha-power-learning-to-play-the-diplomats-game/2014/04/03/1ea34bae-99ac-11e3-b88d-f36c07223d88_story.html).

56 Sullivan, Robert, «Samantha Power Takes on the Job of a Lifetime as Ambassador to the U. N.», in: *Vogue*, 14. Oktober 2013, [www.vogue.com/article/samantha-power-americas-ambassador-to-the-un](http://www.vogue.com/article/samantha-power-americas-ambassador-to-the-un).

57 Carmon, Irin, «Enough With Samantha Power's Flowing Red Hair», in: *Jezebel*, 30. März 2011, [www.jezebel.com](http://www.jezebel.com).

bel.com/5787135/have-you-heard-about-samantha-powers-flowing-red-hair.

**58** Interview des Autors mit Samantha Power, 10. Juli 2017.

**59** Interview des Autors mit einem anonymen leitenden Beamten.

**60** Interview des Autors mit Susan Rice, 19. Januar 2018.

**61** Interview des Autors mit Susan Rice, 19. Januar 2018.

**62** Interview des Autors mit Samantha Power, 10. Juli 2017.

**63** Interview des Autors mit Susan Rice, 19. Januar 2018.

**64** Davidson, Joe, «Gaps Persist in Midlevel Foreign Service Positions», *Washington Post*, 16. Juli 2012, [https://www.washingtonpost.com/blogs/federal-eye/post/gaps-persist-in-midlevel-foreign-service-positions/2012/07/16/gJQAHEdwoW\\_blog.html?tid=a\\_inl&utm\\_term=.7eccb98aee1d](https://www.washingtonpost.com/blogs/federal-eye/post/gaps-persist-in-midlevel-foreign-service-positions/2012/07/16/gJQAHEdwoW_blog.html?tid=a_inl&utm_term=.7eccb98aee1d)

**65** «Five Year Workforce and Leadership Succession Plan FY2016 to FY2020», Department of State, Bureau of Human Resources, September 2016, <https://www.state.gov/documents/organization/262725.pdf>.

**66** «American Diplomacy at Risk», American Academy of Diplomacy, nachgedr.: Association for Diplomatic Studies and Training, April 2015, <http://adst.org/american-diplomacy-at-risk>.

**67** Interview des Autors mit George P. Shultz, 19. Januar 2018.

**68** Interview des Autors mit Henry Kissinger, 4. Dezember 2017.

**69** Interview des Autors mit Condoleezza Rice, 3. August 2017.

**70** Interview des Autors mit Condoleezza Rice, 3. August 2017.

**71** Interview des Autors mit Henry Kissinger, 4. Dezember 2017.

72 Interview des Autors mit Hillary Clinton, 20. November 2017.