

Die USA, Israel und der Nahost-Konflikt

Ein Beitrag zum Thema „Demokratische Außenpolitik im 20. Jahrhundert“

Vortrag auf Einladung von Prof. Dr. Cathleen Kantner
an der Universität Stuttgart

am 11. Juni 2012

von

Gert Krell

Gert Krell, emeritierter Professor für Internationale Beziehungen im Fachbereich
Gesellschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main

Privatadresse: Im Langgewann 37, 65719 Hofheim
www.gert-krell.de

1. Einleitung¹

Dass den Vereinigten Staaten von Amerika eine besondere Bedeutung für den Nahen Osten auch im engeren Sinne zukommt, ist unstrittig. Die Grundlage dafür bieten der Supermachtstatus der USA und die „special relationship“ zwischen den Vereinigten Staaten und Israel. Die USA sind zur Schutzmacht des jüdischen Staates geworden, dem sie trotz der eklatanten Unterschiede in den Machtpotenzialen viele Freiheiten lassen.² Bei der Wirtschafts- und Militärhilfe liegt Israel seit den siebziger Jahren an der Spitze der amerikanischen Aufwendungen. In kritischen Situationen waren amerikanische Waffenlieferungen zentral für die Selbstbehauptung Israels, dessen qualitative Rüstungsüberlegenheit den USA ein kontinuierliches Anliegen ist. Die Vereinigten Staaten tolerieren auch den inoffiziellen Nuklearstatus Israels.

Die engen Beziehungen lassen sich nicht nur mit dem sicherheitspolitischen Nutzen für beide Seiten erklären; die Partnerschaft ruht auch auf einer günstigen Repräsentation der israelischen Interessen im politischen System der USA. Dazu gehört einmal der Einfluss der jüdischen Wählerschaft und Lobby, mindestens genauso wichtig aber sind emotionale Bindungen und politisch-kulturelle Affinitäten. Israel kann durchgehend mit sehr hohen Sympathiewerten in den USA rechnen, vor allem im amerikanischen Kongress, und zwar nicht nur, weil es die erste Demokratie im Nahen Osten ist, sondern auch wegen des Holocaust. Unabhängig davon spiegeln sich in der israelischen Vorgeschichte und in der zionistischen Programmatik einige zentrale Aspekte des amerikanischen Selbstverständnisses. Beide Gesellschaften sind vordergründig säkular, aber in beiden spielt die Religion eine zentrale Rolle, wird sie auch politisch relevant. Der Bezug zum „Heiligen Land“ ist nicht nur für viele Israelis, sondern auch für viele US-Amerikaner von hoher symbolischer Bedeutung. Beide Länder sind aus zunächst durchaus prekären Pioniergesellschaften hervorgegangen, die sich in heiklen Unabhängigkeitskriegen als Staaten etabliert haben. Beide Gesellschaften sind hochgradig, wenn auch hierarchisiert multikulturell: Prinzipiell kann jedermann oder jede Frau Amerikaner(in) werden, jeder Jude und jede Jüdin Israeli(n).

Über diese allgemeinen Feststellungen hinaus gibt es sehr unterschiedliche Deutungen des Sonderverhältnisses zwischen den USA und Israel. Der Blick auf die Geschichte und Entwicklung der Beziehungen zwischen den USA und Israel (bzw. der zionistischen Bewegung) stellt gängige politische Glaubenssätze in Frage; er dokumentiert zugleich zentrale Widersprüche in der Außenpolitik der amerikanischen Demokratie gegenüber dem Nahost-Konflikt.

2. Die Vorgeschichte

Zwei gegensätzliche Tendenzen prägten das Verhältnis zwischen den USA und dem Zionismus im und nach dem Ersten Weltkrieg. Die eine, insbesondere von US-Diplomaten und Experten im State Department vertreten, stand dem zionistischen Vorhaben einer Besiedlung Palästinas mit dem Ziel der Staatsgründung skeptisch bis kritisch gegenüber. Sie schätzte das Konfliktpotenzial als sehr hoch ein, befürchtete eine Missachtung des Selbstbestimmungsrechts der Araber und damit auch einen Glaubwürdigkeitsverlust für die amerikanische Außenpolitik. Charakteristisch für diese Position ist etwa der Bericht der von Präsident Woodrow Wilson selbst eingesetzten King/Crane Kommission vom August 1919. Dort heißt es, die neun Zehntel der nicht-jüdischen Einwohner in Palästina mit einer unbegrenzten jüdischen Einwanderung zu konfrontieren komme einer massiven Verletzung ihrer Rechte gleich und damit auch der Prinzipien, die der amerikanische Präsident selbst verkündet hatte. Die Kommission empfahl schließlich: „the project for making Palestine distinctly a Jewish commonwealth should be given up.“³ Noch gegenüber dem Teilungsplan der Vereinten Nationen von 1947 formulierten die zuständigen Fachleute im State Department grundsätzliche Bedenken, weil er ohne die Zustimmung der arabischen Bevölkerungsmehrheit zustande gekommen war.⁴

Die andere Tendenz, die von den Präsidenten Wilson und Truman, vom Kongress und von der Öffentlichkeit vertreten wurde, stand der Gründung eines jüdischen „Commonwealth“ bzw. Staates deutlich positiver gegenüber. Sicher spielten dabei auch Rücksichten auf jüdische Wählerstimmen und der Lobbyismus der Zionist Organization of America eine Rolle, aber das erklärt nicht die Sympathien in den USA für das zionistische Kolonialprojekt. Von erheblicher Bedeutung war hier der inszenierte Gegensatz zwischen der christlich-jüdischen Kultur auf der einen und der islamischen auf der anderen Seite in der Kontinuität der Kreuzzüge, wobei unterschlagen wurde, dass diese Kreuzzüge auch mit massiven Verbrechen der Christen gegen die Juden (Entrechtungen, Vertreibungen, Ermordungen) verbunden waren - von den Verbrechen gegenüber den Muslimen ganz zu schweigen. In den großen Tageszeitungen und im Kongress wurden die jüdischen Siedler in Palästina wiederholt zum Vorposten der zivilisierten westlichen Welt erklärt, wurde General Allenby, der die britische Armee im Dezember 1917 in das damals zum osmanischen Reich gehörende Jerusalem geführt hatte, als Befreier des Heiligen Landes an die Seite von Richard Löwenherz und Gottfried von Bouillon gestellt.⁵

Die Politik der westlichen Alliierten löste den Widerspruch zwischen dem Prinzip der Selbstbestimmung, das Präsident Wilson selbst als Regulativ für die Nachkriegsordnung in die Debatte geworfen hatte, und den imperialistischen Interessen Englands und Frankreichs bzw. den zionistischen Plänen in der Nahost-Region über das Mandatssystem des Völkerbundes. Die Balfour-Erklärung von 1917, die sich die Förderung einer „jüdischen Heimstätte“ zum Ziel gesetzt und der Woodrow Wilson offenbar inoffiziell seine Zustimmung gegeben hatte, wurde 1922 in das britische Mandat für Palästina integriert, dem die USA formell zustimmten, obwohl sie nicht Mitglied des Völkerbundes waren. Die Herrschaft über die unterlegene Kultur, der der Westen das Selbstbestimmungsrecht verweigerte, wurde als altruistischer Akt legitimiert. Letztlich ging es darum, das Heilige Land aus seiner Rückständigkeit zu befreien; davon würden alle profitieren, auch die Araber.

In den vierziger Jahren wurde dieser Kontext überlagert vom Erschrecken über die Verfolgung und Ermordung von Millionen europäischer Juden durch den Nationalsozialismus. Am Ende des Zweiten Weltkrieges war die Notwendigkeit der Etablierung des „Jewish Commonwealth“ in Palästina nicht nur Konsens unter den amerikanischen Zionisten, sondern auch breite Mehrheitsmeinung unter den amerikanischen Juden insgesamt, die weitgehende Unterstützung von der nicht-jüdischen Bevölkerung der USA und vom Kongress erhielten. Freilich war diese Unterstützung nicht ganz frei von Eigennutz. Die Einwanderungsgesetzgebung in den USA blieb durchgängig äußerst restriktiv, daran hatten schon Appelle anlässlich der Pogrome in Deutschland im November 1938 nichts geändert.⁶

3. Von der Staatsgründung bis zur „strategic relationship“

Schon unter Präsident Harry S. Truman mit den Kontroversen über den Teilungsplan der Vereinten Nationen, der Anerkennung Israels sowie Fragen der Grenzziehung und der arabischen Flüchtlinge entfaltete sich eine vertraut werdenden Konstellation: Ambivalenzen auf der amerikanischen Seite wegen der Balance zwischen Israel und den arabischen Ländern, auf die wegen des Öls Rücksicht genommen werden musste, eine eher pro-israelische Vermittlung zwischen den Konfliktparteien und zugleich Enttäuschung über mangelnde Flexibilität des „jüdischen Staates“, schließlich eine Mischung aus strategischen Überlegungen in der Administration (eher vom State Department vertreten) und Rücksichten auf pro-israelische Präferenzen in der amerikanischen Gesellschaft (eher auf Seiten des Präsidenten, allemal im Kongress).⁷

Die Gründung Israels als ein Komplott der USA zu deuten, wäre gleichwohl ein grobes Missverständnis. Zwar hatte sich Präsident Truman im Gegensatz zu seinem Vorgänger – Franklin D. Roosevelt hatte den Arabern noch zugesichert, dass über Palästina keine Entscheidungen ohne ihre Zustimmung getroffen würden – einseitig für die Teilung und damit einen jüdischen Staat ausgesprochen, aber dabei spielten neben innenpolitischen Rücksichten eher pragmatische außenpolitische Gründe eine Rolle: die Sorge über das Konfliktpotenzial in einer Region, über die der neue Ost-West-Konflikt zwischen den USA und der UdSSR seine Schatten zu legen drohte, und über die Lage der „Displaced Persons“ in den amerikanischen Lagern in Deutschland, in erster Linie Holocaust-Überlebende und andere Juden, die vor neuem Antisemitismus und vor den neuen Diktaturen in Osteuropa geflohen waren.

Israel verdankt seine Entstehung außenpolitisch nicht nur der amerikanischen Fürsprache, sondern auch dem sowjetischen Votum für die Teilung Palästinas und einer entschiedenen anfänglichen politischen Unterstützung Israels, mithin einem eher zufälligen, vorübergehenden Zusammenspiel zwischen den beiden neuen Supermächten, jedenfalls nicht mehr ihrer antifaschistischen Allianz. Entscheidende Waffenhilfe im ersten israelisch-arabischen Krieg und damit für den Unabhängigkeitskampf der Zionisten kam nicht von den USA - die Vereinten Nationen hatten ein Embargo verhängt, an das sich die USA offiziell hielten -, sondern aus der Tschechoslowakei und wurde von der Sowjetunion ausdrücklich toleriert.

Es ist heute kaum noch vorstellbar, wie gespannt die Beziehungen der Regierung Eisenhower zu Israel zeitweise waren, insbesondere wegen des Suez-Krieges 1956 zwischen Frankreich, Großbritannien und Israel auf der einen, Ägypten auf der anderen Seite. Kein amerikanischer Präsident hat je wieder so massiven Druck auf Israel ausgeübt, es musste die Kriegsbeute ohne Gegenleistungen herausgeben. Zwar verbesserten sich die Beziehungen wieder, aber das Waffenembargo blieb. Der entscheidende militärische Partner Israels war in dieser Zeit Frankreich, das ein Gegengewicht gegen die Unterstützung der algerischen Befreiungsfront durch das nasseristische Ägypten suchte. Nach den Sechs-Tage-Krieg 1967 gewann Israel überwiegend mit französischen Waffen, auch die Entwicklung einer eigenen Nuklearkapazität profitierte von der französischen Kooperation.⁸

Die zunächst nur vermutete Entwicklung israelischer Nuklearwaffen war dann auch der größte Konflikt zwischen der Regierung Kennedy und Israel, ein Konflikt, den Kennedys Nachfolger mit einem für die Nichtweiterverbreitung problematischen Kompromiss beendeten: Die

USA tolerieren die israelische Bombe, solange Israel sich nicht offen dazu bekennt (no denial, no confirmation) und sich bereit erklärt, nicht als erstes Land Nuklearwaffen in den Nahen Osten „einzuführen“. Ansonsten tat die Regierung Kennedy insofern einen wichtigen Schritt für die Intensivierung der amerikanisch-israelischen Beziehungen, als zum ersten Mal ein amerikanischer Präsident die Sicherheit Israels zu einem unmittelbaren Anliegen der USA erklärte und von einer „special relationship“ ähnlich der zwischen den USA und Großbritannien sprach. Vorausgegangen waren allerdings intensive, wenn auch erfolglose Bemühungen Kennedys, die Beziehungen zu Ägypten unter Präsident Nasser zu verbessern.⁹

Entscheidend für die Gesamtanalyse ist der Tatbestand, dass sich die Beziehungen zwischen den USA und Israel erst langsam und allmählich intensiviert haben. Die ersten Lieferungen von amerikanischen Offensivwaffen gab es nach dem Sechs-Tage-Krieg, mit dem sich Frankreich aus der Position des Waffenlieferanten zurückzog. Erst unter Präsident Richard Nixon und Sicherheitsberater Henry Kissinger mit der neuen Mächtekonstellation nach dem Jom Kippur-Krieg 1973, die schließlich zur politischen Neuorientierung Ägyptens und damit auch zum von Präsident Jimmy Carter vermittelten Friedensvertrag zwischen Ägypten und Israel führen sollte, wurde Israel zum bevorzugten Partner amerikanischer Waffen- und Wirtschaftshilfe großen Stils, und in den achtziger Jahren, unter Präsident Ronald Reagan, entwickelte sich das Verhältnis von der „special“ zur „strategic relationship“ weiter. Parallel dazu rückten Bemühungen der USA um eine weitere Verregelung des Konflikts, einschließlich der Palästinenser-Frage, in den Kernbereich US-amerikanischer Nahost-Politik, und zwar auch hier auf der Grundlage des Prinzips Land gegen Frieden, das durch die Eroberungen im Sechs-Tage-Krieg von 1967 auch für Israel eine vertretbare Option zu werden schien.

4. Der Friedensprozess von George Bush sen. bis zu Barack Obama

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts fiel die Sowjetunion als macht- und sicherheitspolitischer Konkurrent der USA in der Weltpolitik und in der Nahost-Region weitgehend aus. Damit war auch die Position der radikalen arabischen Staaten und der PLO, der Palästinensischen Befreiungsfront, geschwächt. Nach dem Sieg im Golf-Krieg 1991 gegen Saddam Hussein waren die USA endgültig und eindeutig die Hegemonialmacht in der Region. Es war allen Beteiligten klar, dass diese Rolle einen neuen grundlegenden Ordnungsversuch für den Nahost-Konflikt verlangte, auch deshalb weil die USA gegen ein arabisches Land Krieg ge-

führt hatten. In Israel war die Bereitschaft zu einem Arrangement mit den Palästinensern wegen der politischen und moralischen Kosten der ersten Intifada gewachsen. Die PLO hatte mit der Sowjetunion nicht nur ihren wichtigsten Verbündeten, sondern durch ihre Teilnahme für Saddam Hussein auch ihre wichtigsten arabischen Geldgeber verloren und musste sich wohl oder übel nach Westen orientieren.

Zu den Vereinbarungen von Oslo 1993, die einen zentralen Grundstein für eine mögliche Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts legten, kam es allerdings erst nach einem Regierungswechsel in Israel von Jitzhak Shamir, der sich gegen das Prinzip Land gegen Frieden wehrte, zu Jitzhak Rabin. Präsident Bush sen. hatte mit Ministerpräsident Shamir den offenen Konflikt riskiert. Bush verweigerte Kreditgarantien, die Israel von den USA wünschte, um die Integration der neuen Einwanderer aus der Sowjetunion zu finanzieren, solange die damit gesicherten Gelder für Siedlungsbau ausgegeben würden. Der amerikanische Präsident stand diesen Konflikt mit der Regierung Shamir durch, obwohl diese den Kongress und die Israel-Lobby in den USA gegen ihn mobilisierte. Am 22. Mai 1989 sprach Außenminister James Baker ausgerechnet vor AIPAC, der bedeutendsten und konservativen pro-israelischen Lobby-Organisation in den USA, folgenden Klartext: ¹⁰

Für Israel ist es nun an der Zeit, ein- für allemal die unrealistische Vision eines Groß-Israel zu begraben. [...] Stellen Sie die Annexion ein, beenden Sie die Siedlungsaktivitäten [...] Und reichen Sie den Palästinensern als Nachbarn die Hand, die politische Rechte verdienen.

Die Früchte der Vermittlungstätigkeit von Bush und Baker erntete erst die nachfolgende Clinton-Administration, die aber auch die größten Wechselbäder zwischen Erfolg und Niederlage in der amerikanischen Politik im Nahost-Konflikt erlebte.¹¹ Sie kam einer umfassenden Verständigung über alle substanziellen Fragen zwischen Israel und den Palästinensern am nächsten und scheiterte doch wieder in sehr charakteristischer Weise. Präsident Bill Clinton ging von der Grundannahme aus, je sicherer sich Israel fühle, desto eher werde es Zugeständnisse im Friedensprozess machen. Der jüdische Staat sollte auf keinen Fall wieder öffentlich unter Druck gesetzt werden, so wie das sein Vorgänger getan hatte.

Die Strategie der positiven Anreize geriet jedoch in Schwierigkeiten, als der Friedensprozess Mitte der 90er Jahre wieder durch terroristische Anschläge radikaler Palästinenser, durch die Ermordung Rabins durch einen fundamentalistischen Siedler und durch den erneuten Wechsel zu einer vom Likud geführten Regierung gefährdet wurde. Premierminister Benjamin Netanyahu kündigte schon bei Amtsantritt an, er werde eher die Beziehungen zu den USA belasten,

als Konzessionen an die arabischen Staaten zu machen. Um dem Druck von Seiten der Regierung Clinton auszuweichen, wandte er sich wiederholt an den Kongress, der ihn gegen Pressionen in Schutz nahm. Newt Gingrich, damals der Fraktionsvorsitzende der Republikaner im Repräsentantenhaus, betrieb seine eigene Nebenaußenpolitik zugunsten des Likud und war sich nicht zu schade, Außenministerin Madeleine Albright als „Agentin Arafats“ zu bezeichnen. Damit stellte sich ein Muster transnationaler Politik zwischen den USA und Israel ein, das bis heute immer wieder bestätigt wird: Ein an einer Zweistaatenlösung interessierter amerikanischer Präsident stößt bei einer israelischen Regierung auf Widerstand und muss schließlich auch angesichts der Opposition im eigenen Lande von Seiten des Kongresses und des konservativen Teils der pro-israelischen Lobby zurückstecken.

Mit der Wahl von Ehud Barak zum israelischen Ministerpräsidenten war noch einmal Bewegung in den Friedensprozess gekommen, aber den USA als Vermittler lief die Zeit davon. Mit großem persönlichem Einsatz versuchte Präsident Clinton gegen Ende seiner zweiten Amtszeit bei der Annäherung in den Endstatusfragen behilflich zu sein. Obwohl sich beide Seiten nach dem Scheitern von Camp David im Juli 2000 dann in Taba im Januar 2001 in allen Streitpunkten näher kamen als je zuvor, fiel der Friedensprozess jedoch erneut einer Veränderung der politischen Kräfteverhältnisse und einer weiteren Gewalteskalation zum Opfer. Clinton selbst gab, wie auch Barak, wiederholt Präsident Jassir Arafat für das Scheitern von Camp David die Schuld. Aber Clinton, der damit von seinen eigenen Fehlern ablenken und Barak innenpolitisch stützen wollte, erreichte nur das Gegenteil: Barak war nicht mehr zu helfen, und die Palästinenser waren einmal mehr erzürnt über die parteiliche Haltung der Vereinigten Staaten.¹²

Das Problem der Endstatus-Verhandlungen unter Clinton war, dass Baraks Rückhalt in Israel seit längerem mit jeder Konzession weiter erodiert - er hatte keine Mehrheit mehr in der Knesseth - und auf palästinensischer Seite das Vertrauen in eine Verhandlungslösung und eine Verbesserung der dramatischen wirtschaftlichen und politischen Lage schon gegen Ende der neunziger Jahre auf einen neuen Tiefpunkt zugesteuert war. Ami Ayalon, Chef des israelischen Geheimdienstes Shin Bet unter Barak, hatte seinen Premier gewarnt, das ungehinderte Anwachsen der Siedlungen auch unter seiner Regierung und vor allem die Not und die Demütigungen, unter denen die Palästinenser in den besetzten Gebieten zu leiden hatten, hätten zu einer explosiven Situation geführt, die nur noch eines zündenden Funkens bedurfte.

Diesen Funken lieferten Ariel Scharons Marsch auf den Tempelberg am 28. September 2000 und die harsche Reaktion Israels auf die palästinensischen Demonstrationen.¹³

Die arabische Welt setzte, den Wahlsieg Scharons im Blick, Hoffnungen auf die Präsidentschaft von George Bush jr., weil sie ihn mit der Politik seines Vaters und den amerikanischen Ölinteressen identifizierte. Sie übersah dabei, dass Bush jr. neben den Reichen und Superreichen und der Öl-Lobby eine weitere Klientel der republikanischen Partei bediente, nämlich die Christliche Rechte, die aus (pseudo-)religiösen Gründen eine radikal pro-israelische Politik verfolgt. Konträr zu den genannten Erwartungen kam es zum ersten Mal zu einem hohen Maß an Übereinstimmung zwischen einer amerikanischen Administration und einer vom Likud dominierten israelischen Regierung. Das hatte auch damit zu tun, dass einige Berater des Präsidenten die Radikalkritik der israelischen Nationalisten am Friedensprozess teilten, die palästinensische Seite allein für dessen Scheitern verantwortlich machten und teilweise offen annexionistische Positionen vertraten. Der 11. September 2001 verstärkte die Verbindung noch; ähnlich wie 1967 wurden Amerikaner und Israelis wieder als Brüder im Kampf gesehen, diesmal nicht gegen die Sowjetunion und ihre Verbündeten in der Region, sondern gegen den internationalen islamischen Terrorismus.

Im Friedensprozess hielt sich die neue amerikanische Regierung zunächst bewusst zurück, sie erklärte, sie sei „ready to assist, not insist“.¹⁴ Das hatte einmal damit zu tun, dass sie sich deutlich von ihrer demokratischen Vorgänger-Regierung und deren Scheitern beim Mikromanagement des Friedensprozesses absetzen wollte, es lag aber auch daran, dass führende Regierungsexperten den Konflikt im aktuellen Stadium nicht für regelungsreif hielten. Die zunehmende Eskalation der Gewalt brachte die Regierung Bush jedoch dazu, ihre Zurückhaltung zu überdenken, zumal es nach dem 11. September 2001 auch darum ging, eine weltweite Koalition gegen das Taliban-Regime in Afghanistan zu schmieden.

Präsident Bushs Friedensplan vom 24. Juni 2002 wiederholte die Forderung an Israel, die Siedlungsaktivitäten in den besetzten Gebieten zu beenden, und stellte den Palästinensern einen eigenen Staat in Aussicht, machte die amerikanische Unterstützung aber nicht nur von einer Abkehr vom Terrorismus abhängig, sondern auch von demokratischen Reformen und einem Ende der Korruption.¹⁵ Damit zeichnete sich die Überlagerung der amerikanischen Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt durch ein neues Grand Design für die ganze Region ab, mit dem sich die Neokonservativen hatten durchsetzen können. Es ging jetzt da-

rum, Saddam Hussein zu entmachten und den ganzen Nahen Osten mit einer Doppelbotschaft von Abschreckung und Reformen zu konfrontieren. Sharon sollte grundsätzlich gestützt und die Palästinenser nur dann belohnt werden, wenn sie bestimmte Auflagen erfüllten. Die Förderung von Freiheit und Demokratie in der ganzen Region würde schließlich die arabische Seite friedensfähig machen und damit auch Israel zu den für eine Friedensregelung erforderlichen Konzessionen ermutigen.¹⁶

Zur neuen Strategie der Republikaner gehörte es auch, das „Jewish vote“ in den USA, das traditionell zur demokratischen Partei tendiert, für eine langfristige republikanische Mehrheit zu gewinnen. Gegen den Widerstand des State Department, aber mit Blick auf seine Wiederwahl gab Präsident Bush jr. 2004 deshalb ein wesentliches Stück des westlichen Konsenses in der Friedensfrage auf. Er bezeichnete Ariel Sharon gegenüber die großen Siedlungsblöcke in der West Bank als „new realities on the ground“ und erklärte, eine Rückkehr palästinensischer Flüchtlinge nach Israel komme nicht in Frage.¹⁷ Die USA gingen zunehmend auf Distanz zu Präsident Arafat, der allzu offenkundig den bewaffneten Kampf tolerierte, wenn nicht sogar unterstützte, und setzten auf Scharons Unilateralismus, insbesondere den Rückzug aus Gaza.

Mit dem Wahlsieg der Hamas 2006 und der Spaltung der palästinensischen Regierung zwischen West Bank und Gaza 2007 stellten sich neue Komplikationen für die Vermittlungsbemühungen der USA ein. Zwar hatte Präsident Bush jr. für seine zweite Amtszeit ein moderateres Nahost-Team zusammengestellt und die Phantasie einer Neuordnung der Region und damit auch einer Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts gleichsam „vom Golf her“ aufgegeben, aber die USA unternahmen keine entschiedenen diplomatischen Schritte, um den alt-neuen Kreislauf der Gewalt und der Verletzung von Vereinbarungen zu durchbrechen. Immerhin ergaben sich im Zuge der „West Bank First“-Strategie, mit der die Hamas in Gaza isoliert und als Machtfaktor ausgeschaltet werden sollte, eine stabile Sicherheitskooperation zwischen Präsident Mahmud Abbas und Israel bzw. den USA gegen terroristische Aktivitäten und Erfolge bei der Staatsbildung und der wirtschaftlichen Entwicklung. Insgesamt waren die moderaten Kräfte in der Region auf beiden Seiten jedoch nicht stark genug, um sich gegen ihre internen radikaleren Konkurrenten zu behaupten. Die Isolierung der Hamas blieb unwirksam, sie konnte Verhandlungsversuche ebenso unterlaufen wie die Siedler in Israel, die immer dann mobil machten, wenn sich die „Gefahr“ substanzieller Konzessionen abzeichnete. In den USA blockierten Hardliner in Exekutive und Kongress weitreichende Initiativen einer ohnehin zögerlichen Regierung.¹⁸

Barack Obama schien von seiner Herkunft der beste denkbare amerikanische Präsident für einen echten Ausgleich zwischen jüdischen Israelis und arabischen Palästinensern.¹⁹ Er war aufgewachsen und politisch groß geworden in einem multikulturellen Milieu mit vielen Freunden und Förderern aus dem linksliberalen, friedensorientierten jüdisch-amerikanischen Milieu und mit guten Kontakten zu arabischen Intellektuellen. Dementsprechend verfolgte er als Präsident einen Kurs des Ausgleichs mit der muslimischen Welt und engagierte sich zielstrebig im Friedensprozess. Inhaltlich ging er von einer Lösung auf der Grundlage der Grenzen von 1967 aus und versuchte, die Regierung Netanjahu zu einem Siedlungsstopp zu bewegen. Der Siedlungsstopp, auf den sich der israelische Ministerpräsident schließlich einließ, war jedoch äußerst lückenhaft – tatsächlich wurden fast genauso viele Häuser gebaut wie im Vorjahr – und er wurde trotz intensiven amerikanischen Drängens nach 10 Monaten nicht verlängert.

Die Strategie des Likud setzt darauf, eine stabile Koalition gegen eine Zwei-Staaten-Lösung nicht nur in Israel, sondern auch bei den westlichen Verbündeten aufzubauen; in den USA versucht die republikanische Partei, jüdische Wählerstimmen und jüdische Geldgeber von den Demokraten abzuziehen. Benjamin Netanjahu, der selbst in den USA politisch groß geworden ist und über ausgezeichnete Kontakte zum Kongress und zur israelischen Lobby verfügt, konfrontierte den amerikanischen Präsidenten im Mai 2011 mit offenem Visier, und seinem demagogischem Pathos vor dem Kongress konnte Obama nicht wirksam entgegenen. Er hätte sich entscheiden müssen, den Kampf mit Netanjahu aufzunehmen und Israel unter Druck zu setzen, wie ihm einige erfahrene Berater rieten. Einen Kampf „on the mat“ gegen die israelische Siedlungspolitik wollte Obama jedoch nicht riskieren. Er gab nach und entließ wieder Berater, die der Opposition nicht nur bei den Republikanern, sondern auch in den eigenen Reihen als zu liberal galten.

Unter dem Druck des Kongresses, der die amerikanische Nahost-Politik immer mehr Einschränkungen zugunsten Israels unterwarf, und mit Blick auf die kommenden Wahlen gab Obama auch inhaltlich eine nach der anderen Positionen preis, zumal er 2012 auch noch in der Iranfrage unter Druck von außen und innen geriet. Zwar leistet er hier hinhaltenden Widerstand und versucht die Regierung Netanjahu zu bremsen, denn eine voreilige militärische Aktion gegen die iranische Bombe ginge nicht nur gegen seine Überzeugungen, ihre Folgen würden ihn möglicherweise auch die Wiederwahl kosten. In der Politik gegenüber den Palästinensern aber hat er einen Scherbenhaufen hinterlassen. Präsident Abbas blieb nach

Obamas dramatischem Auftakt gar nichts anderes übrig, als an der Forderung nach einem Siedlungsstopp festzuhalten, wenn er sich nicht endgültig gegenüber seinem eigenen Volk und der Konkurrenz der Hamas bloßstellen wollte. Da die gegenwärtige israelische Regierung ihrerseits Vorbedingungen stellt, von denen sie weiß, dass sie für die palästinensische Seite unakzeptabel sind, wird Mahmud Abbas möglicherweise erneut den Gang zu den Vereinten Nationen antreten. Das wird für Barack Obama der nächste Tanz auf dem politischen Vulkan der amerikanisch-israelischen Beziehungen.

5. Bilanz

Historisch-systematisch ist festzuhalten, dass die USA keineswegs die Hauptverantwortung für die Entstehung des Nahost-Konflikts tragen. Seine Ursprünge liegen in Europa, im europäischen Nationalismus, Antisemitismus und Imperialismus. Gleichwohl sind aus der Perspektive der demokratischen Friedenstheorie drei Defizite in der Außenpolitik der USA gegenüber dem Nahost-Konflikt festzuhalten. Das erste historische Defizit bezieht sich auf die Tradition des „altruistischen Imperialismus“, die die Frühphase der amerikanischen Politik gegenüber dem Zionismus mit bestimmt hat. Nur mit deren Argumentations- und Legitimationsfiguren ließ sich der Widerspruch zwischen der demokratischen Rhetorik der USA („making the world safe for democracy“) und der realen Verweigerung nationaler Selbstbestimmung für die Araber begründen. Den Experten im State Department war dieser Widerspruch von Anfang an bewusst. Der zionistische wie der kulturimperialistische Diskurs hat das Recht auf Selbstbestimmung hierarchisiert, und die Araber, speziell die Palästinenser, bekamen politisch und kulturell die unterste Stufe in dieser Hierarchie zugewiesen. In konservativen christlich-pro-zionistischen und islamfeindlichen Haltungen vieler Amerikaner lebt diese Tradition in veränderter Form bis heute fort.

Das zweite historische Defizit besteht in der Delegation der Flüchtlingsfrage an den Orient durch die restriktiven Einwanderungsgesetze in den USA (und anderen westlichen Ländern) in den dreißiger und vierziger Jahren des 20. Jhdts. Die Argumentation pro-arabischer Verbände in den USA, bei einer Einwanderung europäischer Flüchtlinge in die USA würden viel weniger ortsansässige Menschen verdrängt als in Palästina, blieb ohne jede Wirkung.

Das dritte und aktuellere Defizit besteht darin, dass die USA im Friedensprozess nicht wirklich mit gleichem Nachdruck wie für das Existenzrecht und die Sicherheit Israels auch für das Recht der palästinensischen Araber auf nationale Selbstbestimmung streiten. Die USA wollen zwar ehrlicher Makler sein – schließlich brauchen sie für eine erfolgreiche Hegemonialpolitik im Nahen Osten eine Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts, der auch der arabischen Seite als gerecht oder gerechtfertigt erscheint –, aber sie sind zugleich Konfliktpartei. Zwar hat die amerikanische Nahost-Politik aus übergeordneten Interessen Israel nicht nur in kritischen Phasen politisch und militärisch beigegeben; sie war auch bereit, Israel zu zügeln, wenn es sich anschickte, die Gegenseite zu sehr zu dominieren oder gar auszuschalten. Das gilt im Suez- und im Jom Kippur-Krieg gegenüber Ägypten 1954 bzw. 1973 und im Libanon-Krieg gegenüber der PLO 1982. Die USA haben sich in einem langwierigen Prozess von nahezu hundert Jahren, an dessen Beginn der eigene kolonialistische Diskurs die propagierten demokratischen Werte überlagerte, zunehmend auch der Anliegen der Palästinenser angenommen und sie partiell politisch mit vertreten. Sie haben schließlich Beziehungen zur PLO aufgenommen und die Palestinian Authority auch finanziell unterstützt, wenn auch in bescheidenem Maße; eine Unterstützung, die seit dem Wahlsieg von Hamas und ihrer Machtübernahme in Gaza allerdings unter Vorbehalt steht.

Gleichwohl lässt sich nicht übersehen, dass sich die politische Lage der Palästinenser im Laufe des Friedensprozesses zwar zunächst verbessert, aber gegenüber den damit verbundenen Erwartungen auch wieder verschlechtert hat, wofür die islamistische Radikalisierung des Iran und der mit ihm verbündeten Bewegungen, der Hizbollah im Libanon und dem Islamischen Dschihad und der Hamas in Gaza, sicherlich erhebliche Mitverantwortung trägt. Israel hat kontinuierlich und mehr oder weniger gezielt das Grundprinzip Land gegen Frieden, auf das die USA seit den siebziger Jahren ihre Politik im Friedensprozess bauen, unterlaufen. Seit Jahrzehnten fordern die Vereinigten Staaten von ihrem wichtigsten Verbündeten im Nahen Osten: „the settlements must stop“; aber der Siedlungsprozess stoppt nicht, er geht immer weiter, auch nach dem Rückzug aus dem Gaza-Streifen.

Peter Beinart schreibt dazu in seinem neuen und faszinierenden Buch über die amerikanisch-israelische Politik aus der Sicht eines liberalen jüdisch-amerikanischen Pro-Zionisten:²⁰

Changing Israel policy in Washington is hard because liberal Jews wield little influence in a Republican Party substantially beholden to the Christian right. And even in the Democratic Party, where many members of Congress privately support American pressure on Israel to

halt settlement growth and negotiate seriously toward a two-state deal, those members often say the opposite in public. In the last three years, J Street (eine neue liberale Gruppierung der Israel-Lobby in den USA, GK) has raised large sums of money for members of Congress willing to speak their minds. But AIPAC and its allies have spent decades making friends on Capitol Hill and making politicians fear the consequences of not being AIPAC's friend. When Obama, a Democratic president genuinely committed to ending the occupation, ends up capitulating to an Israeli prime minister whom many Democrats privately loathe, it is hard to imagine any American president significantly challenging Israeli behavior any-time soon. And thus far no Israeli prime minister, even those more committed to a Palestinian state than Netanyahu, has been able to curb settlement growth on his own.

Damit bin ich am Ende meines systematischen historischen Überblicks, der mitten hinein in Paradoxien der IB-Theorie führt. Für den Realismus stellt sich das Problem der Umkehrung des bekannten Prinzips aus dem Melier-Dialog, denn in den amerikanisch-israelischen Beziehungen machen die Schwachen das, wozu sie die Macht haben und die Starken müssen das akzeptieren, was sie zu akzeptieren haben. Für den Liberalismus wirft nicht nur der israelische Siedlungskolonialismus Probleme auf; immerhin ist Israel eine Demokratie. Hier stellen sich auch Probleme im Verhältnis zwischen allgemeiner liberaler Theorie und liberaler Friedenstheorie. Vielleicht ist die Außenpolitik der USA gegenüber dem Nahost-Konflikt gerade deshalb aus einer Friedensperspektive defizitär, *weil* sie demokratisch ist. Bezogen auf den Nahost-Konflikt ist die amerikanische Außenpolitik jedenfalls hochgradig gesellschaftlich geprägt, also ohne eine liberale Theorie der IB gar nicht nachvollziehbar. Dabei griffe, und das gilt sowohl für Israel als auch für die USA, eine rein materialistische Interessenanalyse der gesellschaftlichen Interessenkonstellation viel zu kurz. Und in seiner politischen Theorie war offenbar der internationalistische Liberalismus der USA nicht frei von problematischen imperialistischen Aspekten einer hierarchisierten Welt²¹deutung – und ist es teilweise immer noch.

¹ In diesem Beitrag komprimiere und aktualisiere ich eine Studie, die als HSFK-Report 14/2004 (Frankfurt/Main 2004) publiziert wurde.

² David Schoenbaum, *The United States and the State of Israel*, New York-Oxford 1993, S. 10, nennt die Beziehungen einen umgekehrten Melier-Dialog: „The weak do what they have the power to do and the strong accept what they have to accept“.

³ Vgl. den Auszug aus dem Report bei Walter Laqueur/Barry Rubin (Hrsg.), *The Israel-Arab Reader. A Documentary History of the Middle East Conflict*, 6. Aufl., New York-London-Victoria 2001, S. 23-25, hier S. 25.

⁴ Vgl. dazu Lawrence Davidson, *America's Palestine. Popular and Official Perceptions from Balfour to Israeli Statehood*, Gainesville-Tallahassee-Tampa 2001, S. 182f.

⁵ Reichlich Material zu diesem Kontext bei Davidson (Anm. 4), S. 21-34, 110, 113f.

⁶ Schoenbaum (Anm. 2), S. 33 schreibt zur Delegation des jüdischen Flüchtlingsproblems der dreißiger Jahre an Palästina: „Americans seemed to be searching for some solution to the refugee crisis that would not call on them to make any significant sacrifice“.

⁷ Vgl. dazu im Einzelnen die Übersichtsdarstellungen von Schoenbaum (Anm. 2) und Donald Neff, *Fallen Pillars. U.S. Policy towards Palestine and Israel since 1945*, Washington, D.C. 1995. Schoenbaum schreibt moderat prozionistisch, Neff eher zionismuskritisch.

⁸ Zur wahrlich abenteuerlichen Suez-Politik Großbritanniens, Frankreichs und Israels vgl. Avi Shlaim, *The Iron Wall. Israel and the Arab World*, New York-London 2000, S. 143-185

⁹ Zur Kennedy-Zeit vgl. das schöne Buch von Warren Bass, *Support Any Friend. Kennedy's Middle East and the Making of the U.S.-Israel Alliance*, Oxford-New York 2003

¹⁰ Hier zitiert nach Markus Kaim, *Zwischen globaler Hegemonie und regionaler Begrenzung. Die amerikanische Politik im arabisch-israelischen Konflikt 1991-1996*, Baden-Baden 1998, S. 73

¹¹ Vgl. dazu insbesondere William B. Quandt, *Peace Process. American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, 3. Aufl., Washington-Berkeley 2000, Kapitel 11 und 12.

¹² Clinton hatte durchgängig mehr Rücksicht auf die politischen Probleme Baraks als die Arafats genommen. Zum Scheitern der Verhandlungen vgl. IISS (Hrsg.), *Strategic Survey 2000-2001*, Oxford 2001, S. 137-153, hier S. 142-150. Für Kontroversen und ausgewogene Bilanzen vgl. Jörn Böhme (Hrsg.), *Friedenschancen nach Camp David. Legenden - Realität - Zukunftsperspektiven für Israel und Palästina*, Schwalbach 2005.

¹³ Vgl. dazu Henry Siegman, *Sharon and the Future of Palestine*, in: *The New York Review of Books* vom 2. Dezember 2004, S. 7-14.

¹⁴ Vgl. dazu Markus Kaim, „*Ready to Assist, Not Insist*“. *Die Nahostpolitik der Bush-Administration*, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Trier 2003, S. 326-354.

¹⁵ The White House, *President Bush Calls for New Palestinian Leadership*, Office of the Press Secretary, June 24, 2002, www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06 (14. Oktober 2004).

¹⁶ Vgl. dazu Philip H. Gordon, *Bush's Middle East Vision*, in: *Survival* 45 (2003) 1, S. 155-165.

¹⁷ *Statement by the President*, April 14, 2004, und *Letter from President Bush to Prime Minister Sharon*, www.whitehouse.gov/news/releases/2004 (14. September 2004). Gegenüber Präsident Abbas, Arafats Nachfolger, betonte Bush freilich ein Jahr später, es werde keine Grenzveränderungen ohne Zustimmung der Palästinenser geben. Vgl. dazu auch Henry Siegman, *Is Bush Getting Serious about the Peace Process?* *International Herald Tribune* vom 21.6.2005

¹⁸ Zu Bush jr. vgl. Lars Berger, *Promoting the Peace Process? Der Umgang mit dem arabisch-israelischen Konflikt*, in: Söhnke Schreier/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Weltmacht in der Krise. Die USA am Ende der Ära George W. Bush*, Trier 2010, S. 315-355

¹⁹ Zu Barack Obama vgl. Peter Beinart, *The Crisis of Zionism*, New York 2012, Kap. 7 (The Clash) und 8 (The Humbling) und Steffen Hagemann, *Verlorene Jahre. Das Scheitern Obamas im israelisch-palästinensischen Konflikt*, in: *Israel und Palästina*, 4/2011, S. 46-54.

²⁰ Beinart (Anm. 19), S. 189.

²¹ Die entscheidende Frage, warum sich sowohl in Israel als auch unter den amerikanischen Juden durchaus noch vorhandene Mehrheiten für eine Zwei-Staaten-Friedenslösung nicht durchsetzen, lässt sich nicht ohne Rückgriff auf differenzierte gesellschaftliche Macht-, Identitäts- und Perzeptionsanalysen beantworten. Vgl. etwa Moshe Zimmermann, *Die Angst vor dem Frieden: Das israelische Dilemma*, 3. Aufl., Berlin 2012; Carlo Strenger, *Israel: Einführung in ein schwieriges Land*, Berlin 2011; Dan Fleshler, *Transforming America's Israel Lobby: The Limits of Its Power and the Potential for Change*, Dulles, Va., 2009.