

Gert Krell

# Die USA, Israel und der Nahost-Konflikt

Studie über demokratische Außenpolitik  
im 20. Jahrhundert

HSFK-Report 14/2004



Hessische  
Stiftung  
Friedens- und  
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Prof. Dr. Gert Krell  
Institut für Vergleichende Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen  
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften  
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt  
Robert-Mayer-Str. 5, 60054 Frankfurt am Main  
Telefon: (069) 798-22059 (S)  
E-Mail: krell@soz.uni-frankfurt.de

ISBN: 3-937829-10-5

Euro 6,-

## Zusammenfassung

Die hier vorgelegte Analyse geht davon aus, dass eine dauerhafte Verregelung des Nahost-Konflikts, die das Existenzrecht Israels ebenso sichert wie die Selbstbestimmung der Palästinenser, einen Dialog der Kulturen erfordert, der die Reflexion des „Westens“ über seine Verwicklung in diesen Konflikt und seine Mitverantwortung für ihn einschließt. Der Report bietet aus dieser Perspektive eine zusammengefasste Geschichte des Verhältnisses zwischen den USA, Israel (bzw. dem Zionismus) und dem Nahost-Konflikt, einschließlich eines (nochmals komprimierten) Blicks auf die Innenseite der US-Außenpolitik (Kongress, Lobbys, Öffentlichkeit). Auf diese Weise lassen sich bestimmte verbreitete politische Glaubenssätze widerlegen und zugleich zentrale Widersprüche in der Außenpolitik der großen Demokratie USA gegenüber der Region dokumentieren.

Dass den USA eine besondere Bedeutung für die Entwicklung und Gestaltung des Nahost-Konflikts zukommt, versteht sich von selbst. Die Grundlage dafür bieten der Supermachtstatus der USA und die „special relationship“ zwischen den Vereinigten Staaten und Israel. Die engen Beziehungen lassen sich freilich nicht nur mit dem sicherheitspolitischen Nutzen für beide Seiten erklären; die Partnerschaft ruht auch auf einer sehr günstigen Repräsentation der israelischen Interessen im politischen System der USA. Dazu gehört allerdings weit mehr als der politische und materielle Einfluss der jüdischen Wählerschaft und Lobby, mindestens genauso wichtig sind emotionale Bindungen und politisch-kulturelle Affinitäten. Israel kann durchgehend auf hohe Sympathiewerte in den USA rechnen, und zwar nicht nur, weil es die erste Demokratie im Nahen Osten ist, sondern vor allem auch wegen des Holocaust. Unabhängig davon spiegeln sich in der israelischen Vorgeschichte und in der zionistischen Programmatik einige zentrale Aspekte des amerikanischen Selbstverständnisses.

Zwei gegensätzliche Tendenzen prägen die Vorgeschichte, d.h. das Verhältnis zwischen den USA und dem Zionismus bis zur Staatsgründung Israels. Die eine, insbesondere von US-Diplomaten und Experten im State Department vertreten, stand dem zionistischen Vorhaben skeptisch bis kritisch gegenüber. Sie schätzte das Konfliktpotenzial als sehr hoch ein, befürchtete eine Missachtung des Selbstbestimmungsrechts der Araber und damit auch einen Glaubwürdigkeitsverlust der amerikanischen Außenpolitik. Charakteristisch für diese Position ist etwa der Bericht der von Präsident 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 empfiehlt schließlich: „the project for making Palestine distinctly a Jewish commonwealth should be given up.“ Noch gegenüber dem Teilungsplan der Vereinten Nationen formulierten die zuständigen Fachleute im Außenministerium grundsätzliche Bedenken.

Die andere Tendenz, die von den US-Präsidenten Wilson und Truman, vom US-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, die über gute Verbindungen zum Kongress und zu verschiedenen Regierungen verfügte. Aber das erklärt nicht die Sympathien in den USA für das zionistische Kolonialprojekt. Von erheblicher Bedeutung war hier einmal der alte Gegensatz zwischen der christlich-jüdischen Kultur auf der einen und der islamischen auf der anderen Seite. Dieser Gegensatz wurde bis tief in die dreißiger Jahre in die Kontinuität der Kreuzzüge gestellt. Das „Heilige Land“ galt mit der Eroberung durch die Briten als befreit, seine Wiederaneignung durch die zionistischen Siedler als Erweiterung der westlichen Kultur. Der offenkundige 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 wurde über das Mandatssystem des Völkerbundes gelöst. Die Herrschaft über die unterlegene Kultur, der das Selbstbestimmungsrecht verweigert wurde, wurde als altruistischer Akt legitimiert. Letztlich ging es darum, das „Heilige Land“ aus seiner Rückständigkeit zu befreien, vom Fortschritt würden alle profitieren, auch die Araber. In den Argumentationsfiguren dieses „altruistischen Imperialismus“ blieb kein Raum für ein Verständnis der Gegenwehr. Die Gewalt der Unterworfenen, denen man ja nur Gutes tat, wurde als „muslimischer Fanatismus“ naturalisiert.

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

Schon unter Präsident Truman mit den Kontroversen über den Teilungsplan der Vereinten Nationen, der Anerkennung Israels sowie Fragen der Grenzziehung und der Flüchtlinge entfaltete sich eine allmählich vertraut werdenden Konstellation im Verhältnis zwischen den USA, Israel (bzw. dem Zionismus) und dem Nahost-Konflikt: (1) Ambivalenzen auf der amerikanischen Seite wegen der Balance zwischen Israel und den arabischen Ländern, letztlich aber doch lebenswichtige, wenn auch keineswegs immer allein ausschlaggebende Unterstützung für Israel, (2) eine in der Tendenz eher pro-israelische Vermittlung zwischen den Konfliktparteien und zugleich Enttäuschung über mangelnde Flexibilität des jüdischen Staates, und schließlich (3) 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), wobei die zuletzt genannten in der Regel den Ausschlag gaben.

Es wäre gleichwohl ein grobes Missverständnis, wollte man die Gründung Israels als ein Produkt des amerikanischen Imperialismus deuten. Zwar hatte sich Truman im Gegensatz zu seinem Vorgänger – Roosevelt hatte den Arabern noch zugesichert, dass über

Palästina keine Entscheidungen ohne ihre Zustimmung getroffen würden – 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. Viele dieser DPs wollten nach Palästina. Außerdem verdankt Israel die äußere Absicherung seiner Entstehung nicht nur der amerikanischen Fürsprache, sondern auch dem sowjetischen Votum für die Teilung, einer eher zufälligen Kollusion zwischen den beiden neuen Supermächten, nicht mehr ihrer antifaschistischen Allianz. Die entscheidende Waffenhilfe im ersten israelisch-arabischen Krieg und damit für den Unabhängigkeitskampf der Zionisten jedenfalls kam nicht von den USA – die hatten ein Embargo verhängt –, sondern aus der Tschechoslowakei und wurde von der Sowjetunion zumindest toleriert.

Israels Außenpolitik war in der Frühphase nach der Staatsgründung noch auf Neutralität zwischen Ost und West gerichtet, die Beziehungen zur Sowjetunion verschlechterten sich jedoch sehr bald. 1950 nannten sowjetische Quellen Israel zum ersten Mal einen „Satelliten des westlichen Imperialismus“. Davon konnte jedoch keine Rede sein, jedenfalls waren die Beziehungen zwischen der Regierung Eisenhower und Israel zeitweise äußerst gespannt, insbesondere im Zusammenhang mit dem Suez-Krieg 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 wieder herausgeben. Zwar verbesserten sich die Beziehungen wieder, nicht zuletzt deswegen, weil sich andere Gefährdungen der amerikanischen Position im Nahen Osten ergaben, 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. Noch den Sechs-Tage-Krieg 1967 gewann Israel überwiegend mit französischen Waffen, auch die Entwicklung einer eigenen Nuklearkapazität profitierte von der Kooperation mit Frankreich.

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 faulen Kompromiss beendeten: Die USA tolerieren das israelische Nuklearwaffenprogramm, solange Israel sich nicht offen dazu bekennt (no denial, no confirmation). Ansonsten tat die Regierung Kennedy insofern einen wichtigen Schritt für die Intensivierung der amerikanisch-israelischen Beziehungen, als zum ersten Mal ein US-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 erfolglose Bemühungen Kennedys, die Beziehungen zu Ägypten zu verbessern.

Entscheidend für die Gesamtanalyse ist der Tatbestand, dass sich die Beziehungen zwischen den USA und Israel erst langsam und allmählich intensiviert haben. Die ersten Lie-

ferungen von amerikanischen Offensivwaffen gab es nach dem Sechs-Tage-Krieg, mit dem sich Frankreich aus der Position des Waffenlieferanten zurückzog. Erst unter Nixon und Kissinger mit der neuen Mächtekonstellation nach dem Yom Kippur-Krieg 1973, die schließlich zur politischen Neuorientierung Ägyptens und damit auch zum Friedensvertrag zwischen Ägypten und Israel führen sollte, wurde Israel zum bevorzugten Partner amerikanischer Waffen- und Wirtschaftshilfe großen Stils, und in den achtziger Jahren 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 auf der Grundlage des Prinzips Land gegen Frieden.

Die amerikanischen Bemühungen um eine umfassende Friedensregelung unter Einchluss der Palästinenserfrage waren bislang erfolglos, obwohl die Clinton-Administration gegen Ende der neunziger Jahre einer solchen umfassenden Regelung sehr nahe kam. Die USA haben in diesen Bemühungen mal auf enge Kooperation (eher unter demokratischen Administrationen), mal auf kritische Solidarität (eher unter republikanischen Präsidenten) mit Israel gesetzt, wobei sich mit Reagan und Bush jr. auch eine sehr stark pro-israelische republikanische Politikvariante entwickelt, die mit der Verbindung zur religiösen Rechten in den USA zusammenhängt. Beide Strategien waren letztlich nicht erfolgreich, vor allem ist es den USA trotz immer neu wiederholter und zum Teil sehr scharfer Kritik nicht gelungen, den kontinuierlichen Aufwuchs der jüdischen Siedlungen in den besetzten Gebieten auch nur zu behindern. Die USA haben in diesem Punkt ihre Möglichkeiten allerdings nie wirklich ausgeschöpft, der Siedlungsprozess hat durchgängig von der staatlichen und der privaten Hilfe aus den USA direkt oder zumindest indirekt profitiert. Trotz der weitgehenden Entkolonialisierung des öffentlichen Diskurses in den USA bleibt es für amerikanische Regierungen nach wie vor schwierig, Druck auf Israel auszuüben – Druck auf die Palästinenser geht. Der Kongress verhält sich fast durchgängig unkritisch gegenüber Israel, er ist ganz im Gegenteil häufig sogar darum bemüht, kritisches Verhalten der eigenen Regierung gegenüber dem jüdischen Staat zu korrigieren.

Historisch-systematisch ist insgesamt festzuhalten, dass die USA keineswegs die Hauptverantwortung für die Entstehung des Nahost-Konflikts tragen. Dessen Ursprünge liegen in Europa, im europäischen Nationalismus, Antisemitismus und Imperialismus. Aus diesem Kontext ist das zionistische Kolonialprojekt hervorgegangen, das aber inzwischen auch seine eigene „orientalische“ Geschichte hat: Israel ist kein Staat europäischer Juden oder deren Nachkommen allein, sondern auch „arabischer Juden“ (und ihrer Nachkommen), die aus arabischen Ländern ausgewandert oder geflohen sind, und ein Staat israelischer Araber. Gleichwohl sind drei Defizite in der Außenpolitik der großen Demokratie USA gegenüber dem Nahost-Konflikt festzuhalten. Das erste bezieht sich auf die Tradition des „altruistischen Imperialismus“, die die US-Politik gegenüber dem Zionismus entscheidend mit bestimmt hat. Nur mit deren Argumentations- und Legitimationsfiguren ließ sich der Widerspruch zwischen der demokratischen Rhetorik der USA für die politische Ordnung nach dem Ersten Weltkrieg und der realen Verweigerung demokratischer Partizipation begründen. Der zionistische wie der (kultur)imperialistische Diskurs haben das Recht auf Demokratie hierarchisiert, d.h. die Araber, speziell die Palästinenser, bekamen politisch und kulturell die unterste Stufe in dieser Hierarchie zugewie-

sen. Es hat lange gedauert, bis ihre politischen Rechte auch konkret öffentlich anerkannt worden sind.

Das zweite 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. 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 Defizit schließlich besteht darin, dass die USA in ihrer Rolle als Makler im Friedensprozess nicht mit gleichem Nachdruck wie für das Existenzrecht Israels auch für das volle Recht der palästinensischen Araber auf 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 von der arabischen Seite akzeptiert wird –, aber sie sind zugleich Konfliktpartei. Sie akzeptieren letztendlich die vorhandenen Asymmetrien im Konflikt und deren Spiegelung in den bisherigen Abkommen; am deutlichsten bislang in den Positionen der Administration Bush jr.

Die Lösung des Konflikts liegt auf der Hand bzw. auf dem Tisch, und zwar in Form der Genfer Vereinbarungen zwischen israelischen Politikern aus dem linksliberalen Spektrum und arabischen Vertretern aus dem weiteren Umfeld Arafats. Es ist ein Kompromiss, der das zionistische Staatsbildungs- und Kolonisationsprojekt physisch zum Abschluss bringt und partiell korrigiert, um den Palästinensern in der West Bank, in Gaza und in Ostjerusalem endlich das zu geben, was ihnen der Westen eigentlich seit dem Ersten Weltkrieg zumindest pauschal immer versprochen hat: nationale Selbstbestimmung. Und ein Kompromiss, und insofern geht Genf über Camp David/Taba hinaus, der die historische (Mit)Verantwortung Israels und des Westens für das Unglück und die Vertreibung der Palästinenser ausdrücklich anerkennt und Formen der symbolischen und realen Wiedergutmachung enthält. Es gibt viele Gründe, warum dieser Kompromiss bislang nicht realisiert werden konnte. Der wichtigste liegt darin, dass rabiate konservative Gruppen in Israel nicht bereit sind, das erfolgreiche zionistische Kolonisationsprojekt im geforderten Sinne zu begrenzen und in gewissem Umfang zurückzunehmen. Das Problem dieser vor dem Hintergrund der Konfliktgeschichte vergleichsweise bescheidenen Zurücknahme des israelischen Siedlungsprozesses ist, das zeigen die historischen Beispiele Großbritannien/Irland sowie Frankreich/Algerien, dass kolonialistische Veto-Gruppen und ihre nationalistischen Verbündeten nicht nur den politischen Präferenzbildungs-Prozess beeinflussen, sondern dass sie auch zu Attentaten auf ihre eigenen Politiker, ja zum Bürgerkrieg bereit sind.

Die Erfahrungen mit dem Friedensprozess haben gezeigt, dass es wichtig ist, die jeweils erreichten Schritte abzusichern und gleichzeitig die Fortschrittsperspektive zu erhalten. Dazu sind die beiden Konfliktparteien möglicherweise ohne eine stärkere Mitwirkung von außen nicht oder nicht mehr in der Lage. Es könnte deshalb darauf ankommen, Israel und die Palästinenser durch eine gemeinsame Positionierung der USA, der EU, Russlands und der Vereinten Nationen den bereits skizzierten und allen bekannten großen historischen Kompromiss erneut nahe zu bringen und ihn mit positiven Anreizen und wirksamen Si-

cherheitsgarantien zu koppeln. Das könnte z.B. in Form einer internationalen Konferenz geschehen, so wie sie kürzlich Henry Siegman, vormalig Leiter des American Jewish Congress, heute Senior Fellow on the Middle East beim Council on Foreign Relations, vorgeschlagen hat, die einen Verhandlungsrahmen (die Grenzen vor 1967 als Ausgangspunkt, Teilung Jerusalems, Verzicht der Palästinenser auf das Rückkehrrecht nach Israel mit der Perspektive von Kompensationen, konsequente Maßnahmen gegen terroristische Aktivitäten) vorgibt, an dem sich die Konfliktparteien zu orientieren haben, wenn sie nicht politische und wirtschaftliche Sanktionen riskieren wollen. Ob die jetzige US-Regierung allerdings zu einer solchen Vorgabe bereit wäre, erscheint als sehr fraglich.

Die Lage nach Arafats Tod, die in vielen Kommentaren als „window of opportunity“ bezeichnet wird, könnte zu einer Herausforderung und Chance für alle Beteiligten werden: für Israel, das sich als Ganzes darüber klar werden muss, ob es den erforderlichen Preis für einen dauerhaften Frieden zahlen will; für die USA, die sich wirklich einmal als ehrlicher Makler betätigen, und für die Palästinenser, die dem Terrorismus wirksam Einhalt gebieten müssten. Ebenso gut möglich ist, dass sich alle drei Hauptbeteiligten weiterhin wechselseitig Vorwände liefern, an ihren destruktiven Praktiken und Positionen festzuhalten.



## Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Vom Ersten Weltkrieg bis zum Staat Israel	2
2.1	Die Nahost-Politik der USA von Wilson bis Truman	2
2.2	Die Gesellschaft und der Kongress	12
2.2.1	Der öffentliche Diskurs	12
2.2.2	Die Lobby	14
2.2.3	Der Kongress	16
3.	Von der Suez-Krise bis zum Irak-Krieg	18
3.1	Die Nahost-Politik der USA von Eisenhower bis Bush jr.	18
3.1.1	Von der Konfrontation in der Suez-Krise zur Special Relationship	18
3.1.2	Vom Yom Kippur-Krieg zum Frieden mit Ägypten	23
3.1.3	Die Ära Reagan: Initiativen, aber wenig Bewegung	26
3.1.4	Spannungen mit Israel und ein neues Grand Design (Bush sen.)	29
3.1.5	Die neunziger Jahre: Wechselbäder zwischen Erfolg und Niederlage (Clinton)	31
3.1.6	Eskalation und Stagnation (Präsident Bush jr.)	34
3.3	Kongress und Gesellschaft	39
3.3.1	Der Kongress	39
3.3.2	Die Lobby	40
3.3.3	Die öffentliche Meinung	42
4.	Die USA und Israel: zu den Perspektiven des Nahost-Konflikts	44
4.1	Nationalismus, Kolonialismus und die Defizite demokratischer Außenpolitik	44
4.2	Die USA, Israel und die Regulierung des Nahost-Konflikts	49
4.3	Ausblick	52



*The publication of The Jewish State evoked various reactions in the Jewish community, some strongly favorable, some hostile, and some skeptical. After the Basel Congress the rabbis of Vienna decided to explore Herzl's ideas and sent two representatives to Palestine. This fact-finding mission resulted in a cable from Palestine in which the two rabbis wrote, "The bride is beautiful, but she is married to another man." (...) In its formative phase, under the direction of Herzl, the Zionist movement thus displayed two features that were to be of fundamental and enduring importance in its subsequent history: the nonrecognition of Palestinian national entity, and the quest for an alliance with a great power external to the Middle East.*

*(Avi Shlaim, The Iron Wall. Israel and the Arab World, New York-London 2000, S. 3 und 5)*

*The Six-Day War was forced upon us; but the war's Seventh day, which began on June 12, 1967 – continues to this day and is the product of our choice. We enthusiastically chose to become a colonialist society, ignoring international treaties, expropriating lands, transferring settlers from Israel to the occupied territories, engaging in theft and finding justifications for all this.*

*(Michael Ben Yair, Justizminister in der Regierung Rabin, in Ha'aretz; zitiert nach Amos Elon, Israelis and Palestinians: What Went Wrong?, The New York Review of Books vom 19. Dezember 2003, S. 81-88, hier S. 84)*

*From the very moment of Harry Truman's historic decision, in war and peace, the United States has stood proudly at Israel's side. Our two nations and peoples are bound together by our common democratic values and traditions. So it has been for over 50 years. So it will always be.*

*Settlement activity is simply inconsistent with President Bush's two-state vision.*

*(Secretary of State Colin L. Powell, Remarks at the American Israel Public Affairs Committee's Annual Policy Conference, Washington, D.C., March 30, 2003)*

*Settlements must stop.*

*(zahllose weitere offizielle US-Dokumente und Stellungnahmen seit den siebziger Jahren)*

*The settlements (after 1967, G.K.) were at first financed mostly through nongovernmental agencies, the United Jewish Appeal, the Jewish Agency, and the National Jewish Fund. The US government went through the motions of mildly protesting the settlement project. It took none of the legal and other steps it might have taken to stop the flow of tax-exempt contributions to the UJA or JNF that financed the settlements on land confiscated for "security" reasons from its Palestinian owners. For all practical purposes, the United States served as a ready partner in the settlement project. (...) The failure to reach an agreement (in the late 60s or early 70s, G.K.) seems all the more tragic, since at that time there were still relatively few settlers – fewer than 3000 – and they would not have been able to veto all concessions, as they do today. Today there are 200.000 settlers in the West Bank and Gaza Strip – their number has been allowed to almost double since the Oslo agreement of 1993. With 200.000 more settlers on former Jordanian territory in East Jerusalem, the total number has now reached 400.000. The settlement project continues to grow even now. Imagine the effect on the peace process in Northern Ireland if the British government continued moving thousands of Protestants from Scotland into Ulster and settling them, at government expense, on land confiscated from Irish Catholics. (...) The vast settlement project after 1967, aside from being grossly unjust, has been self-defeating and politically ruinous. (...) It may yet, I tremble at the thought, lead to results far more terrible than those we are now witnessing.*

*(Elon, Israelis and Palestinians, S. 83, 84 und 8)*



## 1. Einleitung

Der Nahost-Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern ist ein Schlüssel-Konflikt der letzten 100 Jahre. Er ist als territorialer Herrschaftskonflikt zugleich einer der letzten großen Kolonialkonflikte, er ist ein Nord-Süd-Konflikt, war Teil des Ost-West-Konflikts und ist noch oder wieder ein zentraler Konflikt im Verhältnis zwischen Okzident und Orient. Dass den USA eine herausragende Bedeutung für die Entwicklung und Gestaltung dieses Konflikts zukommt, muss nicht betont werden. Die Grundlage dafür bieten der Supermachtstatus der USA und die „special relationship“ zwischen den Vereinigten Staaten und Israel.<sup>1</sup> Die USA sind zur Schutzmacht des jüdischen Staates geworden, dem sie trotz der eklatanten Unterschiede in den Machtpotenzialen viele Freiheiten lassen.<sup>2</sup> 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 sogar den inoffiziellen Nuklearstatus Israels.

Die engen Beziehungen lassen sich nicht nur aus dem sicherheitspolitischen Nutzen für beide Seiten erklären. Die Partnerschaft ruht auch auf einer nahezu einmalig günstigen Repräsentation der israelischen Interessen im politischen System der USA. Das umfasst weit mehr als den politischen und materiellen Einfluss der jüdischen Wählerschaft und Lobby, mindestens genauso wichtig sind emotionale Bindungen und politisch-kulturelle Affinitäten.<sup>3</sup> Israel kann durchgängig auf hohe Sympathiewerte in den USA rechnen, und zwar nicht nur, weil es die erste Demokratie im Nahen Osten ist, sondern vor allem 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 Pio-

\* Für kritische Hinweise und nützliche Anregungen zu früheren Fassungen bin ich Harald Müller, Bruno Schoch, Berthold Mayer und Claudia Baumgart, alle HSFK, zu Dank verpflichtet. Frau Isabel Steinhardt, Universität Frankfurt, war mir bei den Literaturrecherchen und bei den editorischen Arbeiten behilflich. Die Forschungen wurden im Wesentlichen Ende Oktober 2004 abgeschlossen.

1 Vgl. etwa die grundlegende Arbeit von Helmut Hubel/Markus Kaim/Oliver Lembcke, *Pax Americana im Nahen Osten. Eine Studie zur Transformation regionaler Ordnungen*, Baden-Baden (Nomos) 2000.

2 David Schoenbaum, *The United States and the State of Israel*, New York-Oxford (Oxford Universität Press) 1993, S. 10, nennt die Beziehungen zwischen den USA und Israel einen „Median dialogue in reverse“; das hieße so viel wie „the weak do what they have the power to do and the strong accept what they have to accept.“

3 Vgl. dazu den klugen Aufsatz von Ekkehart Krippendorff, *Die Vereinigten Staaten und Israel. Projektionsflächen für Hoffnung und Hass*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 47, Nr. 8, 2002, S. 943-953.

niergesellschaften hervorgegangen, die sich in heiklen Unabhängigkeitskriegen als Staaten etabliert haben. Beide Gesellschaften sind hochgradig, wenn auch hierarchisiert multikulturell; prinzipiell kann jeder Mensch 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. Sie umfassen dieselbe Spannweite wie die Kontroversen um den aktuellen Irak-Krieg. Das reicht von der These Israels als Vorposten des US-Imperialismus auf der einen bis zum Argument von der Verbreitung der Demokratie und ihrer Verteidigung gegen den Terrorismus auf der anderen Seite. Für die folgende Analyse habe ich mich von der Überlegung leiten lassen, dass eine dauerhafte Verregelung des Nahost-Konflikts, die das Existenzrecht Israels ebenso sichert wie die Selbstbestimmung der Palästinenser, einen Dialog der Kulturen erfordert, der die Reflexion des „Westens“ über seine Verwicklung in diesen Konflikt und seine Mitverantwortung für ihn voraussetzt. (Er erfordert auch eine Reflexion auf der anderen Seite im Konflikt, die es nicht einfach bei einer Heroisierung ihres historischen Helden Arafat und seines Unabhängigkeitskampfes belassen kann, von den atavistischen Blutopfern ganz zu schweigen.)

Ich biete in diesem Report aus dieser Perspektive ein Bild der Geschichte des Verhältnisses zwischen den USA, Israel (bzw. dem Zionismus) und dem Nahost-Konflikt in einzelnen Etappen von den Anfängen unter Präsident Wilson bis zum Beginn der zweiten Amtszeit von Präsident Bush jr., jeweils mit inhaltlichen Schwerpunkten. Ich verbinde diesen historischen Durchgang mit einem Blick auf die Innenseite der US-Außenpolitik (Kongress, Lobbys, Öffentliche Meinung). Die Geschichte entlarvt allein durch ihr empirisches Material bestimmte Mythen und politische Glaubenssätze, und zwar in alle Richtungen, sie dokumentiert zugleich zentrale Widersprüche in der Außenpolitik der großen Demokratie USA gegenüber der Region. Im Anschluss an den systematischen historischen Überblick gebe ich eine zusammenfassende, stärker analytische Einschätzung des Verhältnisses zwischen den USA, Israel und dem Nahost-Konflikt.

## **2. Vom Ersten Weltkrieg bis zum Staat Israel**

### **2.1 Die Nahost-Politik der USA von Wilson bis Truman**

Am Beginn und am Ende dieser Zeitspanne stehen zwei Dokumente, die früh das zentrale Problem amerikanischer Nahost-Politik auf den Punkt bringen. Damit meine ich einmal die Empfehlungen der King-Crane Kommission, die Präsident Wilson selbst eingesetzt hatte.<sup>4</sup> Diese Kommission betont in ihrem Bericht vom 28. August 1919, in Gesprächen

4 Walter Laqueur/Barry Rubin (Hg.), *The Israel-Arab Reader. A Documentary History of the Middle East Conflict*, 6. Aufl., New York-London-Victoria (Penguin Books) 2001, S. 23-25.

mit Vertretern der jüdischen Einwanderer sei immer wieder deutlich geworden, dass sie letztendlich eine vollständige Enteignung der nicht-jüdischen Einwohner Palästinas planen. Diese neun Zehntel der Gesamtbevölkerung mit einer unbegrenzten jüdischen Einwanderung zu konfrontieren und damit anhaltendem Druck, ihr Land aufzugeben, sei eine massive Verletzung ihrer Rechte und zugleich der Prinzipien, die der amerikanische Präsident selbst am 4. Juli 1918 verkündet habe. Die Friedenskonferenz in Paris dürfe nicht darüber hinwegsehen, dass die Stimmungslage in Syrien wie in Palästina dezidiert antizionistisch sei. Keiner der britischen Offiziere, die die Kommission konsultiert habe, sei der Meinung gewesen, die zionistische Programmatik lasse sich ohne Waffengewalt durchsetzen. Und weiter heißt es, die oft von zionistischen Vertretern vorgebrachte Behauptung, sie hätten ein Recht auf Palästina auf der Grundlage eines Besitzes, der zweitausend Jahre zurückliege, „can hardly be seriously considered“. Die Kommission beschließt ihre Empfehlungen mit einer eindeutigen Forderung:

In view of all these considerations, and with a deep sense of sympathy for the Jewish cause, the Commissioners feel bound to recommend that only a greatly reduced Zionist program be attempted by the Peace Conference and even that, only very gradually initiated. This would have to mean that Jewish immigration should be definitely limited, and *that the project for making Palestine distinctly a Jewish commonwealth should be given up.*<sup>5</sup>

Bei dem zweiten Dokument handelt es sich um ein Memorandum von Gordon Merriam, einem Mitarbeiter aus dem Stab der Abteilung für Nahost-Angelegenheiten im State Department, zur Frage der Teilung Palästinas von 1947:

U.S. support for partition of Palestine as a solution to that problem can be justified *only on the basis of Arab and Jewish consent*. Otherwise we should violate the principle of self-determination which has been written into the Atlantic Charter, the Declaration of the United Nations, and the United Nations Charter – a principle that is deeply embedded in our foreign policy. *Even a United Nations determination in favor of partition would be, in the absence of such consent, a stultification and violation of UN's own charter.*<sup>6</sup>

Abteilungsleiter Loy Henderson, der Merriams Bedenken teilte und dem stellvertretenden Außenminister Dean Acheson übermittelte, wurde bedeutet, das Memo dürfe nicht in die Ablage, alle Kopien müssten zerstört werden; der Verfasser könne aber das Original für sich behalten. So politisch brisant erschien Acheson die These, das Hauptanliegen des Zionismus laufe amerikanischen Grundprinzipien zuwider.<sup>7</sup>

Die Regional-Experten im State Department argumentierten im gesamten Zeitraum um und zwischen diesen beiden Dokumenten durchgängig legalistisch, d.h. sie nahmen vertragliche Abmachungen und politische Zusagen der USA ernst. Bis zum Zweiten Weltkrieg traten sie für eine zurückhaltende amerikanische Politik in der Nahost-Region ein. Was den Konflikt zwischen Juden und Arabern betraf, so setzten sie auf konsequente

5 Ebda., S. 25 (meine Hervorhebung).

6 Lawrence Davidson, *America's Palestine. Popular and Official Perceptions from Balfour to Israeli Statehood*, Gainesville-Tallahassee-Tampa (University Press of Florida) 2001, S. 182 (meine Hervorhebungen).

7 Ebda., S. 182-183.

Neutralität der USA oder auf einen Ausgleich zwischen Interessen und Anforderungen beider Seiten. Konzeptionell favorisierten einige von ihnen einen binationalen Staat. Gegenüber der zionistischen Programmatik verhielten sie sich reserviert, weil sie das Konfliktpotenzial als hoch (und damit realistisch) einschätzten und eine nachhaltige Missachtung legitimer Forderungen von arabischer Seite und damit auch eine Beschädigung der Glaubwürdigkeit der amerikanischen Außenpolitik befürchteten. Mit diesen Positionen blieb das Außenministerium weitgehend isoliert.

Präsident Wilson setzte sich über die Bedenken seiner Kommission hinweg, möglicherweise schon aufgrund seiner eigenen Präferenzen.<sup>8</sup> Wilson war fundamentalistischer Christ (Presbyterianer), für ihn war Palästina das Heilige Land; das heißt eher ein historischer (und jüdischer) Ort der Vergangenheit als ein Platz muslimischer Aktualität.<sup>9</sup> Und er war mit führenden Zionisten gut befreundet, u.a. mit Louis Brandeis, Repräsentant der Zionist Organization of America (ZOA) und Oberster Richter am Supreme Court, der auf Anregung von Chaim Weizmann, der wiederum mit dem britischen Foreign Office in engem Kontakt stand, Wilsons Haltung zur Frage eines britischen Mandats über Palästina und einer Verbindung mit der zionistischen Programmatik sondierte.<sup>10</sup> Am 13. Oktober 1917 signalisierte der amerikanische Präsident per Memo seine Zustimmung, und zwar ohne sein eigenes Außenministerium zu konsultieren. Damit gab er dem britischen Premier Lloyd George den notwendigen Rückhalt, um die Veröffentlichung der Balfour-Erklärung durchzusetzen.<sup>11</sup> Zu seinem skeptischen Außenminister Lansing meinte Wilson auf der Kabinetts-Sitzung am 14. Dezember, er sehe die Problematik, aber er habe den

- 8 Sie war überhaupt nur zustande gekommen, weil sich auf der Friedenskonferenz in Paris Howard Bliss, Präsident des Syrian Protestant College in Beirut (später American University genannt), als offizielles Mitglied der syrischen Delegation für einen unabhängigen arabischen Staat in der Region ausgesprochen hatte. Damit war Bliss nicht durchgedrungen, aber Wilson und die amerikanische Delegation hatten eingewilligt, die politischen Präferenzen der Bevölkerung in der Region prüfen zu lassen. Vgl. Davidson, a.a.O. (Anm. 6), S. 20.
- 9 Die Generalversammlung der Presbyterianer hatte 1916 eine Resolution verabschiedet, mit der sie sich für eine „jüdische Heimstätte“ in Palästina aussprach.
- 10 Brandeis war zunächst Leiter der Provisional Executive for General Zionist Affairs. Nach seiner Berufung zum Obersten Richter durch Wilson trat er von seinen zahlreichen anderen öffentlichen und privaten Ämtern zurück. Er blieb aber der „spiritus rector“ der amerikanischen Zionisten bis zu seinem Zerwürfnis mit der Zionist Organization of America 1921. Vgl. dazu Donald Neff, *Fallen Pillars. U.S. Policy towards Palestine and Israel since 1945*, Washington, D.C. (Institute for Palestine Studies) 1995, S. 10-12. Zu Brandeis vgl. auch Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 15.
- 11 Zusammengefasst nach Davidson, a.a.O. (Anm. 6), S. 14-19 und Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 10-15. Die Balfour-Erklärung erfolgte am 2. November 1917 in einem öffentlichen Schreiben des britischen Außenministers an Lord Rothschild. Dort heißt es unter Verweis auf den Kabinettsbeschluss: „His Majesty’s Government view with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, and will use their best endeavours to facilitate the achievement of this object, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country.“ Laqueur/Rubin, a.a.O. (Anm. 4), S. 16. Man beachte, dass in der Balfour-Erklärung die Araber gar nicht genannt werden; sie werden als „non-Jewish“ definiert.



Eindruck, die USA hätten der britischen Erklärung zugestimmt, Palästina den Juden zurückzugeben.<sup>12</sup>

Im Zuge der Friedens-Konferenzen ergab sich freilich die Komplikation, von der die schon zitierte King-Crane Kommission sprechen sollte: Wilson selbst hatte nachdrücklich das Prinzip der Selbstbestimmung als zentrales Regulativ für die Nachkriegsordnung ins Spiel gebracht, das er allerdings selbst gegenüber der Dritten Welt mit weit weniger Nachdruck vertrat. Im Nahen Osten standen diesem Prinzip nicht nur die imperialistischen Interessen Frankreichs und Großbritanniens, sondern auch die zionistischen Pläne entgegen, in Palästina eine „Heimstätte“, also letztlich einen jüdischen Staat zu errichten. Die Lösung des Problems fanden die Siegermächte im Mandatssystem. Die Formulierungen, mit denen der Völkerbund das postulierte Prinzip der Selbstbestimmung der Völker und die machtpolitischen Interessen der alten und neuen Kolonialmächte in Einklang brachte, sind höchst aufschlussreich, sie stammen aus dem Vokabular des „altruistischen Imperialismus“.<sup>13</sup> Lord Balfour ließ im Übrigen keinen Zweifel daran, dass nicht nur die Wünsche der Betroffenen für die Einrichtung der Mandate irrelevant waren, sondern auch an eine Kontrolle der Mandatspolitik durch den Völkerbund nicht ernsthaft gedacht war. Auf einer Sitzung des Völkerbundsrats am 18. Mai 1922 führte er aus:

(...) a mandate is a self-imposed limitation by the conquerors on the sovereignty which they obtained over conquered territories. It is imposed by the allies and associated powers themselves in the interests of what they conceived to be the general welfare of mankind.<sup>14</sup>

Was Palästina betreffe, so sei die Entscheidung über die Errichtung einer jüdischen Heimstätte gefallen und stehe außerhalb jeder Diskussion.

Präsident Wilson musste wissen, dass die Balfour-Erklärung, die in das Britische Mandat für Palästina inkorporiert wurde, mit dem Prinzip der Selbstbestimmung nicht zu vereinbaren war. Sein Außenminister und der Rechtsberater der amerikanischen Delegation hatten ihn während der Friedenskonferenz 1919 in Paris ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht.<sup>15</sup> Aber es gab einen Konsens unter den Großmächten, Palästina auch über die Einschränkungen der Mandatierung hinaus von diesem Prinzip auszunehmen. Am 11.

12 Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 16.

13 In Art. 22 der Völkerbundssatzung heißt es: „Die nachstehenden Grundsätze finden auf die Kolonien und Gebiete (...), die von solchen Völkern bewohnt sind, die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten, Anwendung: Das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker bilden eine heilige Aufgabe der Zivilisation, und es ist geboten, in die gegenwärtige Satzung Bürgschaften für die Erfüllung dieser Aufgabe aufzunehmen. Der beste Weg, diesen Grundsatz durch die Tat zu verwirklichen, ist die Übertragung der Vormundschaft über diese Völker an die fortgeschrittenen Nationen, die auf Grund ihrer Hilfsmittel, ihrer Erfahrung oder ihrer geographischen Lage am besten imstande sind, eine solche Verantwortung auf sich zu nehmen, und die hierzu bereit sind. (...) Bei der Wahl des Mandatars sind in erster Linie die Wünsche jener Gemeinwesen zu berücksichtigen.“ Erhard Klöss (Hg.), Von Versailles zum Zweiten Weltkrieg. Verträge zur Zeitgeschichte 1918-1939, München (dtv Dokumente) 1965, S. 49.

14 Zitiert nach Davidson, a.a.O. (Anm. 6), S. 42.

15 Brandeis reiste selbst nach Paris „to ensure that the homeland was formally legitimated“. Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 17.

August 1919 schrieb Balfour in einem internen Memorandum für das Foreign Office, die Großen Mächte hätten sich zur Förderung des Zionismus bekannt. Der Zionismus, ob er nun Recht habe oder nicht, gut oder schlecht sei, habe seine Wurzeln in Jahrhunderte alten Traditionen, in Anforderungen der Gegenwart und in Hoffnungen der Zukunft, die von weit größerer Bedeutung seien als die Wünsche und Vorurteile von 700.000 Arabern, die jetzt dieses alte („ancient“) Land bewohnten. Die Großmächte hätten nicht vor, sie zu konsultieren. Was Präsident Wilson betrifft, so hatte der schon am 2. März 1919 anlässlich einer Zusammenkunft mit führenden amerikanischen Zionisten Stephen Wise mitgeteilt: „Don't worry Dr. Wise, Palestine is yours.“<sup>16</sup>

Die Sympathien für die Ambitionen der jüdischen Nationalbewegung und ihre Bevorzugung gegenüber den arabischen Wünschen nach Emanzipation und Selbstbestimmung durch Großbritannien und die USA gerieten freilich mit der wachsenden Bedrohung durch die „Achsenmächte“ und dem heraufziehenden Zweiten Weltkrieg in ein Dilemma. So bestand die Gefahr, dass arabische Gruppen oder ganze Länder mit den faschistischen Mächten zusammen arbeiten würden, wenn die Westmächte nicht ihre Interessen stärker berücksichtigten. Aus diesen übergeordneten strategischen Überlegungen vollzog Großbritannien mit dem so genannten White Paper vom 17. Mai 1939 eine Kehrtwende in seiner Palästina-Politik. In diesem Dokument heißt es, die Perspektive eines „national home for the Jewish people“ habe zu keiner Zeit bedeuten können, dass Palästina gegen den Willen der arabischen Bevölkerung in einen jüdischen Staat verwandelt werde. Um alle Zweifel, die nur allzu berechtigt waren, zu beseitigen, kündigte Großbritannien an, es wolle das Land so bald wie möglich in die Selbständigkeit entlassen. Darüber hinaus verhängte es drastische Einschränkungen für die jüdische Einwanderung; angestrebt werde eine Relation von 1/3 jüdischem zu 2/3 arabischem Bevölkerungsanteil, so hieß es. Außerdem beschnitt London die Möglichkeiten des Landerwerbs.<sup>17</sup>

Die Konstellation in der amerikanischen Regierung war ähnlich wie unter Präsident Wilson. Das State Department konnte die britische Position aus den schon genannten übergeordneten Überlegungen nachvollziehen. Präsident Roosevelt sympathisierte jedoch mit dem zionistischen Anliegen und befand sich unter erheblichem Druck aus der Gesellschaft und dem Kongress, gegen das britische White Paper zu intervenieren.<sup>18</sup> Aber er sah ein, dass Großbritannien die Unterstützung der Araber brauchte, und überließ deshalb die Reaktion zunächst seinem Außenministerium. Im Verlaufe des Krieges aber suchte er selbst nach einer Möglichkeit des Ausgleichs. Nach einem erfolglosen Vermittlungsversuch zwischen der Jewish Agency und Ibn Saud traf sich der amerikanische Präsident schließlich am 14. Februar 1945 persönlich mit dem arabischen Potentaten. Sie konnten sich bei diesem Gespräch jedoch nicht über Palästina verständigen. Als Roosevelt Ibn Saud die Vorteile erläuterte, die sich aus einer Kooperation zwischen den Zionisten und

16 Zitiert und referiert nach Davidson, a.a.O. (Anm. 6), S. 21.

17 Der Text des White Paper (leicht gekürzt) bei Laqueur/Rubin, a.a.O. (Anm. 4), S. 44-50.

18 Roosevelt hatte sogar zeitweise an eine Umsiedlung der palästinensischen Araber gedacht. Vgl. Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 21.

den Arabern auch für die Araber ergeben würden, und auf das Leid verwies, das die Deutschen den Juden angetan hatten, bekam er zur Antwort, die Araber würden lieber sterben, als ihr Land an die Juden abzutreten. Nicht die Araber hätten den europäischen Juden Unrecht angetan, sondern die christlichen Deutschen, an deren Adresse ja wohl als erste Forderungen nach Entschädigung zu richten seien. Palästina habe bereits mehr als seinen fairen Anteil an jüdischen Flüchtlingen aufgenommen. Wenn die Juden nicht in Deutschland bleiben wollten, dann gäbe es unter den 50 westlichen Alliierten sicher ausreichend Platz für sie.<sup>19</sup> Roosevelt sah ein, dass er Konzessionen machen musste. So schrieb er am 5. April einen Brief an den König, in dem er versicherte, es werde keine Entscheidung über Grundsatzfragen in Palästina geben ohne „full consultation with both Arabs and Jews“. Er selbst werde sich als Oberhaupt der amerikanischen Exekutive an keinen Handlungen beteiligen, die sich als gegen das arabische Volk gerichtet erweisen könnten.<sup>20</sup> An dieser Position hielt das State Department fest, sein Nachfolger im Präsidentenamt jedoch nicht.

Am 24. August 1945 teilte der Abteilungsleiter für den Nahen Osten im State Department, Loy Henderson, Außenminister Byrnes mit, die Unterstützung einer Politik, die auf die Etablierung eines jüdischen Staates in Palästina ziele, sei mit den Grundprinzipien amerikanischer Außenpolitik, die immer darauf gründe, die Wünsche großer Mehrheiten vor Ort für ihre jeweilige Regierungsform zu respektieren, nicht vereinbar. Im Augenblick verfügten die USA über großes moralisches Prestige im Nahen Osten, und zwar mehr als jede andere Großmacht. Sie würden dieses Prestige aufs Spiel setzen und für viele Jahre als Verräter an ihren hohen Prinzipien betrachtet, die sie selbst während des Krieges zur erklärten Norm erhoben hätten. Diese Einschätzung mag zutreffend gewesen sein, aber sie entsprach nicht der politischen Stimmung in den USA. Für die Öffentlichkeit waren die Araber ein weit entferntes Wüstenvolk, die Juden die Opfer deutscher Vernichtungspolitik und weltweiter Diskriminierung. Außerdem hatten die Zionisten eine starke Lobby in den Vereinigten Staaten. Für den Kongress waren Zionismus und Palästina innere Angelegenheiten, die Argumente des Außenministeriums galten ihm wenig. Die Exekutive insgesamt hatte immer versucht, einen Mittelweg zu gehen. Im Krieg hatten sich sowohl Wilson wie Roosevelt mit allzu offensichtlicher Unterstützung der zionistischen Ambitionen zurückgehalten. Jetzt aber war auch der Zweite Weltkrieg vorbei, wurde die Welt mit den Ergebnissen des Holocaust konfrontiert.<sup>21</sup>

Truman selbst war nicht zionistisch orientiert, er war – wie die gesamte in den Vereinten Nationen versammelte Staatengemeinschaft, der Großbritannien das Problem bald übergeben würde – mit einem Konflikt konfrontiert in einer Region, die für die USA nach dem Zusammenbruch der britischen Weltmachtstellung an Bedeutung gewonnen hatte und bald vom heraufziehenden Ost-West-Konflikt überschattet wurde. Zugleich drängte die Frage der jüdischen Flüchtlinge in Europa, die den Holocaust überlebt hatten und vielfach vor neuem Antisemitismus oder vor den entstehenden Diktaturen in Osteuropa

19 Davidson, a.a.O. (Anm. 6), S. 149-153.

20 Ebda., S. 154 und Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 26.

21 Ich folge hier der zusammengefassten Konstellationsanalyse bei Davidson, a.a.O. (Anm. 6), S. 176-177.

in amerikanische Camps für Displaced Persons in Deutschland geflohen waren und von denen ein großer Teil nach Palästina wollte.<sup>22</sup> Hinzu kam, dass Truman innenpolitisch angeschlagen war. Sein wichtigster Berater, Clark Clifford, war Pro-Zionist und wollte mit allen Mitteln Trumans Wiederwahl sicherstellen, für die der Präsident nach seiner Einschätzung auf einen möglichst hohen Anteil jüdischer Wählerstimmen angewiesen war.

Truman hatte noch am 17. Mai und am 4. Juni auf Anraten des Außenministeriums gegenüber König Abdullah von Jordanien und gegenüber Ägypten Roosevelts Versprechen einer „full consultation with both Arabs and Jews“ bekräftigt. Wenig später jedoch drängte er, ohne sein Außenministerium informiert zu haben, Großbritannien in einem Schreiben, das bald an die Öffentlichkeit gelangte, 100.000 der Holocaust-Überlebenden legal in das Mandatsgebiet einwandern zu lassen; die USA selbst nahmen nur 13.000 auf.<sup>23</sup> Als sich die Zionistische Weltorganisation mit einer eventuellen Teilung Palästinas einverstanden erklärte, kündigte Truman am 4. Oktober öffentlich sein Interesse an einem lebensfähigen jüdischen Staat auf einem angemessenen Teil des palästinensischen Territoriums an, wieder ohne Absprache mit den arabischen Staaten, Großbritannien oder dem State Department.<sup>24</sup> Die amerikanische Regierung übte also massiven Druck auf Großbritannien aus, ohne jede Bereitschaft, die Verantwortung für die weitere Entwicklung auch nur zu teilen bzw. in irgendeiner Form bei der Stabilisierung der eskalierenden Situation in Palästina mitzuwirken. Angesichts dieses Drucks, des jüdischen Terrors (nicht nur) gegen die britischen Truppen und Behörden, der Kritik von Arabern und Juden an seiner Politik und seiner dramatischen wirtschaftlichen Lage übergab Großbritannien das Problem Palästina an die Vereinten Nationen.<sup>25</sup>

22 Zur Rolle der Flüchtlinge und zum Zusammenhang (oder genauer nicht-Zusammenhang) zwischen Holocaust und der Staatsgründung Israels vgl. Yehuda Bauer, *Rethinking the Holocaust*, New Haven-London (Yale University Press) 2001, S. 242ff.

23 Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 41. Nach dem Fall Saigons konnten 1975 130.000 Südvietnamesen in die USA immigrieren. Schoenbaum zitiert zustimmend eine andere Studie: „Americans seemed to be searching for some solution to the refugee crisis that would not call on them to make any significant sacrifice“. Ebda., S. 33.

24 Gegenüber Ibn Saud begründete Truman seine Position mit der Zwangslage der jüdischen Flüchtlinge in Europa, und er versicherte ihm, die Araber brauchten keine Aggressionspläne der Juden gegen die Palästinenser zu befürchten. Ibn Saud schrieb zurück: „Your Excellency will agree with me in the belief that no people on earth would willingly admit into their country a foreign group desiring to become a majority and to establish its rule over that country. And the United States itself will not permit the admission into the United States of that number of Jews which it has proposed for entry into Palestine (...) I believe that after reviewing all the facts, Your Excellency will agree with me that the Arabs of Palestine, who form today the majority in their country, can never feel secure after the admission of the Jews into their midst nor can they feel assured about the future of the neighboring countries.“ Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 43. Viele Details zur unmittelbaren Vorgeschichte der Staatsgründung und den politischen Auseinandersetzungen in den USA bzw. zwischen USA und Großbritannien bei Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 40-52.

25 Am selben Tag kündigte Premierminister Bevin den Abzug aus Indien an. Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 51.

Der Mehrheitsbericht der United Nations Special Commission on Palestine sprach sich am 31. August 1947 für die Drei-Teilung Palästinas aus, das ist allgemein bekannt. Weniger bekannt dürfte sein, dass die Nahost-Experten im State Department für den Bericht der Minderheit waren, der gegen eine Teilung votiert hatte, und zwar im Wesentlichen aus den schon mehrfach genannten Gründen. So widerspreche die Teilung, die von den Arabern abgelehnt wurde, den Prinzipien amerikanischer Außenpolitik und auch den Prinzipien der UN-Charta, außerdem sei sie nur mit Gewalt durchzusetzen. Truman war von diesen Argumenten nicht beeindruckt. Er soll einmal einer Gruppe von amerikanischen Nahost-Diplomaten gesagt haben: „I am sorry gentlemen, but I have to answer to hundreds of thousands who are anxious for the success of Zionism; I do not have hundreds of thousands of Arabs among my constituents.“<sup>26</sup>

Das Mehrheitsvotum der Vereinten Nationen zugunsten einer Teilung, die für Israel sehr vorteilhaft ausfiel, geht aber nicht nur auf die grundsätzlich prowestliche Einstellung vieler Mitglieder, die noch schwache Repräsentation der Dritten Welt und die Lobby-Tätigkeit der USA und der zionistischen Organisationen zurück.<sup>27</sup> Neben den schon genannten Problemen, einen Kompromiss für den Konflikt und eine Lösung für die jüdischen Flüchtlinge in Europa zu finden, spielte für viele Länder das gemeinsame Pro der beiden Supermächte – überraschend hatte sich auch die Sowjetunion für die Teilung und damit für einen jüdischen Staat in Palästina ausgesprochen – eine wichtige Rolle.<sup>28</sup> In die Eskalation des Konflikts vor Ort zum Bürgerkrieg und „second thoughts“ auf Seiten der US-Regierung – auch Truman bekam kalte Füße – platzte dann am 14. Mai 1948 die Unabhängigkeitserklärung und die Staatsgründung Israels.

Zu dieser Zeit hatten die jüdischen Truppen – ihre Waffen kamen nicht aus den USA, die ein Embargo verhängt hatten, jedenfalls keine offiziellen, sondern zu einem wichtigen Teil aus der Tschechoslowakei mit Zustimmung der Sowjetunion; darunter auch Restbestände der deutschen Wehrmacht<sup>29</sup> – schon Gebiete erobert, die für die arabische Seite vorgesehen waren, hatte das Massaker in Deir Yassin stattgefunden und waren bereits Teile der palästinensischen Bevölkerung geflohen oder vertrieben worden.<sup>30</sup> Clifford hatte

26 Zitiert nach Rashid Khalidi, *Resurrecting Empire. Western Footprints and America's Perilous Path in the Middle East*, Boston (Beacon Press) 2004, S. 121; auch bei Davidson, a.a.O. (Anm. 6), S. 185, zum ganzen Abschnitt S. 177-186.

27 Zu den Pressionen und ihren Grenzen vgl. Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 56.

28 Vgl. zu den Umständen des Teilungsbeschlusses auch Evyatar Friesel, *The Holocaust: Factor in the Birth of Israel?*, in: Yisrael Gutman/Avital Saf (Hg.), *Major Changes Within the Jewish People in the Wake of the Holocaust*, Jerusalem (Yad Vashem) 1996, S. 519-544, hier S. 532ff.

29 Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 60.

30 Zur Frage Flucht oder Vertreibung vgl. Benny Morris, *The Origins of the Palestinian Refugee Problem*, in: Laurence J. Silberstein (Hg.), *New Perspectives on Israeli History. The Early Years of the State*, New York-London (New York University Press) 1991, S. 42-65; ders., *The Causes and Character of the Arab Exodus from Palestine. The Israeli Defense Forces Intelligence Service of June 1948*, in: Ilan Pappé (Hg.), *The Israel/Palestine Question*, London-New York (Routledge) 1999, S. 193-210; ders., *Revisiting the Palestinian Exodus of 1948*, in: Eugene L. Rogan/Avi Shlaim (Hg.), *The War for Palestine. Rewriting the History of 1948*, Cambridge (Cambridge University Press) 2001, S. 37-59.

Truman geraten, Israel umgehend anzuerkennen, sobald die Unabhängigkeit offiziell bekannt gegeben werde. Da die Wahlumfragen für Truman schlecht aussahen, ergriff der Präsident die Gelegenheit, den Eindruck, den die schwankende Position der Regierung hinterlassen hatte, zu korrigieren. Gegen den Rat seines Außenministers Marshall, der von durchsichtigen innenpolitischen Rücksichten sprach, sorgte Truman dafür, dass die USA elf Minuten nach der Unabhängigkeitserklärung den jüdischen Staat anerkannten, so wie er es Chaim Weizmann schon hatte signalisieren lassen.<sup>31</sup> Wie der spätere US Außenminister Dulles der libanesischen Delegation bei den Vereinten Nationen erläuterte:

The American people and the government were (...) convinced that the establishment of the State of Israel under livable conditions was a historical necessity. (This involved, G.K.) certain injustices to the Arab world.<sup>32</sup>

Am 11. Dezember 1948 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen mit Zustimmung der USA die Resolution 194 zu den Palästinensischen Flüchtlingen, die Repatriierung oder Umsiedlung mit Kompensation forderte. Israel lehnte jedoch jede Verantwortung für die Flüchtlingsfrage und Verhandlungen über Rückkehrmöglichkeiten strikt ab und sorgte dafür, dass die Voraussetzungen dafür immer ungünstiger wurden. Die palästinensischen Dörfer wurden entweder zerstört oder mit Einwanderern besiedelt, auch in den Städten wurde ehemals palästinensischer Wohnraum und anderer Besitz an Israelis verteilt. Truman war über die Dramatik der Flüchtlingsfrage irritiert und bat Mark Ethridge, einen persönlichen Freund und der amerikanische Vertreter in der Palestine Conciliation Commission der Vereinten Nationen, um Vermittlung. Ethridge biss jedoch bei Ben Gurion auf Granit und kabelte am 28. März 1949 an das State Department: „I have repeatedly pointed out political weakness and brutality of their position on refugees but it has made little impression.“<sup>33</sup>

Das State Department glaubte jetzt, der Anlass sei ernst genug, um die grundsätzliche Haltung der USA zu Israel zu überprüfen, und warnte Tel Aviv dementsprechend. Es drohte damit, \$ 49 Mio. noch nicht angewiesener Mittel aus einer Anleihe der Export-Import Bank zurückzuhalten, wenn Israel nicht 200.000 arabische Flüchtlinge zurücknähme. Der israelische Botschafter in Washington aber bedeutete George McGhee, dem neu berufenen amerikanischen Koordinator für palästinensische Flüchtlingsfragen, damit komme er nicht durch, er werde das zu verhindern wissen. Eine Stunde später erhielt McGhees Büro eine Mitteilung aus dem Weißen Haus, in der es hieß, der Präsident distanzieren sich von dem Vorschlag, Gelder der ExIm Bank zurückzuhalten. Israelische Regierungsbeamte hatten vorher schon durchblicken lassen, sie hätten Mittel, die Position der amerikanischen Regierung in der Flüchtlingsfrage zu verändern, und zwar „through means available to them in the United States.“ Wieder hatte sich die „effectiveness of or-

31 Die Entwicklungen in den USA nach Davidson, a.a.O. (Anm. 6), S. 192-197 und Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 61. Mehr die außenpolitische Gesamtlage, einschließlich der bevorstehenden Anerkennung durch die Sowjetunion, als die innenpolitischen Faktoren betont wieder Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 61.

32 Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 62.

33 Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 75.

ganized Jewish propaganda in the U.S.“ bewahrheitet, so wie es wörtlich die israelische Presse in diesem Konflikt vorausgesagt hatte; und wieder einmal war das State Department gedemütigt worden.<sup>34</sup>

Israel wusste jetzt, dass es sich in der Flüchtlingsfrage nicht mehr um amerikanische Einwände zu sorgen brauchte. Die Vermittlungsgespräche der Palestine Conciliation Commission in Lausanne scheiterten am 15. September 1949 endgültig. Ethridge gab die Hauptschuld dafür der israelischen Regierung. Israel inkorporierte die eroberten Gebiete, konsolidierte seine Position in (West)Jerusalem und verkündete weiterhin öffentlich, es habe mit der Flüchtlingsfrage nichts zu tun. Nicht alle Israelis waren mit diesem Kurs einverstanden. So warnte Landwirtschaftsminister Aharon Cizling seine Kabinettskollegen:

We still do not properly appreciate what kind of enemy we are now nurturing outside the borders of our state. Our enemies, the Arab states, are a mere nothing compared with those hundreds of thousands of Arabs who will be moved by hatred and hopelessness and infinite hostility to wage war on us, regardless of any agreement that might be reached.<sup>35</sup>

Fast wörtlich gleich verlief die Kontroverse über die Grenzen.<sup>36</sup> Das State Department versuchte noch eine Weile dagegen zu halten, aber Israel hatte keinerlei Absicht, irgendeine seiner mit Waffengewalt im ersten israelisch-arabischen Krieg erzwungenen Gebietserweiterungen zu korrigieren. Am Ende gab Truman auf. Er hatte nicht die politische Kraft, Israel in Territorialfragen zu Konzessionen zu bewegen. Der jüdische Staat behielt alle eroberten Gebiete und die Unterstützung der USA. Der stellvertretende Außenminister James Webb war realistisch. Niemand sollte den amerikanischen Einfluss auf Israel überschätzen; die Vergangenheit habe gezeigt, dass Israel mehr Einfluss auf die USA habe als umgekehrt.

Mit den zuletzt genannten Entwicklungen und Entscheidungen entfaltete sich wieder das Spektrum einer allmählich vertraut werdenden Konstellation: (1) Ambivalenzen auf der amerikanischen Seite wegen der Balance zwischen Israel und den arabischen Ländern bzw. den eigenen Prinzipien demokratischer Außenpolitik, letztlich aber doch lebenswichtige, wenn auch keineswegs immer allein ausschlaggebende Unterstützung für Israel, (2) eine in der Tendenz eher pro-israelische Vermittlung zwischen den Konfliktparteien und zugleich Enttäuschung über mangelnde Flexibilität des jüdischen Staates, und schließlich (3) eine Mischung aus strategischen Überlegungen in der Administration (eher vom State Department vertreten) und Rücksichten auf pro-israelische Präferenzen in der amerikanischen Gesellschaft (vor allem auf Seiten des Präsidenten), wobei die zuletzt genannten in der Regel den Ausschlag geben. Und nicht zuletzt: warnende Stimmen auf allen Seiten, die vieles von dem voraussagten, was reale Geschichte geworden oder immer noch praktische Gegenwart ist.

34 Ebda., S. 76 und 77.

35 Ebda., S. 78.

36 Ich fasse hier zusammen Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 83-96.

## 2.2 Die Gesellschaft und der Kongress

### 2.2.1 Der öffentliche Diskurs

Die Berichterstattung in der Presse, die entscheidend zur Meinungsbildung über den Zionismus und den Nahost-Konflikt beitrug, war nicht nur asymmetrisch, sondern auch stark ideologisiert.<sup>37</sup> Die arabische Seite, ihre Kultur oder ihre politischen Perspektiven wurden weitgehend ignoriert, die mögliche Legitimität ihres Anspruchs auf Selbstbestimmung spielte so gut wie keine Rolle in den Kommentaren der großen Tageszeitungen. In dieser Einseitigkeit reproduzierten die Medien die religiösen und kulturellen Affinitäten großer Teile der Bevölkerung. Der Nahost-Konflikt wurde „theokratisiert“ und amerikanisiert. Die Öffentlichkeit sah Palästina als das Land der Bibel mit dem Geburtsort Jesu und als die alte Heimat der Juden und damit seine Wiederaneignung als eine Erweiterung der westlichen Kultur. Die Juden in Palästina wurden zum Vorposten Europas erklärt, sie halfen, das Prestige der weißen Rasse im Osten zu sichern, wie es in einem Leitartikel der New York Times vom 19. Januar 1936 hieß.<sup>38</sup> In den jüdischen Siedlern erkannten die Amerikaner ihre eigene Pionierzeit wieder, und vielfach wurden die Araber den Indianern gleichgestellt.<sup>39</sup>

Geradezu dramatisch ist die Kreuzzugsrhetorik, derer sich der öffentliche Diskurs bis weit in die dreißiger Jahre bediente. New York Times, Chicago Tribune, Washington Post und Los Angeles Times veröffentlichten zwischen 1916 und 1917 Artikel, in denen es hieß, das heutige Palästina, das lange Zeit unter der Unterdrückung „unzivilisierter“ muslimischer Türken gelitten habe, unterscheide sich nicht vom Land der Bibel, es gehöre zur zivilisierten christlich-westlichen Welt. Nach der Balfour-Erklärung druckten diese Zeitungen euphorische Artikel über die Rückkehr der Juden ins Heilige Land,<sup>40</sup> und anlässlich des Todes von Edmund Allenby, der die britische Armee seinerzeit nach Jerusalem geführt hatte, am 14. Mai 1936 bekräftigten sie die genannten Assoziationen. Die Los Angeles Times schrieb, am 9. Dezember 1917 seien die siegreichen Truppen des Christentums durch die Tore Jerusalems geschritten und hätten dem auserwählten Volk die Heilige Stadt Zion zurückgegeben. Die Washington Post gab Allenby einen Platz an der Seite von Richard Löwenherz und Gottfried von Bouillon, und die New York Times leitartikelte, Allenby

37 Ich stütze mich für diesen Teil weitgehend auf die umfassende Auswertung bei Davidson, a.a.O. (Anm. 6).

38 Ebda., S. 110.

39 So meinte Richard Crossman, Labour MP und Mitglied des Anglo-American Committee on Palestine von 1946: „Zionism after all is merely the attempt by the European Jew to rebuild his national life on the soil of Palestine in much the same way as the American settler developed the West. So the American will give the Jewish settler in Palestine the benefit of the doubt, and regard the Arab as the aboriginal.“ Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 36.

40 Davidson, a.a.O. (Anm. 6), S. 21-34.



werde in der Menschheitsgeschichte als Befreier des Heiligen Landes in Erinnerung bleiben.<sup>41</sup>

Die Herrschaft über die unterlegene Kultur stützte sich offiziell nicht auf Gewalt, sie wurde – auf der Grundlage einer polarisierenden und hierarchischen Weltsicht – als Akt des Altruismus legitimiert. Letztlich ging es darum, das „Heilige Land“ aus seiner Rückständigkeit zu befreien, vom Fortschritt würden alle profitieren, auch die Araber. In den Argumentationsfiguren dieses „altruistischen Imperialismus“ blieb kein Raum für ein Verständnis der Gegenwehr. Die Gewalt der Unterworfenen, denen man ja nur Gutes tat, wurde entkontextualisiert und naturalisiert.<sup>42</sup> Das gilt z.B. für die Berichterstattung über die blutigen Unruhen, die sich 1929 aus einem Konflikt um die Klagemauer entwickelten. Wie so häufig im israelisch-palästinensischen Konflikt, waren die unmittelbaren Anlässe fast trivial, in jedem Fall kontrovers.<sup>43</sup> Aber während der amerikanische Konsul in Jerusalem den arabischen Aufstand als ein fast zwangsläufiges Ergebnis einer einseitigen Umsetzung der Balfour-Erklärung zugunsten des Yishuv ansah,<sup>44</sup> sprach die amerikanische Presse fast ohne Ausnahme von unprovokierten Angriffen entfesselter muslimischer Fanatiker, deren „holy war fever“ von einer opportunistischen Führung ausgenutzt werde. Nur von wenigen Reportern wurden die Provokationen jüdischer revisionistischer Nationalisten erwähnt, die eine Veränderung der sensiblen Absprachen über die Nutzung der Klagemauer erzwingen wollten. Ähnlich waren die Reaktionen in den USA auf den arabischen Aufstand 1936. Wieder wurden die palästinensischen Araber als Banditen und Terroristen hingestellt, als vom Rassenhass erfüllte religiöse Fanatiker. Die Washington Post forderte Großbritannien auf, entschieden gegen den Aufstand vorzugehen, und verstieg sich zu folgenden Formulierungen: „nothing short of a complete eradication of this fanatical movement against the Jewish race will be worthy of present-day civilization.“<sup>45</sup>

In ihren Deutungen des britischen White Paper von 1939 zeigte die große Tagespresse in den USA wenig Verständnis für die brisante Lage, in die Großbritannien geraten war. Sie kritisierte heftig die Einwanderungsbeschränkungen, die angesichts der Not der europäischen Juden als besonders unverantwortlich hingestellt wurden. Die Presse ignorierte dabei ebenso wie die Politik, dass die USA mit ihren eigenen Einwanderungsbegrenzungen ebenfalls gegen das Gebot der Nothilfe verstießen. Beim Votum der Vereinten Nationen für die Teilung schließlich delegierte die amerikanische Presse die Verantwortung für die friedliche Umsetzung ganz an die Araber. Dass die jüdische Seite die Teilung

41 Ebd., S. 113-114. Vielleicht wirkt angesichts solcher Aussagen die von vielen muslimischen Arabern vertretene Deutung, der zufolge es sich bei der politischen und militärischen jüdisch-christlichen Präsenz in Palästina um eine Fortsetzung der mittelalterlichen Kreuzzüge handele, nicht mehr ganz so lächerlich, wie sie dem aufgeklärten analytischen Blick erscheint.

42 Der Vergleich mit dem Irak-Krieg und dem Kampf gegen den islamistischen Terrorismus heute zeigt sicher Parallelen, aber auch deutlich mehr Differenzierungen in der Wahrnehmung und Interpretation „arabischer“ oder „islamischer“ Gewalt.

43 Vgl. Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 20.

44 Vgl. dazu den Abschnitt „The Knabenshue Analysis“ bei Davidson, a.a.O. (Anm. 6), S. 97-100.

45 Ebd., S. 96.

lung, die für sie sehr vorteilhaft war, ihrerseits nur mit Vorbehalten akzeptierte, spielte keine Rolle.<sup>46</sup> Die *Washington Post* leitartikelte: „Peace in the Near East is now unquestionably dependent upon the Arabs’ sense of realities.“<sup>47</sup>

### 2.2.2 Die Lobby

Im öffentlichen Diskurs um den Zionismus und in die Bemühungen um politischen Einfluss auf die Außenpolitik der USA gegenüber Palästina waren verschiedene Interessengruppen involviert, in erster Linie jüdische und arabische. Die *Zionist Organization of America* war die aktivste von allen, „well organized, militant, and highly vocal“, wie es ein Mitarbeiter im Stab der Abteilung für Nahost-Angelegenheiten einmal formulierte.<sup>48</sup> Aber es gab auch nicht- oder sogar antizionistische jüdische Organisationen wie das *American Jewish Committee* oder das *American Council for Judaism*.<sup>49</sup> Das 1906 gegründete *American Jewish Committee* verfolgte die Intention einer kulturell und sozial erfolgreichen Assimilation in den USA. Das *American Council for Judaism* vertrat die Position, das Judentum sei eine (Universal-)Religion und keine Nationalität oder Nationalreligion, und lehnte ebenfalls die Gründung eines jüdischen Staates ab. Am 15. Mai 1948, also gleich nach der Unabhängigkeitserklärung Israels, schrieb Lessing Rosenwald, der Präsident des *American Council of Judaism*, in der *New York Times*:

(...) the overwhelming concern of American Jewry for the plight of European and Palestinian Jewry has been manipulated and maneuvered to suggest support of political Zionism. Humanitarianism, not political ideology, is the one and only issue on which Jewry is united.<sup>50</sup>

Die ZOA betrachtete solche Positionen als Verrat am Judentum, aber sie waren keine Konkurrenz für sie; die jüdischen Antizionisten waren im politischen Diskurs eher marginalisiert. Die amerikanischen Zionisten hatten dagegen, obwohl sie lange Zeit nur eine Minderheitsposition unter den amerikanischen Juden vertraten, großen Einfluss auf die öffentliche Meinung nicht nur wegen ihrer Aktivitäten, sondern vor allem, weil sie mit ihren Anliegen vielfach auf großes Verständnis stießen. Und sie hatten exzellenten Zugang zum politischen Entscheidungsprozess, wie gezeigt, und zwar nicht nur wegen des jüdischen Wählerpotenzials. Nach einer Krise in den zwanziger Jahren konnte die ZOA die Zahl ihrer Mitglieder in den dreißiger Jahren kontinuierlich erhöhen, und ihr gelang eine

46 Meir Grossman, Präsident der *United Zionist Revisionists of America*, sprach von der Fortsetzung des Kampfes um die historischen Grenzen, Israel habe nur 5.500 von insgesamt 44.000 Quadratmeilen zugesprochen bekommen; Emanuel Neuman, Präsident der *Zionist Organization of America*, bedauerte, die Entscheidung erfülle nicht ganz die berechtigten Ansprüche und historischen Ambitionen des jüdischen Volkes. Ebda., S. 204.

47 Zum ganzen Abschnitt ebda., S. 142-144 und 202-206, das Schlusszitat S. 206.

48 Ebda., S. 156.

49 Führende Vertreter des deutsch-jüdischen Establishments in den USA hielten den Zionismus für eine sentimentale Theorie. Zion war für sie ein wichtiger Teil der jüdischen Vergangenheit, aber nicht ihre Zukunftshoffnung. Wie ein führender Rabbi meinte: „America is our Zion.“ Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 8.

50 Davidson, a.a.O. (Anm. 6), S. 208.

zunehmende politische Vernetzung mit nicht-jüdischen Sympathisanten.<sup>51</sup> Interessant ist, dass sich auch die ZOA wenig mit den restriktiven Einwanderungsgesetzen in den USA auseinandersetzte. Sie befürchtete, wegen der Wirtschaftskrise könnte ein Strom jüdischer Einwanderer in den USA die Arbeitsplatzkonkurrenz verschärfen und sogar zu Antisemitismus führen. Vorbehalte gegen Juden (in den USA) waren trotz aller Sympathien der Amerikaner für Juden im „Heiligen Land“ noch weit verbreitet.<sup>52</sup> Der angesichts der Notlage der europäischen Juden verbleibende Ausweg lag in der Auswanderung nach Palästina.

Dementsprechend lobbyierte die ZOA massiv gegen die britischen Einwanderungsbeschränkungen ab 1939. Ein wichtiges Datum ist in diesem Zusammenhang die Außerordentliche Zionistische Konferenz im Biltmore Hotel in New York im Mai 1942, einberufen vom National Emergency Committee for Palestine, das in Reaktion auf das White Paper gegründet worden war. Das Acht-Punkte-Programm von Biltmore bekräftigte die Forderung nach einem „Jewish Commonwealth“ in Palästina, das in die Struktur der neuen demokratischen Welt eingebunden werden sollte:

This conference offers a message of hope and encouragement to their fellow Jews in the Ghettos and concentration camps of Hitler-dominated Europe and prays that their hour of liberation may not be far distant. (...) [it] calls for the fulfilment of the original purpose of the Balfour Declaration and the Mandate which “*recognizing the historical connection of the Jewish people with Palestine*” was to afford them the opportunity, as stated by President Wilson, to found there a Jewish Commonwealth.<sup>53</sup>

Schon in den ersten Reaktionen auf das White Paper hatte die Jewish Agency, hatte Ben-Gurion, hatte der 21. Zionistische Kongress in Genf im August 1939 deutlich gemacht, dass der Yishuv das Programm eines jüdischen Staates in Palästina notfalls auch gegen Großbritannien durchzusetzen gewillt war. Der Zweite Weltkrieg verschob zwar noch einmal die Fronten, aber nicht das Ziel.<sup>54</sup> Am Ende des Krieges, so Schoenbaums Resümé, war die Etablierung des „Jewish commonwealth“ Konsens nicht nur unter den amerikanischen Zionisten, sondern auch breite Mehrheitsmeinung unter den amerikanischen Juden, die ihrerseits weitgehende Unterstützung von der nicht-jüdischen Bevölkerung der USA erhielten.<sup>55</sup>

Die arabische Lobby in den USA war ähnlich marginalisiert wie die nicht-zionistische jüdische. Zwar wurden Vertreter der Syrian and Lebanese American Federation oder der

51 Nach heftigen internen Auseinandersetzungen hatte sich Brandeis 1921 aus der zionistischen Bewegung der USA zurückgezogen, ohne die Ziele des Zionismus aufzugeben. Die Querelen trugen mit zu einem drastischen Mitgliederschwund bei. Vgl. Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 17-18.

52 Bei einer Roper Umfrage befürworteten 1939 53% der befragten AmerikanerInnen den Satz „Jews are different and should be restricted“, nur 39% waren dagegen. Einer anderen Umfrage zufolge hielten 58% die europäischen Juden für mitschuldig an ihrem Schicksal. Schoenbaum, US and Israel, S. 23.

53 The Biltmore Program: Towards a Jewish State (May 11, 1942), in: Laqueur/Rubin, a.a.O. (Anm. 4), S. 55-57, das Zitat S. 56 (Hervorhebung im Original).

54 Vgl. zu dieser Phase Friesel, a.a.O. (Anm. 28), S. 519ff.

55 Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 26.

Palestinian National League, später Arab National League, zu Hearings im Kongress oder gelegentlich zu einem Gespräch ins Außenministerium eingeladen, aber sie standen mit ihren Positionen auf verlorenem Posten. Und das, obwohl auch sie ihr Anliegen mit amerikanischen Idealen, Werten und Erfahrungen zu verknüpfen wussten. So verglichen sie den arabischen Aufstand in Palästina 1936 mit dem Kampf der amerikanischen Kolonien gegen Großbritannien. Sie argumentierten durchgängig mit dem Recht auf Selbstbestimmung, mit „government with the consent of the governed“. Es war vergeblich, denn die demokratischen Rechte in Palästina waren in den Augen der amerikanischen Öffentlichkeit – jedenfalls in diesen Jahren der Zwischenkriegszeit, die noch die Zeit des „altruistischen Imperialismus“ war – schon an die Juden vergeben, obwohl sie nur eine Minderheit der Einheimischen vor Ort stellten.<sup>56</sup>

### 2.2.3 Der Kongress

Noch weit mehr als die Administrationen, die die jeweiligen weltpolitischen Konstellationen in Rechnung zu stellen hatten, war der Kongress bereit, zionistische Positionen zu unterstützen oder zu übernehmen. Das lag wiederum keineswegs allein am „Jewish vote“, obwohl einzelne Abgeordnete und auch Senatoren noch mehr Rücksicht darauf zu nehmen hatten als der Präsident. Es lag in erster Linie wieder daran, dass der Kongress die schon vorgestellten Argumentationsfiguren des öffentlichen Diskurses teilte. So wurde in der Washington Post am 24. Dezember 1917 der Sprecher des Repräsentantenhauses, Champ Clark, mit folgender Aussage zitiert. Was den Nahen Osten betreffe, so sei dasjenige Ereignis, das den meisten Menschen am meisten Freude mache, die Eroberung Jerusalems, der Heiligen Stadt: „That rejoices the hearts of Jews and Christians. (...) After these hundreds of years the dream of Peter the Hermit, Richard Coeur de Lion and their fellow crusaders is an accomplished fact.“<sup>57</sup> Eine Übersicht über die Nahost-Debatten im Kongress zwischen 1919 und 1931 zeigt, dass die Araber so gut wie keine positiven Assoziationen hervorriefen. Sie wurden als rückständig, arm und ignorant dargestellt, während die zionistische Kolonisation versprach, Palästina in ein Land zu verwandeln, in dem Milch und Honig fließen.<sup>58</sup>

Im April 1922 fanden im Repräsentantenhaus Anhörungen zu einer geplanten gemeinsamen Resolution beider Häuser zugunsten der Balfour-Erklärung statt.<sup>59</sup> Die Resolutionen, für die sich der Abgeordnete und Zionist Hamilton Fish sehr eingesetzt hatte, gingen glatt durch, und Fish feierte den Sieg mit folgenden Worten:

56 So die Feststellung von Davidson, a.a.O. (Anm. 6), S. 170.

57 Ebda., S. 24.

58 Ebda., S. 24 bzw. 131.

59 Der Kongress übernahm den Wortlaut der Erklärung, allerdings mit einer interessanten Nuance. Zwar blieb das jüdische Volk die Hauptgruppe des Textes, aber jetzt wurden die bürgerlichen und religiösen Rechte „of Christian and all other non-Jewish communities in Palestine“ erwähnt. Die Araber kommen wieder nur als „non-Jewish community“ vor. Der Text der Resolution bei Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 17.

I see a vision that if such a state is created (...) there will be a great republic, built on democratic principles standing between the two great Mohammedan worlds – that of Africa and Asia – standing between those warlike races as a guarantee of the peace of the world. (...) They will fashion their government after the ideals of ours and believe in our flag (...) because it represents freedom, liberty and justice and that is what we want to see eventually in Palestine.<sup>60</sup>

Ein weiterer Schwerpunkt der Diskussionen ergab sich aus dem britischen White Paper von 1939; hier kam es auch zu einer der wenigen öffentlichen Auseinandersetzungen mit dem State Department. Der Kongress glaubte, die USA hätten ein Mitspracherecht bei einer Veränderung des Mandats. Die Experten des Außenministeriums hielten dagegen, weder die Resolutionen des Kongresses von 1922 noch die anglo-amerikanische Konvention zu Palästina von 1924 ermächtigten die USA, Modifikationen des Mandats zu beanstanden oder gar zu verhindern. Über 200 Abgeordnete und 28 Senatoren unterzeichneten eine Stellungnahme zugunsten des Rechts der Juden auf freie Einwanderung nach Palästina. 15 Mitglieder (von 25) des Auswärtigen Ausschusses im Repräsentantenhaus forderten das Außenministerium auf, bei Großbritannien gegen die neue Politik des White Paper zu protestieren. Senator King betonte in einem Brief an Außenminister Hull, eine Politik, die die Juden gegenüber der arabischen Bevölkerung in eine unterlegene Position bringe, sei unvorstellbar.<sup>61</sup>

Der Kongress war auch in dieser Frage nicht glaubwürdig, denn er hatte die Einwanderungsgesetze schon in den zwanziger Jahren immer strenger gemacht und war auch nach dem Ende der Wirtschaftskrise nicht bereit, sie wesentlich zu lockern.<sup>62</sup> Während Großbritannien selbst bis Kriegsbeginn fast 50.000 Flüchtlinge aus Deutschland und Österreich aufnahm und noch einmal 6.000 aus der Tschechoslowakei, durften im selben Zeitraum 258.000 Juden ins Britische Mandatsgebiet Palästina mit einer Gesamtbevölkerung von dann 1,5 Millionen einwandern. Die USA nahmen bei einer Gesamtbevölkerung von 130 Millionen 169.000 Juden aus Mitteleuropa auf. Trotz der Nürnberger Gesetze, trotz Pogromnacht antworteten 1938 83% der AmerikanerInnen mit nein auf die Frage, ob sie mit einer Erhöhung der Einwanderungsquote einverstanden seien, um damit Flüchtlinge zu retten. Ein Jahr später scheiterte ein Gesetzesvorschlag, 20.000 Kinder zusätzlich einwandern zu lassen, trotz intensiver Fürsprache, darunter auch von Eleanor Roosevelt, sowohl im Repräsentantenhaus wie im Senat.<sup>63</sup> Gleichwohl wurde mit dem Ausbruch des Krieges und dem bekannt werden des ungeheuerlichen Ausmaßes der Judenverfolgung in Deutschland und Europa die Unterstützung eines jüdischen Palästina zu einem moralischen Imperativ. 1941 wurde das schon 1932 gegründete American Palestine Committee, das sich für eine Kolonisation großen Stils durch jüdische Flüchtlinge in Palästina einsetzte, reorganisiert und revitalisiert. Ihm gehörten jetzt 70 Senatoren, 120

60 Davidson, a.a.O. (Anm. 6), S. 51/52.

61 Ebda., S. 140-142.

62 Vgl. Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 19.

63 Ebda., S. 22.

Abgeordnete sowie Mitglieder des Kabinetts an, darunter der Justiz- und der Innenminister.<sup>64</sup>

Diese massive und offene Unterstützung der jüdischen Einwanderung nach Palästina erleichterte nicht gerade die Arbeit des Außenministeriums. Besonders brisant wurde es 1944, als der Kongress zweimal Resolutionen zugunsten einer unbegrenzten Immigration nach Palästina verabschieden wollte. (Die beiden großen Parteien hatten schon in ihre Wahlkampfprogramme die Öffnung Palästinas für eine uneingeschränkte Einwanderung und Kolonisierung Palästinas aufgenommen.) Der Einwand eines Sprechers der arabischen Volksgruppen in den USA anlässlich einer Anhörung im Kongress, eine Einwanderung in die Vereinigten Staaten würde viel weniger ortsansässige Menschen verdrängen als in Palästina, hatte keine Chance. Nur auf erheblichen Druck der Regierung, und zwar sowohl des Außen- wie des Kriegsministeriums, die eine schwere Beschädigung der Position der Alliierten im arabischen Raum befürchteten, zog der Kongress die Entwürfe wieder zurück. Im Dezember 1945 aber gab es dann Resolutionen in beiden Häusern, im Senat mit überwältigender Mehrheit, im Repräsentantenhaus einstimmig, zugunsten eines „Jewish Commonwealth“ in Palästina und einer freien Zuwanderung der Juden dorthin.<sup>65</sup>

### 3. Von der Suez-Krise bis zum Irak-Krieg

#### 3.1 Die Nahost-Politik der USA von Eisenhower bis Bush jr.

##### 3.1.1 *Von der Konfrontation in der Suez-Krise zur Special Relationship*

Die Gründung des Staates Israel fiel zeitlich zusammen mit der Herausbildung des Ost-West-Konflikts. Beides veränderte auch den Nahost-Konflikt, wenn auch erst allmählich. Es gehört zu den Ironien der Weltgeschichte, dass Israel seine Entstehung unter anderem einer Kollusion zwischen den beiden neuen Supermächten verdankt, die sich aus unterschiedlichen machtpolitischen und ideologischen Gründen für den jüdischen Staat einsetzten. (Zwischen sozialistischem Arbeiterzionismus und der Sowjetunion gab es ein, allerdings befristetes, wechselseitiges Missverständnis ideologischer Affinität.) Israels Außenpolitik war – das dürfte heute kaum noch bekannt sein – in den ersten Jahren auf Neutralität zwischen Ost und West gerichtet. Die Beziehungen zur Sowjetunion sollten sich jedoch sehr bald verschlechtern, 1950 nannten sowjetische Quellen Israel zum ersten Mal einen „Satelliten des westlichen Imperialismus“, im Mai 1951 sprach die Prawda von der Verwandlung Israels in eine amerikanische Kolonie. Davon konnte, wie die Beziehungen der Eisenhower-Administration zu Israel zeigen, keine Rede sein. Heute lässt sich nur noch schwer nachvollziehen, wie reserviert die Beziehungen zwischen den USA und Israel

64 Davidson, a.a.O. (Anm. 6), S. 165-168 und 158-159.

65 Ebda., S. 160-164 und 198.

in den fünfziger Jahren waren. Israel war für die USA ein Freund, aber auch eine Belastung, und die Eisenhower-Administration war bemüht, die Beziehungen zu den arabischen Ländern von ihren Beziehungen zu Israel zu entkoppeln.<sup>66</sup> Noch wenige Tage vor der Suez-Krise hatte Außenminister Dulles die Politisierung des Verhältnisses zum jüdischen Staat durch die Truman-Administration beklagt:

We are in the present jam because the past administration had always dealt with the Middle East from a [domestic] political standpoint and had tried to meet the wishes of the Zionists in this country. That had created a basic antagonism with the Arabs. That was what the Russians were capitalizing on. It is of the utmost importance for the welfare of the United States that we get away from a [domestic] political basis and try to develop a national nonpartisan policy. Otherwise, we may be apt to lose the whole area and possibly Africa. This would be a major disaster for Western Europe as well as the United States.<sup>67</sup>

Die Beteiligung Israels – mit expansionistischer Zielsetzung – am Krieg Frankreichs und Großbritanniens gegen Ägypten im Oktober 1956 widersprach zutiefst amerikanischen Interessen, weil sie die westliche Position in der Dritten Welt und vor allem in den arabischen Ländern auf dramatische Weise kompromittierte und eine Auseinandersetzung mit der Sowjetunion auf der Ebene des Ost-West-Konflikts provozierte. Präsident Eisenhower, empört über das, was er als eine Kombination von Dummheit und Verrat ansah, ging entschlossen gegen seine NATO-Verbündeten und gegen Israel vor.<sup>68</sup> Er übte wirtschaftliche Pressionen auf Großbritannien aus und zwang Israel, die Kriegsbeute – die Sinai-Halbinsel und den Gaza-Streifen – ohne Gegenleistung wieder herauszugeben. Die Eisenhower-Administration drohte inoffiziell, alle staatliche und private Unterstützung aus den USA einzustellen und sich einem Ausschluss Israels aus den Vereinten Nationen nicht zu widersetzen. Außerdem würden die Vereinigten Staaten den jüdischen Staat – ebenso wie Frankreich und Großbritannien – nicht vor einem möglichen sowjetischen Gegenschlag schützen, den der sowjetische Premierminister Bulganin schon in Aussicht gestellt hatte.<sup>69</sup>

66 Dana H. Allin/Steven Simon, *The Moral Psychology of US Support for Israel*, in: *Survival*, Jg. 45, Nr. 3, Herbst 2003, S. 123-144, hier S. 125.

67 Naseer H. Aruri, *Dishonest Broker. The U.S. Role in Israel and Palestine*, Cambridge, Mass. (South End Press) 2003, S. 17 (nach Donald Neff, *Warriors at Suez. Eisenhower takes America into the Middle East*, New York [The Linden Press] 1981, S. 107). Zur „touchiness“ der amerikanisch-israelischen Beziehungen vgl. auch Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 92ff.

68 Eisenhower gab seinem Außenministerium Anweisung, Israel zu informieren, dass die USA ihre Angelegenheiten so verfolgen würden, als wenn es keinen einzigen Juden in den Vereinigten Staaten gebe. Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 115.

69 Zu den Details der Krise vgl. Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 117ff. und die Israel gegenüber kritischere Version bei Avi Shlaim, *The Iron Wall. Israel and the Arab World*, New York-London (Norton) 2000, S. 143ff.; vgl. aber auch den Hinweis auf Moshe Sharets (zeitweise Premierminister und Außenminister) Zweifel am „hardline“ Kurs Israels in einer Rede 1957 bei Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 128f. Der scharfe öffentliche Konflikt zwischen den USA und Großbritannien verdeckt allerdings, dass auch die USA daran interessiert waren, Nasser loszuwerden; vgl. dazu Douglas Little, *Mission Impossible. The CIA and the Cult of Covert Action in the Middle East*, in: *Diplomatic History*, Jg. 28, Nr. 5, November 2004, S. 663-701, hier S. 681: „(...) it seems likely that the nasty falling out between Britain and America during the Suez crisis stemmed at least in part from a misunderstanding about covert action. Eisenhower

Auch nach der Krise weigerte sich Washington trotz umfangreicher Waffenlieferungen der UdSSR an Ägypten, Syrien und den Irak, das seit 1948 bestehende Embargo aufzuheben. Israelische Anfragen an eine Mitgliedschaft in der NATO oder an amerikanische Sicherheitsgarantien wurden von der Eisenhower-Administration mit Konditionen versehen oder abschlägig beschieden. Immerhin verbesserten sich die Beziehungen zu Israel in der zweiten Eisenhower-Administration gegenüber dem Tiefstand der Suez-Krise. Hintergrund war die Verschlechterung der amerikanischen Position im gesamten Nahen Osten, die den Präsidenten 1957 zur Formulierung der Eisenhower-Doktrin veranlasste, mit der er militärischen Widerstand gegen „overt armed aggression controlled by international communism“ in der Region androhte.<sup>70</sup> Im Krisenjahr 1958 wurde die prowestliche Monarchie im Irak gestürzt, geriet König Hussein in Jordanien unter Druck. Im Libanon kam es zu einer schweren Regierungskrise, die die US-Administration Marines nach Beirut entsenden ließ. Die mangelnde Stabilität prowestlicher Regierungen im Nahen Osten hatte den USA die strategische Bedeutung Israels näher gebracht. Aber auch wenn man deshalb den Beginn der Special Relationship auf das Jahr 1958 zurück datieren kann, so entwickelte sie sich doch zunächst sehr langsam. Militärisch war noch bis 1967 Frankreich der weitaus wichtigere Verbündete für Israel, das den Sechs-Tage-Krieg überwiegend mit französischen Waffen für sich entschied.<sup>71</sup> Frankreich hatte Israel seit Anfang 1955 in großem Stil mit Waffen beliefert, weil es wegen des Algerien-Krieges einen Verbündeten gegen die Araber suchte, insbesondere gegen das nasseristische Ägypten, das die algerische Befreiungsbewegung gegen Frankreich unterstützte.<sup>72</sup>

Zu Beginn der Amtszeit von Präsident John F. Kennedy befand sich die noch von Dulles inspirierte und zur Eindämmung des sowjetischen Einflusses im Nahen Osten 1955 gegründete Middle East Treaty Organization (auch Baghdad-Pakt genannt) zwischen Großbritannien, der Türkei, Iran, Irak und Pakistan, mit der die USA kooperierten, in Auflösung. Kennedy wollte den Spielraum für die Nahost-Politik der USA erweitern, indem er auf die revolutionären arabischen Regime zuing, insbesondere eine Annäherung an Ägyptens Präsident Nasser versuchte. Dieser Annäherungsversuch wurde jedoch von Nasser zurückgewiesen, dessen Politik sich weiter radikalisierte (Interventionskrieg im Jemen, Attentatsversuch gegen König Hussein von Jordanien). Daraufhin entschied sich Kennedy, die Beziehungen zu Israel auf eine neue Grundlage zu stellen. Bei einem Treffen in Palm Beach versicherte er Außenministerin Golda Meir, die USA hätten ein besonderes Ver-

and Dulles preferred to bring Nasser down gradually with the help of the CIA and the MI6, while Eden, Lloyd, and Macmillan preferred to proceed more swiftly with the help of the Israeli army and the Royal Navy.“

70 Shlaim, a.a.O. (Anm. 69), S. 189f.

71 Die Entwicklung lässt sich auch an dem sehr zögerlichen Beginn und den späteren Sprüngen der US-Wirtschafts- und Militärhilfe für Israel ablesen.

72 Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 169. Der Beginn der Waffenexporte liegt jedoch noch vor dem Algerien-„Problem“, so jedenfalls Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 111. Israel bekam auch, wenn auch nicht offiziell, deutsche Waffen. Ebda., S. 130f.



hältnis zu Israel, das nur mit den Beziehungen zu Großbritannien vergleichbar sei. Und er fügte hinzu, im Falle einer Invasion würden die USA Israel zu Hilfe kommen. Damit hatte Kennedy die Weichen für die Nahost-Politik der USA neu gestellt, denn kein amerikanischer Präsident hatte sich bislang in diesem Sinne geäußert.<sup>73</sup> Offensivwaffen wurden freilich nach wie vor nicht freigegeben. Kennedy ließ jedoch Israel mit Luftabwehrraketen vom Typ Hawk beliefern, die ursprünglich vorgesehene Kopplung dieser von Israel gewünschten Lieferung an Zugeständnisse in der Frage einer Repatriierung oder Entschädigung der palästinensischen Flüchtlinge löste er auf.

Ironischerweise wurde die erste Hawk-Batterie um den Kernreaktor bei Dimona aufgestellt, das Zentrum des israelischen Nuklearwaffenprogramms. Die israelische Führung (und die französische Regierung – von Frankreich kam die entscheidende Unterstützung für das israelische Atomprogramm) hatten Kennedy versichert, die Anlage sei ausschließlich für friedliche Zwecke gedacht. Aber die US-Regierung blieb misstrauisch, und Kennedy verlangte regelmäßige Inspektionen, die Ben Gurion jedoch verweigerte. Schließlich sprach der amerikanische Präsident Klartext. In einem seiner letzten Briefe an die israelische Führung heißt es:

Development of a nuclear weapons capability by Israel would almost certainly lead other larger countries, that have so far refrained from such development, to feel that they must follow suit. (...) [The United States is deeply committed to the security of Israel, and] supports Israel in a wide variety of other ways which are well known to both of us. This commitment and this support would be seriously jeopardized in the public opinion in this country and in the West, if it should be thought that this Government was unable to obtain reliable information on a subject as vital to peace as the question of Israel's efforts in the nuclear field.<sup>74</sup>

Daraufhin trat Ben Gurion zurück, wenn auch nicht nur wegen der Probleme, das israelische Nuklearprogramm vor internationalem Druck zu schützen.<sup>75</sup> Kennedys Nachfolger entschied sich für einen (faulen) Kompromiss. Israel verzichtet darauf, sich offen zum Nuklearwaffenstaat zu erklären. Offiziell wird die Formulierung benutzt, Israel werde nicht das erste Land sein, das Nuklearwaffen in den Nahen Osten einführe. Im Gegenzug tolerieren die USA das israelische Nuklearwaffenprogramm – die ohnehin unzureichenden Inspektionen wurden bald eingestellt – und garantieren Israel, es so ausreichend konventionell zu beliefern, dass es sich ohne den Einsatz von Nuklearwaffen verteidigen kann.<sup>76</sup>

73 Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 131: "By 1962, the new administration had (...) agreed to sell major arms systems and guarantee Israel security as had no administration before it". Vgl. auch Amos Elon, *A Very Special Relationship*, in: *The New York Review of Books* vom 15. Januar 2004, S. 15-19.

74 Avner Cohen, *Israel and the Bomb*, New York 1998, S. 128.

75 Ebda., S. 134f.

76 Ebda., S. 323: „Israel was assumed, but not recognized or acknowledged, to be a nuclear-weapon state. Nixon and Henry Kissinger, if not the entire State Department, accepted the reality that Israel was in possession of nuclear weapons, and Nixon conveyed to Meir that the United States would not challenge this reality or try to roll it back if Israel kept its nuclear profile low.“

Der Sechs-Tage-Krieg 1967 gilt allgemein als das entscheidende Datum für den Wechsel von der französischen zur amerikanischen Patronage. Während Frankreich ein Waffenembargo verhängte, versprach US-Präsident Johnson Außenminister Abba Eban, Israel mit den modernsten Kampfflugzeugen, Panzern und Luft-Luft-Raketen zu beliefern und damit in dieser Hinsicht den NATO-Partnern gleichzustellen. Johnson agierte zwar vorsichtig in der Krise, die zum Krieg führte, vor allem, weil er wegen Vietnam keine weiteren militärischen Verwicklungen wünschte; aber der Sieg Israels, mit dem er rechnete, gegen zwei wichtige Nahost-Verbündete der Sowjetunion und gegen sowjetische Waffen kam ihm nicht ungelegen, weil er die schwierige Lage der USA im Ost-West-Konflikt nur verbessern konnte. Ob Johnson am Ende des Eskalationsprozesses, der zum Krieg führte, Israel zumindest gelbes Licht für den Waffengang gegeben oder die israelische Entscheidung zum Krieg bis zuletzt bedauert hat, wird in der Literatur unterschiedlich eingeschätzt.<sup>77</sup> Die wichtige Entscheidung, Israel mit Panzern und Flugzeugen zu beliefern und Jordanien Militärhilfe zu leisten, war jedoch schon vorher gefallen und ausgehandelt worden, nachdem ein Versuch, Israel auf Umwegen mit ausgemusterten amerikanischen Panzern aus Deutschland zu beliefern, daran gescheitert war, dass der Deal aufflog und Ägypten die Perspektive einer Anerkennung der DDR gegen die Bundesrepublik ausspielte. Der Sonderbeauftragte von Bundeskanzler Erhard, Kurt Birrenbach, warb in Washington um Verständnis. Bonn sei bereit, Israel anzuerkennen, fürchte aber im Gegenzug die Anerkennung der DDR durch arabische Länder. Damit bestünde die Gefahr, dass die Juden für die endgültige Spaltung Deutschlands verantwortlich gemacht würden (sic!). Der einzige Ausweg sei, dass die USA selbst Israel bewaffneten.<sup>78</sup>

Nach dem Sieg Israels gab es zwar die üblichen Proteste der USA gegen völkerrechtswidrige Maßnahmen des jüdischen Staates, z.B. die Annexion Ost-Jeruselems und die damit wieder verbundenen Vertreibungen und Entrechtungen, aber nicht lange. Im Gegenteil: de facto, wenn auch nicht de jure tolerierte Präsident Johnson die Annexion Ostjeruselems und die Ausdehnung der Stadtgrenze nach Osten.<sup>79</sup> Johnson hatte sich bewusst gegen die Vorgehensweise Eisenhowers entschieden: Auf Israel sollte kein Druck ausgeübt werden. Anvisiert wurde eine Gesamtlösung des Konflikts durch den Tausch besetzter Gebiete gegen Frieden der arabischen Staaten mit Israel, also die Formel, die seitdem die amerikanische Politik im Nahost-Konflikt bestimmt hat. Eine wichtige Voraussetzung dafür aber war ab jetzt, Israels militärische Dominanz durch Waffenlieferungen abzusichern.<sup>80</sup> Die Militärhilfe erreichte gegen Ende der sechziger Jahre ein durchschnitt-

77 Nach William B. Quandt, *Peace Process. American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967*, Revised Edition, Washington-Berkeley (University of California Press) 2001, S. 51 lassen die offiziellen Quellen die israelische Interpretation zu, der zufolge Johnson zumindest gelbes Licht gegeben habe. Die Gegenposition bei Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 155f.

78 Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 143.

79 Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 138-141.

80 Das Problem war, ob alle oder welche der besetzten Gebiete getauscht werden sollten. Im Februar 1968 waren 90% der israelischen Bevölkerung dafür, einen Teil oder die ganze West Bank zu behalten, ebenso Sharm al-Sheikh und den Golan; 85% wollten den Gaza-Streifen oder wenigstens einen Teil davon anektieren. Je niedriger der soziale Status, desto hartnäckiger waren die territorialen Ambitionen. Vgl.

lich höheres Niveau, aber der entscheidende Sprung erfolgte erst unter Nixon und Kissinger in den frühen siebziger Jahren.

### 3.1.2 Vom Yom Kippur-Krieg zum Frieden mit Ägypten<sup>81</sup>

Präsident Nixon brüstete sich mit seiner Unabhängigkeit von der pro-israelischen Lobby, da er ohnehin nur wenige Stimmen der amerikanischen Wähler jüdischen Glaubens erhalten hatte.<sup>82</sup> Für ihn wie für seinen Sicherheitsberater und Außenminister Henry Kissinger hatte der Nahost-Konflikt zunächst keine Priorität; vorrangig waren die Beendigung des Vietnamkrieges und die Beziehungen zu den Großmächten Sowjetunion und China. Für die Konkurrenz mit der Sowjetunion erschien eine neutrale Haltung im Nahost-Konflikt von Vorteil. Die Situation war für die USA insofern günstig, als sich mit dem Ende des Nasser-Regimes in Ägypten Positionsveränderungen in der arabischen Welt andeuteten. Einen ersten Erfolg in den Bemühungen, den sowjetischen Einfluss im Nahen Osten zurückzudrängen, hatte die amerikanische Diplomatie mit dem Waffenstillstand im Abnutzungskrieg 1970, den sie alleine vermittelte. In der jordanischen Krise 1970 arbeiteten die USA und Israel politisch und militärisch eng zusammen, was ihre Beziehungen weiter stärkte.<sup>83</sup> Nixon und Kissinger unterschätzten aber dramatisch die Signale, die auf einen neuen Waffengang im Nahen Osten und einen möglichen Öl-Boycott der arabischen Lieferländer deuteten.<sup>84</sup>

Mit dem Yom Kipur-Krieg 1973 richtete sich die Aufmerksamkeit der US-Regierung jedoch schlagartig auf den Nahost-Konflikt. In der Frühphase des Krieges sicherten die Vereinigten Staaten über eine Luftbrücke dringend erwünschten Nachschub für Israel und in der Schlussphase schützten sie ihren Partner vor massiven sowjetischen Drohungen. Obwohl die USA bereit waren, zugunsten Israels (und ihrer eigenen Einflussposition) das Risiko eines Nuklearkrieges auf sich zu nehmen, wiesen sie den jüdischen Staat andererseits in die Schranken und setzten durch, dass er seinen Sieg über Ägypten militärisch nicht voll auskostete. Kissinger erkannte, dass der neue ägyptische Präsident Sadat den

Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 160, die Details über die Waffenhilfe S. 167-169. Vgl. auch Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 48-52.

81 Wenn nicht anders vermerkt, gebe ich hier eine Zusammenfassung der detaillierten Darstellung und Analyse bei Quandt, a.a.O. (Anm. 77), S. 55-173, insbesondere S. 124-129 und 172f.

82 Gleichwohl spürte auch er den Druck der Lobby, z.B. in der Jerusalem-Frage. In seinen Memoiren schrieb er dazu: „One of the main problems I faced (...) was the unyielding and shortsighted pro-Israeli attitude in large and influential segments of the American Jewish community, Congress, the media and in intellectual and cultural circles. In the quarter century since the end of World War II this attitude had become so deeply ingrained that many saw the corollary of not being pro-Israel as being anti-Israeli, or even anti-Semitic. I tried unsuccessfully to convince them that this was not the case.” Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 143. Gleichzeitig bewunderte er die Israelis wegen ihrer „toughness“. Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 170.

83 Details bei Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 176-182.

84 Ebda., S. 197f. und Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 176.

Krieg in erster Linie zur Verbesserung seiner politischen Position und aus einer grundsätzlich moderaten und Kompromiss orientierten Haltung heraus begonnen hatte. Sadat sollte nicht gedemütigt werden.<sup>85</sup>

Mit einer Mischung aus Druck und Unterstützung gelang es Präsident Nixon und Kissingers Pendeldiplomatie, die verfeindeten Parteien Ägypten und Israel an den Verhandlungstisch zu bringen und erste Vereinbarungen, u.a. über einen Teilrückzug der israelischen Truppen aus dem Sinai, zu erzielen. Die Strategie, die arabischen Staaten davon zu überzeugen, dass israelische Konzessionen nur über Washington zu haben waren, und die israelische Intransigenz durchaus machiavellistisch einzusetzen, zeigte erste Früchte. Ägypten gab seine prosovjetsche Orientierung auf und wandte sich mehr und mehr den USA zu. Die Militärhilfe an Israel machte schon 1971 einen großen Sprung nach oben, 1974 lag sie zum ersten Mal über 1 Mrd. Dollar, und zwar deutlich, um die Verluste aus dem Yom Kippur-Krieg auszugleichen. Im selben Jahr stiegen die USA mit einem hohen Betrag in die Wirtschaftshilfe für Israel ein. 1976, schon unter Präsident Ford, aber noch mit Kissinger als Außenminister, gab es die erste Waffenhilfe an Ägypten, das im selben Jahr seinen Freundschafts- und Kooperationsvertrag mit der Sowjetunion aufkündigte. Ford war noch bereit, wie Nixon die Hilfe an Israel auch als Druckmittel einzusetzen, um weitere Konzessionen in der Sinai-Frage auszuhandeln, und er kritisierte die israelische Siedlungspolitik in den besetzten Gebieten. Im Wahlkampf passte er sich dann freilich den stärker pro-israelischen Tönen seines Herausforderers Carter an.

Die Nixon/Kissinger-Periode ist nicht nur aus der Globalperspektive (Ausbrechen Ägyptens aus der alten Israel feindlichen Koalition und damit Ende des großen israelisch-arabischen Macht- und Sicherheitskonflikts) von erheblicher Bedeutung. In ihr wird der Grundstein für die Beziehungen zu Israel nicht mehr nur als „special“, sondern als „strategic relationship“ gelegt. Israel erhielt deutlich höhere Beträge an Militär- und Wirtschaftshilfe, was seine Position gegenüber den Arabern zusätzlich verbesserte. Auf der anderen Seite hatte Kissinger nicht zuletzt durch seine Pendeldiplomatie begriffen, dass das „Palästinenser-Problem“ den Kern des Konflikts bildete. Damit konnte das State Department wieder an seine früheren Analysen aus der Zeit vor und um die Staatsgründung Israels anknüpfen. Der Leiter der Nahost-Abteilung, Harold Saunders, führte am 12. November 1975 vor dem House Foreign Affairs Subcommittee on the Middle East aus:

(...) the legitimate interests (es heißt – noch – nicht „rights“, G.K.) of the Palestinian Arabs must be taken into account in the negotiation of an Arab-Israeli peace. In many ways, the Palestinian dimension of the Arab-Israeli conflict is the heart of that conflict. Final solution of the problems arising from the partition of Palestine, the establishment of the State of Israel, and Arab opposition to those events will not be possible until agreement is reached defining a just and permanent status for the Arab peoples who consider themselves Palestinians.<sup>86</sup>

85 Details bei Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 205-210.

86 Harold H. Saunders: U.S. Foreign Policy and Peace in the Middle East (November 12, 1975), in: Laqueur/Rubin, a.a.O. (Anm. 4), S. 203-206, hier S. 203. Vgl. auch Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 117 und Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 241f.

Die Aussage, die als Saunders-Dokument bekannt wurde, löste einen Aufruhr bei den amerikanischen Zionisten und in Israel aus. Der Widerstand war so stark, dass sich Kissinger von dem Dokument vorsichtig distanzierte, obwohl er selbst daran mitgearbeitet hatte. Es erfolgte noch kein Wechsel der amerikanischen Politik, aber der Wechsel der Perspektive – oder genauer: die Rückkehr zur ursprünglichen Perspektive – hatte begonnen, auch wenn Kissingers politische Zeit zu Ende ging.

Präsident Carter, der seinen Wahlsieg nicht zuletzt jüdischen Wahlkampfspenden und dem „Jewish vote“ verdankte, das ihm die Elektoralstimmen von New York einbrachte,<sup>87</sup> baute auf den Grundlagen auf, die Kissinger gelegt hatte, aber er wollte sie in ein „Grand Design“, in eine umfassende Friedenslösung integrieren.<sup>88</sup> Carter war der erste amerikanische Präsident, der von einem „Palestinian Homeland“ sprach. Das führte zu erheblichen Irritationen in Israel, zumal ab 1977 zum ersten Mal die Arbeitspartei nicht mehr die Regierung stellte, sondern die revisionistischen Nationalisten unter Menachem Begin. Carter musste seinen Entwurf für eine Genfer Konferenz, für die ein gemeinsamer amerikanisch-sowjetischer Vorsitz geplant und in dem von Rechten der Palästinenser die Rede war, nach heftigen Protesten der pro-israelischen Lobby und der Konservativen in den USA zurückziehen. Am Ende gelang in Camp David der Friedensvertrag zwischen Israel und Ägypten auf der Grundlage des Rückzugs Israels von der Sinai-Halbinsel, zu dessen Abschluss die amerikanische Diplomatie einen wichtigen Beitrag leistete.

Die Kopplung mit einer Lösung oder wenigstens einem Einstieg in eine Lösung der Palästinenserfrage scheiterte jedoch, obwohl Carter um die Bedeutung dieser Kopplung für Ägypten wusste. Seinem Außenminister Cyrus Vance sagte er, er solle harten Druck auf Israel ausüben, auch wenn ihm das seine Wiederwahl kosten und er die Unterstützung der amerikanischen Juden verlieren werde.<sup>89</sup> Vance erreichte damit nichts, die israelische Regierung war nicht bereit, substanzielle Konzessionen bei den politischen Rechten der Palästinenser oder in der Siedlungspolitik zu machen. Die Vereinbarung zwischen Israel und Ägypten blieb letztlich ein bilaterales Abkommen. Nur in der Rahmenordnung werden die Rechte der Palästinenser ansatzweise erwähnt, und selbst diese Erwähnung widerrief Begin gleich am Tag nach der Unterzeichnung: sie sei ohne jede Bedeutung. Den Preis für den Separatfrieden, den Sadat hatte vermeiden wollen, zahlte Ägypten mit einer jahrelangen Isolierung und Sadat selbst mit seinem Leben. Was die Palästinenser betraf, so schreibt Quandt:

(...) one must frankly admit, the American political system makes it difficult for a president to tackle a problem like that of the Palestinians. (...) the Palestinian question has proved to be so controversial that most presidents have been reluctant to get deeply involved in it. Sadat, who was genuinely popular with the American public, was, in Carter's view, worth a fight with Begin. But the Palestinians had no domestic constituency, and when Sadat

87 Vgl. Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 249f.

88 Meine Zusammenfassung nach Quandt, a.a.O. (Anm. 77), Kapitel 6.

89 Ebda., S. 220.

seemed less concerned about their fate than about Sinai, Carter found it impossible to be more demanding than the leader of the largest Arab country.<sup>90</sup>

### 3.1.3 Die Ära Reagan: Initiativen, aber wenig Bewegung

Die achtziger Jahre unter Präsident Reagan führten zu einer weiteren Intensivierung der Beziehungen zwischen den USA und Israel, gerade auch auf der Ebene der Regierungsbürokratie, aber sie brachten den Friedensprozess nur wenig voran.<sup>91</sup> Die Ost-West-Perspektive mit dem Ende der Entspannung und einer Wiederbelebung des Kalten Krieges dominierte zunächst Reagans Nahost-Politik, was sich in einer gegen die Sowjetunion gerichteten Vereinbarung mit Israel über strategische Zusammenarbeit dokumentierte, die die USA am 18. Dezember 1981 unterzeichnet hatten. Die Umsetzung wurde jedoch verschoben, weil Israel seinen Rechtsbereich auf die Golan-Höhen ausdehnte, was einer Vorstufe zur Annexion gleichkam. Das Jahr 1982 wurde geprägt vom Einmarsch Israels in den Libanon. Die amerikanische Regierung war gespalten in der Frage, wie sie reagieren sollte.<sup>92</sup> Verteidigungsminister Sharon rechnete offenbar nicht mit einem Einspruch von Seiten der USA, aber am 9. Juni schrieb Reagan einen bitteren Brief an den israelischen Premierminister Begin:

I am extremely concerned by the latest reports of additional advances of Israel into central Lebanon and the escalation of violence between Israel and Syria. Your forces moved significantly beyond the objectives that you have described to me. (...) I implore you to recommend to your government the acceptance of my proposal. Menachem, a refusal by Israel to accept a ceasefire will aggravate further the serious threat to world peace and will create extreme tension in our relations.<sup>93</sup>

Die USA entschieden sich schließlich, selbst in den Konflikt einzugreifen und den Abzug der PLO aus Beirut abzusichern. Danach kam es am 23. Oktober 1983 zu einem schweren Selbstmordattentat auf den Gebäudekomplex der multinationalen Friedenssicherungstruppe in Beirut, bei dem 241 US-Soldaten getötet wurden. Eine Konsequenz daraus war, dass die USA umgehend das Strategic Cooperation Agreement mit Israel vom Dezember 1981 in Kraft setzten und sich zügig auf die Einrichtung von gemeinsamen politisch-militärischen Arbeitsgruppen verständigten.

Dem neuen Außenminister George Shultz – Alexander Haig hatte u.a. wegen seiner zu radikal pro-israelischen Position bei der Libanon-Invasion den Hut nehmen müssen – war klar, dass es einer neuen Nahost-Initiative der USA bedurfte, um den noch fragilen israelisch-ägyptischen Frieden abzusichern und die Nachwirkungen des israelischen Ein-

90 Ebda., S. 236.

91 Wieder orientiere ich mich, wenn nicht anders angemerkt, weitgehend an Quandt, a.a.O. (Anm. 77), und zwar Kap. 8 und 9.

92 Während Außenminister Haig Israel als „strategic asset“ im Kampf gegen arabischen Radikalismus und internationalen Terrorismus betrachtete, sah Verteidigungsminister Weinberger in Israel eher eine Belastung für die Beziehungen der USA zu den arabischen Staaten, insbesondere den Öl produzierenden Ländern. Vgl. Shlaim, a.a.O. (Anm. 69), S. 402.

93 Quandt, a.a.O. (Anm. 77), S. 252.

marschs ins Zentrum des Nachbarlandes abzumildern. Daraus wurde der Reagan-Plan, mit dem die amerikanische Diplomatie an Camp David anknüpfte. Präsident Reagan bekräftigte noch einmal die Grundprinzipien der Nahost-Politik der USA: Sicherheit für Israel; harte, faire und direkte Verhandlungen zwischen den arabischen Staaten und Israel, sowie politische Rechte für die Palästinenser, insbesondere „autonomy“ und „self-government“. Die Friedensformel war nach wie vor „Land gegen Frieden“, wobei der territoriale Verzicht Israels jedoch nicht zu einem unabhängigen palästinensischen Staat, sondern zu einer Assoziation mit Jordanien führen sollte:

(...) peace cannot be achieved by the formation of an independent Palestinian state in those territories. Nor is it achievable on the basis of Israeli sovereignty or permanent control (...) it is the firm view of the United States that self-government by the Palestinians of the West Bank and Gaza in association with Jordan offers the best chance for a durable, just and lasting peace.<sup>94</sup>

Reagan unterstrich das „ironclad commitment“ der Vereinigten Staaten für die Sicherheit Israels, zugleich warb er entschieden für einen Siedlungs-Stopp in der geplanten fünfjährigen Übergangsperiode palästinensischer Selbstverwaltung:

The United States will not support the use of any additional land for the purpose of settlements during the transition period. Indeed, the immediate adoption of a settlement freeze by Israel, more than any other action, could create the confidence needed for wider participation in these talks. Further settlement activity is in no way necessary for the security of Israel and only diminishes the confidence of the Arabs that a final outcome can be freely and fairly negotiated.<sup>95</sup>

Begin reagierte verärgert auf den Reagan-Plan und mobilisierte erst sein Kabinett und dann die Knesseth zum Widerspruch, er selbst bezeichnete den Reagan-Plan öffentlich als Einmischung in Israels innere Angelegenheiten,<sup>96</sup> aber die Initiative stand und fiel nicht nur mit der israelischen Siedlungspolitik, sondern war auch von einer Einigung zwischen König Hussein und der PLO abhängig. Die kam erst nach einem neuen Anlauf zu Beginn der zweiten Amtszeit von Präsident Reagan am 11. Februar 1985 zustande. Die Voraussetzungen schienen jetzt auch deshalb günstiger, weil nach den Wahlen in Israel und der Bildung einer großen Koalition aus Labour und Likud Simon Peres Premierminister geworden war. Die Vereinbarung zwischen Jordanien und der PLO hielt jedoch nur etwa ein Jahr – Syrien, das kein neues Camp David wollte, hatte massiven Druck auf König Hussein ausgeübt, ebenso wie der radikale Flügel der PLO auf Arafat –, und Shultz kam zu der Auffassung, dass weder König Hussein noch Premierminister Peres politisch ausreichend abgesichert waren, um die für eine Vereinbarung erforderlichen Konzessionen anbieten und durchhalten zu können. 1986/87 unternahm Shultz, Peres und Hussein einen neuen Versuch; diesmal verhandelte Hussein direkt mit Peres, der nach dem verabredeten Platztausch Außenminister unter Premierminister Ytzhak Shamir geworden war. Peres und Hussein verständigten sich am 11. April 1987 in London auf Grundprinzipien für ei-

94 The Reagan Plan, in: Laqueur/Rubin, a.a.O. (Anm. 4), S. 257-263, das Zitat S. 262.

95 Ebda., S. 261.

96 Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 292.

ne internationale Konferenz; eine Vereinbarung, die aber von Shamir entschieden verworfen wurde. Der war nicht bereit, auch nur einen Quadratzentimeter von Eretz Israel herauszurücken; ihm war, wie er offen und öffentlich einräumte, das Prinzip Land gegen Frieden überhaupt fremd.<sup>97</sup>

Im Zuge der ersten Intifada (ab 1987), die auch die öffentliche Meinung in den USA einschließlich eines großen Teils der amerikanischen Juden gegen das harte Vorgehen der israelischen Armee aufbrachte, machte Shultz einen neuen Anlauf, um zu einer umfassenden Regelung des Nahost-Konflikts zu kommen. Die Programmatik einer internationalen Auftaktkonferenz mit daran anschließenden bilateralen Verhandlungen, Verabredungen für eine Übergangszeit und dann Endstatus-Verhandlungen nimmt das Design der nachfolgenden Bush-Administration schon in den Grundzügen vorweg. Shultz hoffte auch, mit dieser Initiative Einfluss auf die bevorstehenden Wahlen in Israel nehmen zu können. Von fast allen Seiten gab es jedoch Einwände, lediglich Ägypten unterstützte die Shultz-Initiative. Das Vorhaben scheiterte dann endgültig, als König Hussein am 31. Juli 1988 alle rechtlichen und Verwaltungsverbindungen zur West Bank abbrach und die PLO als alleinige Vertretung der Palästinenser anerkannte.

In der Endphase seiner Amtszeit wandte sich Shultz deshalb der PLO zu, und tatsächlich hoben die USA am 14. Dezember 1988 nach langen Verhandlungen über Dritte, in denen Arafat schließlich die entscheidenden von den Vereinigten Staaten geforderten Formulierungen öffentlich verwendete (Anerkennung der UN-Resolutionen 242 und 338 als Grundlage für Verhandlungen mit Israel, Anerkennung des Existenzrechts Israels, Verzicht auf terroristische Aktivitäten) das Kontaktverbot zur PLO auf. Das war die größte Überraschung der Reagan-Zeit der achtziger Jahre. Insgesamt aber hatte sich im israelisch-palästinensischen Kernkonflikt wenig bewegt. Allerdings hatten sich die Voraussetzungen für eine Regulierung des Konflikts insofern weiter geklärt, als die jordanische Option nun endgültig vom Tisch war und alle Beteiligten endgültig mit der Frage einer palästinensischen Staatlichkeit konfrontiert wurden.

Die USA hatten einmal mehr Israel in die Schranken gewiesen, wenn es übergeordnete Interessen der Vereinigten Staaten zu gefährden drohte, und damit die totale Zerschlagung der PLO verhindert. Aber in der Friedenspolitik handelte die amerikanische Führung trotz ihrer Initiativen eher reaktiv. Quandt beklagt in seinem Resümee einen Mangel an Ausgewogenheit in den Beziehungen zu Israel.<sup>98</sup> Die USA hätten in den achtziger Jahren zu viel Gewicht auf die strategische Verbindung zum jüdischen Staat gelegt – der Kongress erklärte übrigens 1987 Israel zum „major non-Nato ally“, ohne dass sich daraus ein formaler Bündnisvertrag ergeben hätte; darauf wurde nicht zuletzt aus taktischen Gründen verzichtet – und zu wenig in den Friedensprozess investiert. Zwar war Reagans Position in der Frage der Siedlungen politisch eindeutig, aber der amerikanische Präsident un-

97 Quandt, a.a.O. (Anm. 77), S. 272 und 276.

98 Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 121-124 zitiert mehrere Stellungnahmen von AIPAC, die sich außerordentlich positiv über die Nahost-Politik von Reagan und Shultz äußerten; sie habe sich dramatisch zugunsten Israels verbessert, was einer Art Revolution gleichkomme.



terlief diese Eindeutigkeit dadurch, dass er – entgegen der bisherigen Praxis der USA – die Siedlungen in der West Bank und in Gaza nicht mehr als illegal, also völkerrechtswidrig bewertete. Die Zahl der Siedler hat sich in den achtziger Jahren von ca. 15.000 auf über 60.000 erhöht, und viele amerikanische Nahost-Experten sahen darin schon damals ein kaum noch zu überwindendes Hindernis für eine Friedenslösung.<sup>99</sup>

#### 3.1.4 Spannungen mit Israel und ein neues Grand Design (Bush sen.)

Die Regierung Bush sen. verfolgte im Vergleich zur ihrer Vorgängerin eher die traditionelle Linie republikanischer Nahost-Politik.<sup>100</sup> Ihr Verhältnis zu Israel war weniger emotional, sondern eher praktisch-pragmatisch orientiert und an Nutzenkalkülen ausgerichtet; sie sah sich weniger abhängig vom „Jewish vote“ in den USA und verfügte über gute Beziehungen zu den arabischen Ländern. Die Bush-Administration wollte sich im Friedensprozess zunächst zurückhalten, wurde aber unweigerlich in die alte Vermittlerrolle hineingezogen. Versuche, die Blockade in der Frage palästinensischer Wahlen in den besetzten Gebieten aufzulösen, scheiterten jedoch am israelischen Widerstand. Die Kontakte zur PLO brach die Regierung nach erneuten Terroraktionen auf Druck der israelischen Regierung und des Kongresses ab.

Außenminister Baker machte während seiner Amtszeit und später in seinen Memoiren keinen Hehl daraus, dass die Expansions- und Annexionspolitik Israels, insbesondere der Regierung Shamir, das zentrale Hindernis im Friedensprozess bildete. Ihm war klar, dass der Likud letztlich die Option Land für Frieden im wörtlichen Sinne „verbauen“ wollte. Schon bei einem seiner ersten Auftritte kritisierte Baker am 22. Mai 1989, und zwar ausgerechnet vor dem American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), die israelische Siedlungspolitik scharf:

Für Israel ist es nun an der Zeit, ein- für allemal die unrealistische Vision eines Groß-Israel zu begraben. Israelischen Sicherheitsinteressen in der Westbank und dem Gaza-Streifen kann mit einer Vereinbarung, die auf der Resolution 242 gründet, Rechnung getragen werden. Stellen Sie die Annexion ein, beenden Sie die Siedlungsaktivitäten (...) Und reichen Sie den Palästinensern als Nachbarn die Hand, die politische Rechte verdienen.<sup>101</sup>

Baker entfachte mit dieser Kritik einen Sturm der Entrüstung nicht nur in Israel und bei der pro-israelischen Lobby. 95 Senatoren solidarisierten sich mit der israelischen Regierung gegen ihren eigenen Außenminister. Der ließ sich jedoch nicht beirren. Vor einem Unterausschuss des Repräsentantenhauses sagte Baker am 22. Mai 1991:

Ich glaube nicht, dass es ein größeres Hindernis für den Frieden gibt als die Siedlungsaktivitäten, die nicht nur unvermindert anhalten, sondern sogar mit größerem Tempo fortgesetzt werden. Nichts hat meine Aufgabe, arabische und palästinensische Gesprächspartner für Israel zu finden, mehr erschwert, als bei jedem Besuch in der Region von einer neuen

99 Quandt, a.a.O. (Anm. 77), S. 287.

100 Vgl. dazu Markus Kaim, Zwischen globaler Hegemonie und regionaler Begrenzung. Die amerikanische Politik im arabisch-israelischen Konflikt 1991-1996, Baden-Baden (Nomos) 1998.

101 Ebda., S. 73.

Siedlung begrüßt zu werden. (...) Die israelische Regierung ist nicht an möglichen Verhandlungsergebnissen interessiert, sondern mehr daran, Fakten zu schaffen. Sie schwächt unsere Bemühungen, einen Friedensprozess zu initiieren und schafft stattdessen Zwangslagen für uns.<sup>102</sup>

Die Bush-Administration war bereit, über diese Fragen den offenen Konflikt mit der Regierung Shamir und mit dem amerikanischen Kongress zu riskieren. So verweigerte sie Kreditgarantien, die Israel von den USA wünschte, um damit u.a. die Integration der neuen Einwanderer aus der Sowjetunion zu finanzieren, solange die damit gesicherten Gelder für Siedlungsbau ausgegeben würden. Damit riefen Bush und Baker nicht nur Teile der pro-israelischen Lobby auf den Plan – manche jüdische Organisationen unterstützten auch Präsident Bush –, sondern auch hektische Aktivitäten zwischen der israelischen Regierung und dem Kongress, die aber letztlich scheiterten, weil die notwendige Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern zur Überstimmung eines Vetos des Präsidenten nicht zustande kam. Die Lobby hatte überzogen, denn Bush konnte große Teile der Öffentlichkeit in einer PR-Kampagne von der Richtigkeit seiner harten Linie gegenüber Israel in der Siedlungsfrage überzeugen. Die Krise in den amerikanisch-israelischen Beziehungen, die der Konflikt über die Kreditgarantien ausgelöst hatte, schadete aber offenbar beiden Hauptkontrahenten. Shamir verlor zwar die Wahlen gegen Rabin, womit die Bush-Administration den bevorzugten Partner in Israel für ihre Nahost-Politik gefunden hatte. Andererseits verlor Bush bei den Wahlen für eine zweite Amtszeit noch einmal wichtige Prozentpunkte bei den jüdischen Wählerstimmen, was ihn – jedenfalls ist das die Position von ernst zu nehmenden Kennern der Szene – möglicherweise die Wiederwahl gekostet hat,<sup>103</sup> obwohl er im Präsidentschaftswahlkampf gegenüber Rabin noch bedeutende Konzessionen in der Siedlungsfrage gemacht hatte. Noch gegen Ende von Bushs Amtszeit passierten die Kreditgarantien den US-Entscheidungsprozess, und Israel verwendete die Gelder ohne größere Einbußen oder Einwände für den Siedlungsbau in den besetzten Gebieten.<sup>104</sup>

Grundsätzlich jedoch hatte sich die Position der USA in der Nahost-Region dramatisch verbessert. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts fiel die Sowjetunion als macht- und sicherheitspolitischer Konkurrent in der Weltpolitik und in der Region aus. Damit war auch die Position der radikalen arabischen Staaten und der PLO 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 geführt hatten. Mit der Madrider Konferenz und den darauf folgenden multilateralen und bilateralen Gesprächsrunden kam nach unermüdlichen Aktivitäten von Außenminister Baker zwar der umfassende Verhandlungsprozess in Gang, aber entscheidende Fortschritte blieben auf dieser Ebene

102 Ebda., S. 128.

103 13% der amerikanischen Juden wählten Bush, 86% Clinton. 1988 hatte Bush noch vom Sympathieeffekt vieler jüdischen Wähler für Präsident Reagan profitiert. Ebda., S. 169.

104 Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 164-165.

aus, auch nach dem Regierungswechsel in Israel. Die Früchte der Vermittlungstätigkeit von Baker erntete erst die nachfolgende Clinton-Administration. Dabei ergaben sich die entscheidende Ironie und das konflikttheoretisch äußerst relevante Faktum, dass der Durchbruch in den Beziehungen zwischen Israel und der PLO von diesen beiden Akteuren selbst ohne Beteiligung der USA in Geheimverhandlungen außerhalb bzw. neben der offiziellen Diplomatie erzielt wurde.

### 3.1.5 Die neunziger Jahre: Wechselbäder zwischen Erfolg und Niederlage (Clinton)<sup>105</sup>

Die größten Wechselbäder zwischen Erfolg und Niederlage erlebte die amerikanische Politik im Nahost-Konflikt in den neunziger Jahren unter Präsident Clinton. Sie kam einer umfassenden Verständigung über alle schwierigen substanziellen Fragen zwischen Israel und den Palästinensern am nächsten und scheiterte doch wieder in sehr charakteristischer Weise. Clinton trat seine erste Präsidentschaft als erklärter Israel-Freund an. Er und seine Berater sahen den jüdischen Staat mehr als Partner denn als Widerpart; eine Position, die allerdings durch den Regierungswechsel in Israel – zum ersten Mal seit 1977 führte die Arbeitspartei wieder eine Koalitionsregierung, und zwar ohne den Likud – erheblich erleichtert wurde. Die Clinton-Administration 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, letzten Endes bleibe den USA ohnehin nichts anderes, als mit der jeweiligen israelischen Regierung zu kooperieren.

Die Vereinigten Staaten orientierten sich auch in der Sprachregelung wieder deutlicher an israelischen Auffassungen und versuchten, die völkerrechtliche Position der Palästinenser zu schwächen. So unternahmen sie mehrere Initiativen in den Vereinten Nationen zur Änderung von UN-Resolutionen, die Bezug auf Rechte der Palästinenser nahmen.<sup>106</sup> Die besetzten wurden nicht mehr als besetzte, sondern als umstrittene Gebiete bezeichnet, Ostjerusalem nicht mehr als Teil der besetzten Gebiete genannt, und es erfolgte keine ausdrückliche Verurteilung des Siedlungsbaus mehr. Unter Clinton verweigerten die USA zum ersten Mal der UN-Resolution 194, die das Recht der palästinensischen Flüchtlinge auf Repatriierung oder Umsiedlung und Kompensation vorsieht, ihre Zustimmung. Außerdem wurde die militärische Zusammenarbeit weiter verstärkt bis knapp unterhalb eines förmlichen Militärpakts. Schließlich belohnten die USA jeden Fortschritt im Friedensprozess mit einer Intensivierung der Zusammenarbeit mit Israel.

Diese Vorgehensweise erwies sich für die USA in der Frühphase noch als unproblematisch; in dem Maße, in dem der Friedensprozess jedoch Mitte der neunziger Jahre wieder durch Aktivitäten der Veto-Gruppen, insbesondere durch terroristische Anschläge, durch die Ermordung Rabins und durch den Wechsel zu einer Likud geführten Regierung gefährdet wurde, geriet die amerikanische Nahost-Politik wieder in Schwierigkeiten. Die

105 Vgl. dazu Quandt, a.a.O. (Anm. 77), Kap. 11 und 12 sowie Kaim, a.a.O. (Anm. 100), S. 169-234.

106 Kaim, a.a.O. (Anm. 100), S. 231; Neff, a.a.O. (Anm. 10), S. 186.

Clinton-Administration setzte alle diplomatischen Mittel in Bewegung, um den Friedensprozess in Gang zu halten, aber Premierminister Netanjahu hatte schon bei Amtsantritt öffentlich angekündigt, er werde eher die Beziehungen zu den USA belasten, als Konzessionen an die arabischen Staaten zu machen. Nicht einmal die bescheidensten Verabredungen zu einem weiteren Rückzug der israelischen Truppen aus den besetzten Gebieten oder gar einen Stopp des Siedlungsbaus konnte er im Kabinett bzw. der Knesseth durchsetzen, und wenn, dann musste er solche Verabredungen mit provozierenden Maßnahmen kompensieren. 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, 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.<sup>107</sup>

Mit der Wahl von Ehud Barak kam wieder Bewegung in den Friedensprozess; aber am Ende lief dem amerikanischen Präsidenten die Zeit davon. Mit großem persönlichem Einsatz versuchte Clinton bei der Annäherung in den Endstatusfragen behilflich zu sein. Obwohl sich beide Seiten unter seiner Vermittlung in allen Streitpunkten näher kamen als je zuvor, fiel der Friedensprozess erneut einer Veränderung der politischen Kräfteverhältnisse und einer weiteren Gewalteskalation zum Opfer. Clinton selbst gab, wie auch Barak, wiederholt Arafat für das Scheitern der so aussichtsreich scheinenden Verhandlungen die Schuld. Zwar waren Arafats Reaktionen unverantwortlich, weil er (wieder einmal) in die Propaganda und dann in die Gewalt auswich, anstatt seine eigenen Landsleute auch nur konkret über die Verhandlungen zu informieren. Aber Clinton, der mit seinen Schuldzuweisungen Barak innenpolitisch stützen wollte und auch noch ankündigte, die USA seien eventuell bereit, ihre Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem zu verlegen, erreichte damit nur das Gegenteil: Barak war nicht mehr zu helfen, und die Palästinenser waren einmal mehr erzürnt über die parteiliche Haltung der Vereinigten Staaten.<sup>108</sup>

Das Problem der Endstatus-Verhandlungen unter Clinton war, dass (1) Baraks Rückhalt in Israel seit längerem mit jeder Konzession weiter erodiert – kurz vor Camp David war seine Koalition zusammengebrochen, hatte er keine Mehrheit mehr in der Knesseth – und (2) 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. Zu tief saßen die Enttäuschungen auf beiden Seiten, als dass sie noch in einer polarisierten und von Gewalt überschatteten Atmosphäre hätten aufgefangen werden können. Ami Ayalon, Chef des israelischen Geheimdienstes Shin Bet unter Barak, hatte seinen Premier gewarnt, das ungehinderte Anwachsen der Siedlungen auch unter seiner Regierung, die Vernachlässigung

107 Vgl. Margret Johannsen, Einflussicherung und Vermittlung. Die USA und der Nahe Osten, in: Peter Rudolf/ Jürgen Wilzewski (Hg.), Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden (Nomos) 2000, S. 148-196, hier S. 155 und 169f.

108 Zum Scheitern der Verhandlungen vgl. IISS (Hg.), Strategic Survey 2000-2001, Oxford (Oxford University Press) 2001, S. 137-153, hier S. 142-150.

des Verhandlungsprozesses mit den Palästinensern zugunsten von Gesprächen mit Syrien, vor allem aber 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 lieferte Sharons Marsch auf den Tempelberg am 28. September 2000, eine gezielte Provokation, mit der Sharon seinen innerparteilichen Rivalen Netanjahu ausstechen wollte.<sup>109</sup> Mit dem Beginn der Al-Aksa Intifada und mit dem Wahlsieg Sharons waren die Chancen auf einen Verhandlungsfrieden endgültig dramatisch gesunken.

Die in Israel und in den USA bis hinein ins linksliberale Lager weit verbreitete These, man habe sich in der anderen Seite getäuscht bzw. sei von Arafat getäuscht worden, der letztlich doch nicht bereit sei, sich mit der Existenz des jüdischen Staates abzufinden und der die zweite Intifada lanciert habe, um sich nicht auf die Zwei-Staaten-Lösung einlassen zu müssen, wird genährt von einem Missbrauch, ja einer gezielten Manipulation nachrichtendienstlicher Informationen für politische Zwecke; so jedenfalls die These von Amos Malka, Leiter des militärischen Nachrichtendienstes in Israel von 1998 bis 2001.<sup>110</sup> Die Gegenthese, der zufolge für das Scheitern des Friedensprozesses beide Seiten verantwortlich waren, wird nicht nur von einer inzwischen breiten Sekundärliteratur gestützt, die zum Teil aus dem Berater-Umfeld der Verhandlungen kommt oder auf Interviews mit Beteiligten beruht.<sup>111</sup> Schon seit längerem wird in differenzierten Analysen der palästinensischen Politik die Auffassung vertreten, dass Arafat zwar grundsätzlich an der Option der Gewalt festhielt, wenn sie ihm als politisch nützlich erschien, aber nicht um Israel zu zerstören, sondern um eine Lösung zu erreichen, die möglichst nahe bei den offiziellen Grundpositionen nicht nur der Palästinenser, sondern auch der arabischen Staaten lag.<sup>112</sup> Was die Rückkehr der Flüchtlinge betrifft, so ging es auch Arafat nicht mehr um eine physische Revision der Verhältnisse, sondern in erster Linie um eine Anerkennung der (Mit)Verantwortung Israels.

Was die USA angeht, so hat Clinton letztlich den Fortschritt im Friedensprozess den amerikanisch-israelischen Beziehungen untergeordnet, deren „special relationship“ aber spätestens mit Netanjahu wieder zum Problem für die Verhandlungen geworden war.

109 So übrigens auch die Schlussfolgerungen der Mitchell Commission. Vgl. zum Ganzen Henry Siegman, Sharon and the Future of Palestine, in: *The New York Review of Books* vom 2. Dezember 2004, S. 7-14, hier S. 12.

110 Vgl. Robert Malley, Israel and the Arafat Question, in: *The New York Review of Books* vom 7. Oktober 2004, S. 19-23, hier S. 23 (Rezension zu Dennis Ross, *The Missing Peace. The Inside Story of the Fight for the Middle East*, New York [Farrar, Straus, and Giroux] 2004).

111 Vgl. Hussein Agha/Robert Malley, Camp David. The Tragedy of Errors, in: *The New York Review of Books* vom 9. August 2001, [www.nybooks.com/articles/14380](http://www.nybooks.com/articles/14380); Ron Pundak, From Oslo to Taba. What Went Wrong?, in: *Survival*, Jg. 43, Nr. 3, Herbst 2001, S. 31-46; Charles Enderlin, *Shattered Dreams. The Failure of the Peace Process in the Middle East, 1995-2002*, New York (Other Press) 2003.

112 Vgl. etwa Jeremy Pressman, Visions in Collision. What Happened at Camp David and Taba?, in: *International Security*, Jg. 28, Nr. 2, Herbst 2003, S. 5-43; IISS, *Strategic Survey 2000/2001*. Vgl. auch die Systematisierung der Deutungsversuche bei Itamar Rabinovich, *Waging Peace. Israel and the Arabs 1948-2003*, Revised Edition, Princeton, N.J. (Princeton University Press) 2004, S. 160ff.

Durch die Begünstigung Israels hat der amerikanische Präsident die moderaten Kräfte in Israel geschwächt und zugleich die radikalen Palästinenser gestärkt.<sup>113</sup> Auch in den neunziger Jahren ging die Siedlungstätigkeit in den besetzten Gebieten kontinuierlich weiter. Zwar hat sich die Zahl der Siedlungen nur noch unwesentlich erhöht, die Zahl der Siedler aber verdoppelte sich von ca. 100.000 im Jahre 1992 auf fast 200.000 im Jahre 2000. Dennis Ross, einer der besten Nahost-Diplomaten der USA, sieht neben Arafat das Hauptproblem des Oslo-Prozesses darin, dass er sich nicht früher der heiklen Endstatus-Fragen angenommen habe. Was die Möglichkeiten angeht, Druck auf beide Seiten auszuüben, so räumt auch Ross ein, dass man sich zwar amerikanische Sanktionen gegenüber den Palästinensern vorstellen könne, nicht aber gegenüber Israel. Ross zeigt selbst, wie schwer es war, Israel offen zu bedrängen, und zwar wegen der „Probleme“, die damit *in den USA* verbunden waren.<sup>114</sup>

### 3.1.6 Eskalation und Stagnation (Präsident Bush jr.)

Die arabische Welt setzte zunächst Hoffnungen auf die Präsidentschaft von George W. Bush jr., weil sie ihn mit der Politik seines Vaters und den amerikanischen Ölinteressen identifizierte.<sup>115</sup> Sie übersah dabei, dass Bush jr. neben den Reichen und Superreichen und der Öl-Lobby eine andere Klientel der republikanischen Partei bedient, nämlich die Christliche Rechte, die aus religiösen Gründen eine entschieden pro-israelische Position verfolgt. Völlig konträr zu den genannten Erwartungen kam es unter Bush jr. zum ersten Mal in der Geschichte der amerikanisch-israelischen Beziehungen zu einem hohen Maß an Übereinstimmung zwischen einer US-Administration und einer vom Likud dominierten Regierung.<sup>116</sup> Das hat auch damit zu tun, dass wichtige Berater des Präsidenten die Radikalkritik der israelischen Nationalisten am Friedensprozess teilen, die palästinensische Seite für dessen Scheitern verantwortlich machen und teilweise offen annexionistische Positionen vertreten.

Der 11. September verstärkte die Identifikation zwischen Likud und Bush-Administration. Ähnlich wie 1967 wurden Amerikaner und Israelis wieder als Brüder im Kampf interpretiert, diesmal nicht gegen die Sowjetunion bzw. deren Verbündete, sondern gegen

113 So Kaim, a.a.O. (Anm. 100), S. 182f.

114 Malley, a.a.O. (Anm. 110), S. 20.

115 Zum folgenden vgl. Markus Kaim, „Ready to Assist, Not Insist“. Die Nahostpolitik der Bush-Administration, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Trier (Wissenschaftlicher Verlag Trier) 2003, S. 326-354 sowie Peter Rudolf, *Präsident Bush als Friedensstifter? Amerikanische Nahostpolitik zwischen außenpolitischen Erwartungen und innenpolitischen Imperativen*, SWP-Aktuell 28, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik) 2003 und die detaillierten jährlichen Analysen in IISS (Hg.), *Strategic Survey* 2001/02, S. 182-198; 2002/03, S. 173-186 und 2003/04, S. 172-183, Oxford (Oxford University Press) 2002, 2003 und 2004. Vgl. auch die regelmäßige Berichterstattung im jährlichen „Friedensgutachten“ deutscher Friedensforschungsinstitute, Münster (LIT-Verlag) 2002 ff.

116 Rudolf, a.a.O. (Anm. 115), S. 2.

den internationalen Terrorismus.<sup>117</sup> Während das State Department noch davon ausging, dass der Terrorismus der Palästinenser und der Al-Kaida verschiedene Wurzeln haben, verschmolzen sie in den Augen der Neokonservativen zu einer einheitlichen Bedrohung. Angesichts der Konstellation vor Ort mit einem wenig konzessionsbereiten und für seine harte Einstellung gegenüber den Palästinensern bekannten israelischen Premierminister und sich weiter radikalisierenden palästinensischen Terrorgruppen vor dem Hintergrund einer kontinuierlich zerfallenden Ökonomie und Verwaltung hätte auch eine beweglichere US-Regierung vermutlich wenig ausrichten können. Die Regierung von George Bush jr. hat sich den geringen Spielraum, den sie hätte haben können, durch ihre Fixierung auf einen pauschalen Kampf gegen den Terror und durch das Irak-Abenteuer selbst verbaut, sie hat sich in der Endphase auch noch von gemeinsamen westlichen Positionen gelöst und Konzessionsbereitschaft gegenüber der israelischen Expansionspolitik signalisiert.

Im Friedensprozess hielt sich die neue amerikanische Regierung zunächst bewusst zurück, sie erklärte, sie sei „ready to assist, not insist“.<sup>118</sup> Das hatte einmal damit zu tun, dass sie sich auch in ihren politischen Formen deutlich von ihrer demokratischen Vorgänger-Regierung absetzen wollte, es lag aber auch daran, dass führende Regierungsexperten den Konflikt im aktuellen Stadium nicht für regelungsreif hielten. Mit dem Mitchell-Report vom Mai 2001 trat die Nahost-Politik der USA wieder in eine aktivere Phase ein, ohne dass ihre Emissäre etwas bewegen konnten. Die zunehmende Eskalation der Gewalt brachte die Regierung Bush zwar dazu, ihre Zurückhaltung zu überdenken, doch der geplante dramatische Wiedereintritt in die Nahost-Diplomatie musste wegen des 11. September zunächst verschoben werden. Am 2. Oktober erklärte Bush seine Unterstützung für einen palästinensischen Staat, betonte aber ebenso unmissverständlich, dass die Palestinian Authority vor einer Wiederaufnahme von Verhandlungen wirksame Maßnahmen gegen die terroristischen Aktivitäten zu ergreifen habe. In einer längeren Rede vor dem McConnell Center for Political Leadership, die dem Kampf gegen den Terrorismus und dem Frieden im Nahen Osten gewidmet war, führte Colin Powell am 19. November 2001 die Vorstellungen seiner Regierung weiter aus. Er wandte sich zunächst an die palästinensische Seite und forderte sie entschieden auf, entschlossen und mit wirksamen Ergebnissen gegen den eigenen Terror vorzugehen, und nahm die arabische Öffentlichkeit mit in die Verantwortung:

Palestinians must realize that the violence has had a terrible impact on Israel. (...) the endless messages of incitement and hatred of Israelis and Jews that pour out of the media in so much of the Palestinian and Arab worlds only reinforce these fears (i.e. doubts in Israel whether Palestinians really want peace, G.K.). No one can claim a commitment to peace while feeding a culture of hatred that can only produce a culture of violence.<sup>119</sup>

117 In seiner State of the Union Ansprache vom Januar 2002 erklärte Bush Hamas, Hisbollah und Islamischen Djihaad zu Feinden der USA, Sharon nannte er einen Mann des Friedens. [www.whitehouse.gov/newsreleases/2002/01/2002/01/29](http://www.whitehouse.gov/newsreleases/2002/01/2002/01/29).

118 Kaim, a.a.O. (Anm. 115), S. 337.

119 Colin L. Powell, Remarks at the McConnell Center for Political Leadership, November 19, 2001, [www.state.gov/secretary/rm/2001/6219pf.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2001/6219pf.htm), S. 2 von 6.

Aber Powell richtete ebenso klare Anforderungen an die Seite Israels:

In the absence of peace, Israel's occupation of the West Bank and Gaza has been the defining reality of Palestinians' lives for over three decades. (...) The overwhelming majority of Palestinians (...) have grown up with checkpoints and raids and indignities. (...) Too many innocent Palestinians, including children, have been killed and wounded. This, too, must stop. (...) Israeli settlement activity has severely undermined Palestinian trust and hope. It preempts and prejudges the outcome of negotiations and, in doing so, cripples chances for real peace and security. (...) Settlement activity must stop. (...) the occupation must end.<sup>120</sup>

Der eine Appell blieb so fruchtlos wie der andere, im Frühjahr 2002 eskalierte die Gewalt bis zur Wiederbesetzung eines großen Teils der West Bank durch die israelische Armee, damit war die Auflösung des Friedensprozesses von Oslo endgültig. Präsident Bushs Friedensplan vom 24. Juni 2002 wiederholte noch einmal 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.<sup>121</sup> Mit der Forderung nach einer neuen palästinensischen Führung zeichnete sich die Überlagerung der amerikanischen Politik im Nahost-Konflikt durch das neue Grand Design für den Nahen Osten ab, mit dem sich die Neokonservativen infolge des 11. September hatten durchsetzen können. Die Kooperation der USA mit einigen autokratischen arabischen Regimen hatte sich als brüchig erwiesen, jedenfalls den Terrorismus der Al-Kaida nicht verhindert, ihn möglicherweise sogar gefördert. Hinzu kam die vermeintliche Gefährdung durch Massenvernichtungswaffen in den Händen von „Schurkenstaaten“ wie Irak und die mögliche Weitergabe solcher Waffen an Terroristen. Also ging es jetzt darum, Saddam Hussein zu entmachten und damit den Nahen Osten mit einer Doppelbotschaft von Abschreckung und Reformen zu konfrontieren. Sharon sollte unterstützt und die Palästinenser nur dann belohnt werden, wenn sie vom Terrorismus Abstand nahmen. Die Förderung von Freiheit und Demokratie in der ganzen Region würde schließlich die arabische Seite friedensfähig machen und damit auch Israel zu den erforderlichen Konzessionen für eine Friedensregelung ermutigen.<sup>122</sup>

Was immer an einer behutsamen Förderung der Demokratisierung der Palestinian Authority dem Friedensprozess dienlich hätte sein können, es wurde durch die Eroberung und weitgehende Zerstörung des Amtssitzes von Arafat und einiger palästinensischer Ministerien durch Israel zunichte gemacht. Sharon hatte die Machtlosigkeit des demokratisch gewählten Palästinenserpräsidenten auf seine Art demonstriert und damit die Chancen für palästinensische Politiker, sich den westlichen Forderungen stärker zu öffnen, erheblich eingeschränkt. Zwar setzte auch die so genannte Road Map mit ihrem Drei-Stufen-Plan, auf den sich das Nahost-Quartett von USA, EU, Russland und den Vereinten

120 Ebda., S. 4 und 5 von 6.

121 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](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06).

122 Vgl. dazu Philip H. Gordon, Bush's Middle East Vision, in: *Survival*, Jg. 45, Nr.1, Frühjahr 2003, S. 155-165.



Nationen verständigte, auf Reformen auf der palästinensischen Seite, aber Abu Mazen, der erste palästinensische Premierminister, scheiterte an der Gewaltbereitschaft der terroristischen Gruppen, an der mangelnden Unterstützung Arafats, an der erneuten Eskalation durch Israel und daran, dass er zu sehr mit der amerikanischen Regierung und ihrer Unterstützung für Israel identifiziert wurde.<sup>123</sup>

Während sich die palästinensische Seite mit dem Stufenplan der Road Map einverstanden erklärte, hatte Sharon zahlreiche Bedenken artikuliert. Er wollte einem palästinensischen Staat höchstens die Hälfte der West Bank überlassen und setzte auf den Bau des Sicherheitszauns, der die Aussichten für einen lebensfähiges Palästina weiter drastisch verringerte. Was die USA angeht, so war die Frage, ob die Regierung Bush bereit sein würde, Druck auf Sharon auszuüben, sich auf die Road Map einzulassen, oder ob die Road Map eher eine kosmetische Konzession bleiben würde, um das Drängen der Europäer, insbesondere des britischen Premiers Tony Blair, auf eine Verhandlungslösung zu beschwichtigen. Während Colin Powell und Condoleezza Rice am 30. März 2003 vor AIPAC noch einmal die Siedlungsaktivitäten kritisierten und die Road Map als nicht verhandelbar bezeichneten,<sup>124</sup> distanzierte sich Präsident Bush Zug um Zug von ihrer Programmatik, nachdem sich Ariel Sharon mit seinem Gaza-Rückzugsplan im Februar 2004 selbst schon von der Road Map verabschiedet hatte.

Am 14. April 2004 erklärte Präsident Bush seine Zustimmung und bezeichnete den Abzug aus Gaza als Schritt zur Realisierung seiner Friedensvision vom Juni 2002. Die meisten Forderungen richtete er wieder an die Palästinenser, von Forderungen an Israel war gar nicht mehr die Rede, es heißt im Text nur, Israel sei „committed to take additional steps on the West Bank, including progress toward a freeze on settlement activity“, und auch dieser Satz fehlt im Schreiben an Sharon, das ansonsten weitgehend identisch mit der Erklärung ist, ganz.<sup>125</sup> Noch wichtiger aber ist, dass Bush in der Erklärung wie im Brief an Sharon ausdrücklich betonte, eine Rückkehr zu den Grenzen von 1949 sei unrealistisch; er nahm die großen Siedlungsblöcke jenseits der Grünen Linie, die er als „new realities on the ground“ bezeichnete, also schon von Verhandlungen aus. Außerdem erklärte er, eine Rückkehr palästinensischer Flüchtlinge nach Israel komme nicht mehr in Frage.<sup>126</sup> Eine Gruppe von etwa 50 pensionierten Angehörigen des diplomatischen Dienstes der USA brachte in einem offenen Brief an Präsident Bush ihre Besorgnis über seine Nahost-Politik wie folgt zum Ausdruck:

123 Strategic Survey 2003/04, S. 175-177.

124 Strategic Survey 2002/03, S. 185.

125 The White House, Statement by the President, Office of the Press Secretary, April 14, 2004, S. 3 von 3 und Letter from President Bush to Prime Minister Sharon, [www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04).

126 Vgl. dazu auch den Kommentar von Suzanne Goldenberg, Bush Rips up the Road Map. Sharon wins „historic“ backing for plan to evacuate Gaza – but hold on to West Bank control, in: The Guardian vom 15. April 2004, und Timothy Garton Ash, Der Butler Amerikas. Blairs fatale Washington-Ergebenheit, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. Oktober 2004, S. 13: „Diesen Entwurf (die Road Map, G.K.) zerriss Bush ein Jahr später auf dem Rasen des Weißen Hauses vor den Augen des britischen Premiers.“

We are (...) deeply concerned by your April 14 endorsement of Israeli Prime Minister Ariel Sharon's unilateral plan to reject the rights of three million Palestinians, to deny the right of refugees to return to their homeland, and to retain five large illegal settlement blocs in the occupied West Bank. This plan defies UN Security Council resolutions calling for Israel's return of occupied territories. It ignores international laws declaring Israeli settlements illegal. It flouts UN Resolution 194, passed in 1948, which affirms the right of refugees to return to their homes or receive compensation for the loss of their property and assistance in resettling in a host country should they choose to do so. And it undermines the Road Map for peace drawn up by the Quartet, including the US. Finally, it reverses longstanding American policy in the Middle East.<sup>127</sup>

Im August 2004 zeigte sich die britische Regierung irritiert darüber, dass die Regierung Bush offenbar auch der Erweiterung bestehender Siedlungen in der West Bank zugestimmt hatte.<sup>128</sup> Am 4. Oktober 2004 schließlich eröffnete Dov Weinglass, Berater von Premier Sharon, in einem Interview für Ha'aretz der Öffentlichkeit, der Rückzugsplan aus Gaza sei Formaldehyd, er verfolge den Zweck, auf den politischen Prozess überhaupt zu verzichten und die Frage eines palästinensischen Staates ganz zu vertagen – und zwar mit Zustimmung des amerikanischen Präsidenten und des Kongresses.<sup>129</sup> Derweil warb die republikanische Partei in Florida um die jüdischen Wählerstimmen mit einer Äußerung von Simon Peres, mit der dieser Saddam Hussein in eine Linie mit Hitler und Stalin gestellt und die Entscheidung zum Krieg gegen den Irak als mutig bezeichnet hatte. Am Ende hieß es in Großbuchstaben: "When you go to vote on November 2, ask yourself: In whose hands will you feel more secure? On whom can you depend to stand alongside Israel during times of crisis?"<sup>130</sup> Es war offensichtlich: Präsident Bush wollte keine Risiken eingehen, um etwas im israelisch-palästinensischen Konflikt zu bewegen. Sollte die Wahl so knapp ausgehen wie im Jahre 2000, dann konnte das „Jewish vote“ den Ausschlag geben. Auch geringfügige Verschiebungen bei den jüdischen Stimmen in Staaten wie Florida, Ohio oder Pennsylvania konnten die Differenz zwischen einer weiteren Hängepartie oder einer klaren Mehrheit im „electoral college“ bedeuten.<sup>131</sup> Nach allem, was hier ausgeführt wurde, ist äußerst fraglich, ob sich die USA nach Bushs Wiederwahl zu dem

127 A Letter from US Diplomats to George W. Bush, in: The New York Review of Books vom 18. November 2004, S. 61-62, hier S. 61.

128 Laut Guardian vom 24. August 2004 belief sich die Zahl der Zulassungen für Wohnungen in Siedlungen in der West Bank auf 2.167, mehr als in den drei Jahren zuvor zusammen.

129 Vgl. Henry Siegman, No Road Map, No Palestinian State. Spelling Out Sharon's Real Plan, in: International Herald Tribune vom 13. Oktober 2004, S. 6; und ders., a.a.O. (Anm. 109), S. 10: "What is remarkable about all of this is neither Sharon's deception about the purposes of his disengagement nor the administration's pandering during a presidential election. It is, rather, the arrogance that allows Weissglas to flaunt Israel's deception without fearing that it would damage Sharon's plan, so certain are he and Sharon that they have Bush and Congress in their pockets."

130 Yossi Verter, Weisglass' Declaration Gives Peres Cold Feet, in: Haaretz vom 11. Oktober 2004, [www.haaretz.com/hasen/objects/pages/PrintArticleEn.jhtml?itemNo=486971](http://www.haaretz.com/hasen/objects/pages/PrintArticleEn.jhtml?itemNo=486971), S. 3 von 3.

131 Jonathan D. Sarna, Why They're Fighting for the Jewish Vote, in: International Herald Tribune vom 26. Okt. 2004, S. 7.

„evenhanded peace partner“ im Nahostkonflikt entwickeln, den die schon erwähnten amerikanischen Diplomaten in ihrem offenen Brief gefordert haben.<sup>132</sup>

### 3.3 Kongress und Gesellschaft

#### 3.3.1 Der Kongress

Der Aufmerksamkeitswert des Nahost-Konflikts und vor allem des Verhältnisses der USA zu Israel ist sehr hoch, in dieser Hinsicht besteht ein großer Profilierungsbedarf der Senatoren und Abgeordneten. Die dominierende Stimmung ist seit den sechziger Jahren eindeutig und meist einseitig pro-israelisch, was sich nicht nur bei der großzügigen Bewilligung der Wirtschafts- und Militärhilfe zeigt, für die der Kongress verantwortlich ist.<sup>133</sup> Als Streitpartner mit Israel jedenfalls ist der Kongress ungeeignet. Analysen des Abstimmungsverhaltens offenbaren ein für amerikanische Verhältnisse außergewöhnlich geringes Maß an Abweichungen, die pro-israelische Zustimmungquote erreicht in der Regel 85-95 Prozent.<sup>134</sup>

Der Kongress bezieht in der Nahost-Politik zwar immer wieder mal Position gegen die eigene, also die amerikanische Regierung, aber in der Regel nur dann, wenn sie ihm nicht ausreichend oder eindeutig genug pro-israelisch erscheint! 1975 wiesen 76 Mitglieder des Senats in einem Schreiben an Präsident Ford die Versuche der Administration zurück, Israel für den Abbruch der Verhandlungen über einen Rückzug aus dem Sinai verantwortlich zu machen.<sup>135</sup> Im April 1998 wandten sich auf Anregung von Premierminister Netanjahu 81 Senatoren und 220 Abgeordnete in Briefen an Präsident Clinton und warnen ihn, zu viel Druck auf Israel auszuüben. Bei seiner US-Reise ließ sich Netanjahu im Kongress wie ein Held feiern.<sup>136</sup> Auch heikle Themen werden zur Profilierung instrumentalisiert, insbesondere in Wahlkampfzeiten. Ein Beispiel dafür bietet der Embassy Relocation Act, mit dem der Kongress 1995 wieder einmal die Verlegung der amerikanischen Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem forderte. Senator Dole, der bei einem früheren Versuch noch dagegen gestimmt hatte, machte sich jetzt, da er im Wahlkampf gegen Präsident Clinton stand, selbst für diese Vorlage stark.<sup>137</sup> Im November 2001 drängten 89 von 100 Senatoren Präsident Bush, Israel nicht davon abzuhalten, mit aller Macht gegen den palästinensischen Terrorismus vorzugehen;<sup>138</sup> und im Frühjahr 2003 unterschrieb eine

132 Siehe Anm. 127. Vgl. auch die skeptischen Kommentare von Sam Bahour/Michael Dahan, *The Same Old Song*, und Thomas Oliphant, *Bush Gets a Third Chance*, in: *International Herald Tribune* vom 20./21. November 2004, S. 6.

133 Rudolf, a.a.O. (Anm. 115), S. 7.

134 Hubel/Kaim/Lembcke, a.a.O. (Anm. 1), S. 156-157.

135 Ari Rath, *Washingtons Rolle im Nahen Osten verändert sich*, in: *Israel und Palästina*, Themenheft 53 (Israel und die USA) 1998, S. 19-38, hier S. 29.

136 Johannsen, a.a.O. (Anm. 107), S. 169.

137 Kaim, a.a.O. (Anm. 100), S. 231-232.

138 Allin/Simon, a.a.O. (Anm. 66), S. 130.

Mehrheit von Senat und Repräsentantenhaus einen Brief an Präsident Bush, im dem sie sich noch vor Veröffentlichung der Road Map des Nahost-Quartetts darüber beschwerten, sie sei ungerecht gegenüber Israel.<sup>139</sup>

Kritik an fragwürdigen Aktionen der israelischen Regierung, an Menschenrechtsverletzungen in den besetzten Gebieten oder an Gewalttaten israelischer Siedler ist eher selten, so z.B. am harten Vorgehen in der ersten Intifada oder an der mangelnden Konzessionsbereitschaft von Premierminister Shamir in Territorialfragen. Zeitweise mussten sich sogar Vertreter der pro-israelischen Lobby gegen Widerstand im Kongress für amerikanische Hilfszahlungen an die Palästinenser einsetzen, weil sie eine Verschlechterung der Lebensverhältnisse in den besetzten Gebieten und damit weiteren Zulauf für die Terroristen befürchteten.<sup>140</sup>

### 3.3.2 Die Lobby

Die amerikanisch-israelischen Beziehungen und damit auch die Nahost-Politik der USA lassen sich auch in der Zeit nach der Staatsgründung nicht verstehen ohne die Rolle der jüdischen Lobby, die Rücksichten amerikanischer Präsidenten oder Präsidentschaftskandidaten auf jüdische Wählerstimmen wurden ja schon mehrfach angesprochen. Im Grunde handelt es sich bei den Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Israel um ein Dreiecksverhältnis zwischen amerikanischen Regierungen, Israel und dem amerikanischen Judentum, wobei auch die Interessen zwischen Israel und den Juden in den USA keineswegs immer deckungsgleich sind. Premierminister Rabin äußerte sich z.B. mehrfach sehr kritisch über die jüdische Lobby in den USA, weil sie ihm zu Likud freundlich erschien, und die linksliberale Zeitung Ha'aretz beklagte sich einmal über die amerikanischen „Feiertagsjuden“, deren Nationalismus oder Neozionismus die Israelis auszubaden hätten.<sup>141</sup> Die jüdische Lobby macht nicht die Nahost-Politik der USA, das wäre ein grobes Missverständnis, das allerdings in der arabischen Öffentlichkeit und in antisemitischen Kreisen Europas weit verbreitet ist. Sie käme nicht weit, wenn sie mit ihren Anliegen nicht ohnehin auf Sympathie gegenüber Israel stoßen würde. Aber sie beeinflusst wie kaum eine andere Lobby die amerikanische Außenpolitik. Das American Israel Political Action Committee (AIPAC), die 1959 gegründete Nachfolgeorganisation früherer zionistischer Gruppen in den USA, gilt bei einigen Experten sogar als die mächtigste Lobby für Sonderinteressen überhaupt, die vielfach nicht nur zum Verhandlungs-, sondern auch zum Gestaltungspartner amerikanischer Nahost-Politik avanciert.

Genauer betrachtet besteht die pro-israelische Lobby aus drei Gruppen. Das ist einmal das „Jewish vote“, das sind zum zweiten die jüdischen Organisationen, vor allem wie ge-

139 Vgl. Charley Reese, Bush's Road Map to Peace Goes Nowhere, in: Commentary. Columbia Daily Tribune vom 19. Mai 2003.

140 Kaim, a.a.O. (Anm. 100), S. 291.

141 Adam Garfinkle, US-Israeli Relations After the Cold War, in: Orbis, Jg. 40, Nr. 4, Herbst 1996, S. 557-575, hier S. 565.

sagt AIPAC, das sind zum dritten die „non-Jewish Zionists“, also jene vorwiegend evangelikalen Gruppen, die aus religiösen Gründen Israels Platz und Rolle im „Heiligen Land“ unterstützen. Der überproportionale Einfluss der amerikanischen Bürgerinnen und Bürger jüdischen Glaubens lässt sich auf mehrere Ursachen zurückführen.<sup>142</sup> Zum einen leben, arbeiten und wählen die meisten von ihnen in wichtigen Bezirken von Einzelstaaten mit einer hohen Stimmenzahl im Wahlkollegium, in einigen Einzelstaaten wie in Florida oder New York können sie unter Umständen den Ausschlag bei knappen Präsidentschaftswahlen geben. Das liegt auch daran, dass sie politisch hoch motiviert sind, ihre Wahlbeteiligung erreicht meistens mehr als 90% und damit weit mehr als der allgemeine Durchschnitt. Die amerikanischen Juden haben viel Erfahrung und Kompetenz in der Artikulation und Organisation von Gruppeninteressen, was durch die Konzentration auf einige wenige Anliegen noch erleichtert wird. Außerdem sind sie politisch engagiert, das heißt sie stellen sich auch selbst zur Wahl, und sie sind sehr effiziente „fund-raiser“. Es gelingt ihnen, sowohl die wohlhabenden wie die weniger begüterten Schichten ihrer Gemeinschaft zu großzügigen Spenden für ihre Organisationen und Aktivitäten zu bewegen. Neben den Wahlentscheidungen spielt die finanzielle Unterstützung politischer Bewerber durch so genannte Political Action Committees (Organisationen wie die AIPAC dürfen nicht selbst Wahlkämpfe mitfinanzieren) eine wichtige Rolle. Amerikanische Politiker sind Einzelunternehmer, die auf private Gelder für ihre Wahlkämpfe angewiesen sind.

Freilich sind auch die amerikanischen Juden gespalten in ihren politischen Einschätzungen der jeweiligen israelischen Politik und des Friedensprozesses. Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre ergaben Umfragen im Verhältnis von zwei zu eins Zustimmung zu der Aussage, die Palästinenser hätte ein Recht auf eine Heimat (homeland) auf der West Bank und in Gaza, solange sie nicht Israel bedrohen. Nur ein knappes Viertel sprach sich für eine Ausweitung der Siedlungen aus und ein knappes Fünftel für israelische Annexionen.<sup>143</sup>

Neben der jüdischen Lobby bestimmt das Gewicht der Christlichen Rechten über den Kongress und ihre politische Basisarbeit den Handlungsspielraum amerikanischer Präsidenten mit, gerade auch in der Nahost-Politik.<sup>144</sup> Die Christliche Rechte ist ideologisch hoch motiviert, hervorragend organisiert und technisch (Massenmedien) sehr versiert. Sie vermag inzwischen ihre Anhänger effizient zu mobilisieren und ist gleichzeitig im Vorhof der Macht, seit der Präsidentschaft von George Bush jr. auch im Zentrum der Macht sehr wirksam vertreten. In der republikanischen Partei (und damit auch im Kongress) hat sie ihre Position seit den achtziger Jahren erheblich verbessern können. Bei den Präsidentschaftswahlen 2000 haben die christlichen Fundamentalisten, deren Wahlbeteiligung heute überdurchschnittlich ist, in einigen Wahlbezirken den Ausschlag zugun-

142 Kaim, a.a.O. (Anm. 100), S. 131-132.

143 Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 322.

144 Vgl. Josef Braml, Die religiöse Rechte in den USA. Basis der Bush-Administration?, SWP-Studie S 35, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik) 2004, S. 19-21 und 28.

ten von George Bush gegeben, und 2004 haben sie für seine Wiederwahl gesorgt.<sup>145</sup> Neben einem dualistischen Weltbild und einer nationalistisch-unilateralen Grundhaltung gehört die uneingeschränkte Unterstützung Israels zur Kernprogrammatische der Christlichen Rechten. Dahinter steht weniger Philosemitismus oder ein schlechtes Gewissen gegenüber den Juden aufgrund der antisemitischen Geschichte des Christentums als vielmehr die fundamentalistische Ideologie, der zufolge die vollständige Wiederherstellung des alten Israel einschließlich des Tempels in Jerusalem die Voraussetzung für die Wiederkehr Christi sei. Oder in den Worten von John Hagee, einem Sprecher der christlichen Rechten:

Israel is the only nation created by a sovereign act of God, and He has sworn by his Holiness to defend Jerusalem, His Holy City. If God created and defends Israel, those nations that fight against it fight against God.<sup>146</sup>

Die christliche Rechte fordert im Nahost-Konflikt eine kompromisslose Positionierung der USA zugunsten Israels, gleichzeitig pflegt sie antiislamische Vorurteile, wie wir sie schon aus dem öffentlichen Diskurs aus der Zwischenkriegszeit kennen. Insbesondere nach dem 11. September fielen Sprecher der Fundamentalisten durch antiislamische Äußerungen auf. Jerry Fallwell nannte Mohammed einen Terroristen, und Franklin Graham, der Sohn von Billy Graham, nannte den Islam „a very evil and wicked religion“.<sup>147</sup>

Im Vergleich zur jüdischen oder pro-israelischen ist die arabische Lobby miserabel organisiert, uneinheitlich und ohne nennenswerten Einfluss. Auch hat sie inzwischen mehr mit antiarabischen Stereotypen zu kämpfen als die amerikanischen Juden mit antisemitischen.<sup>148</sup>

### 3.3.3 Die öffentliche Meinung

Im Gegensatz zur Christlichen Rechten hat sich der öffentliche Diskurs insgesamt in erheblichem Maße entkolonialisiert, entideologisiert und differenziert, das lässt sich an der Berichterstattung der großen Zeitungen am besten demonstrieren. New York Times und Washington Post etwa bringen regelmäßig kritische Kommentare zur Politik Israels, hier ist von der alten Kreuzzugsrhetorik nichts mehr geblieben. Gleichwohl gelten die Sympathien der amerikanischen Öffentlichkeit weiterhin eher Israel als den arabischen Staaten, den Palästinensern oder der PLO, und zwar seit dem Zweiten Weltkrieg durchgängig in einem Verhältnis von bis zu 10:1.<sup>149</sup> In der positiven Einschätzung Israels gibt es jedoch

145 Zu 2000 Michael Minkenberg, Die Christliche Rechte und die amerikanische Politik von der ersten bis zur zweiten Bush-Administration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/2003, S. 23-32, hier S. 29.

146 Ebda., S. 31.

147 Ebda., S. 30.

148 Kaim, a.a.O. (Anm. 100), S. 133-135. Einer Umfrage im Auftrag des Council on American-Islamic Relations zufolge glaubt ein knappes Drittel der AmerikanerInnen, Muslime lehrten ihre Kinder zu hassen und schätzten den Wert des Lebens weniger als andere Menschen. Diese Gruppe glaubt auch an eine weltweite muslimische Verschwörung gegen den „American way of life“. Vgl. Omar Ahmad, For America's Muslims, a Quest for Fairness, in: International Herald Tribune vom 19. November 2004, S. 8.

149 Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 4.

durchaus Schwankungen, die Werte liegen von 1967 bis 1999 zwischen gut 40 und 80 Prozent. Werden die Präferenzen im Vergleich abgefragt, dann bevorzugten im selben Zeitraum je nach Konfliktlage zwischen ca. 35 und ca. 65% Israel, hatten zwischen 15 und 45% keine Präferenz und stellten sich höchstens 15% auf die Seite der arabischen Staaten bzw. der Palästinenser. Das heißt, ein Rückgang in den Sympathien oder der Parteinahme für Israel schlug sich nicht in einer wachsenden Präferenz für die arabische Seite nieder, sondern vergrößerte die Gruppe ohne Präferenz.<sup>150</sup> In einer Umfrage von 1975 wurden Israelis von 39 bis 46% der Befragten mit Bezeichnungen wie „friendly, peaceful, honest“ oder „intelligent“ assoziiert bzw. als „like Americans“ bezeichnet, Araber erreichten bei diesen Charakterisierungen nur 5-8% Zustimmung; zwischen 38 und 47% hielten sie dagegen für „backward, underdeveloped, greedy“ oder „barbaric“. Gleichzeitig waren zwischen 1978 und 1983 deutlich mehr AmerikanerInnen bereit, Truppen zu entsenden, um gegen einen arabischen Öl-Boykott Widerstand zu leisten als zum Schutz Israels im Falle einer arabischen Invasion.<sup>151</sup> Die Beziehungen zu Israel gelten in den USA mehrheitlich als „vitally important“, was sich auch in einer anhaltenden Unterstützung für die hohe Wirtschafts- und Militärhilfe äußert, angesichts der knappen Kassen und der generellen Vorbehalte gegen diese Art von Staatsausgaben keineswegs selbstverständlich.

Das klare Votum der Öffentlichkeit für Israel, dessen Existenzsicherung einer großen Mehrheit der AmerikanerInnen – mit der genannten Einschränkung – am Herzen liegt, wird freilich begleitet von einem ebenso entschiedenen Wunsch, die USA sollten eine faire Maklerrolle im Konflikt spielen.<sup>152</sup> Zwar sinkt der Anteil der öffentlichen Meinung mit diesem Anliegen in Umfragedaten von 1998 bis 2002 etwas ab, aber er hält sich nach Höchstwerten von 74% in den Jahren 1998 und 2000 auch 2001 und 2002 bei einer Zweidrittelmehrheit und darüber. Das Bedürfnis, die USA in einer ausgewogenen Rolle zu sehen, dokumentiert sich auch darin, dass eine starke Mehrheit es für richtig hielt, wenn nach Abschluss eines Friedensvertrages Israel und die Palästinenser in der Auslandshilfe gleich gestellt würden. Die öffentliche Meinung in den USA sieht mehrheitlich sehr wohl, dass ihre Regierung die israelische Seite begünstigt, auch wenn sie nicht bereit ist, die USA dafür direkt zu kritisieren.

Die Reaktionen relevanter Teile der Bush-Administration auf den Konflikt und den Terrorismus und die strategischen Prioritäten der Neokonservativen finden nur wenig Zustimmung in der allgemeinen US-Öffentlichkeit.<sup>153</sup> Eine deutliche Mehrheit der amerikanischen Bürgerinnen und Bürger sieht einen Zusammenhang zwischen der Nahost-Politik der USA und den Terrorangriffen des 11. September, und eine ebenso deutliche

150 Vgl. Abbildung 2 bzw. 3 bei Hubel/Kaim/Lembcke, a.a.O. (Anm. 1), S. 163 und 166.

151 Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 4.

152 Vgl. dazu und zum folgenden PIPA (Program on International Policy Attitudes), Americans and the World, hier: Israel and the Palestinians, Report: US Role in General, [www.americans-world.org/digest/regional\\_issues/IsraelPalestinians/IsrPalest.cfm](http://www.americans-world.org/digest/regional_issues/IsraelPalestinians/IsrPalest.cfm), vom 24.9.2003.

153 PIPA (Program on International Policy Attitudes), Americans and the World, hier: Israel and the Palestinians, Report: Importance of the Middle East to the US, [www.americans-world.org/digest/regional\\_issues/IsraelPalestinians/Isr.Palest.cfm](http://www.americans-world.org/digest/regional_issues/IsraelPalestinians/Isr.Palest.cfm), vom 23.9.2003.

Mehrheit glaubt, eine Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts sei von größter Bedeutung für einen Erfolg im Kampf gegen den Terrorismus. Eine einfache Mehrheit von 49% hielt – ebenfalls im Frühjahr 2002 – die Lösung des Nahost-Konflikts für wichtiger als die Entmachtung Saddam Husseins (15%) oder die Gefangennahme von Osama bin Laden (31%).<sup>154</sup>

## **4. Die USA und Israel: zu den Perspektiven des Nahost-Konflikts**

### **4.1 Nationalismus, Kolonialismus und die Defizite demokratischer Außenpolitik**

Der Zionismus ist ein Produkt der Moderne, er ist die jüdische Variante des europäischen Nationalismus. Modern deshalb, weil er sowohl die Aufklärung und damit die Thematik der Säkularisierung und der Emanzipation als auch die Mobilisierung und Politisierung der Massen im sich entfaltenden Industriezeitalter voraussetzt. Wie alle anderen Nationalismen enthält der Zionismus einen zentralen Widerspruch: er ist Emanzipations- und Diskriminierungsinstrument gleichzeitig. Nation ist über Inklusion und Exklusion definiert, die Versuchung der Hierarchisierung dieses Mechanismus ist groß und trotz aller Hoffnungen kosmopolitischer Nationalisten auf einen emanzipierten Völkerfrieden weit verbreitet. Aggressiver Ethnonationalismus ist bis heute eine gefährliche Waffe politischer Herrscher, die Ventile für Volkszorn suchen, und von Massenbewegungen, die keine sozialere und humanere Form der Identitätsbildung finden. Hinzu kommt, dass der Nationalismus an Räume gebunden ist, er will sich territorialisieren, damit wird er von der Legitimations- zur Existenzfrage. Dann geht es nicht mehr nur darum, wer kulturell dazu gehört und wer nicht, sondern wer wo leben darf.

So ist auch der Zionismus nicht nur ein Ergebnis der Aufklärung, sondern auch schon eine Reaktion auf andere Nationalismen und deren Exklusions- und Diskriminierungsmechanismen. Politischer Antisemitismus war im 19. und 20. Jhd. Propagandainstrument nicht nur zaristischer Herrschaftstechniker, sondern auch nationalistischer „Intellektueller“ oder populistischer Parteiführer, die damit das Emanzipationsversprechen der Aufklärung systematisch unterliefen. Es waren weniger die Dreyfus-Affäre in Frankreich als der aggressive Antisemitismus des christlich-sozialen Bürgermeisters von Wien, Dr. Karl Lueger, Hitlers antisemitischen Lehrmeisters, und das alltägliche „Juden raus“ schon im kaiserlichen, nicht erst im nationalsozialistischen Berlin, die Theodor

154 Laut Umfrage der CBS News vom Mai 2002 gaben 23% der Politik der USA im Nahen Osten über die Jahre „a lot of the blame“, 50% „some of the blame“. In einer Umfrage von Newsweek im Oktober gaben 58% an, sie sähen „opposition to US ties to Israel and US policies toward the Palestinian situation“ als „major reason“ in der Motivaton der Terroristen, weitere 23% sahen darin „a minor reason“. Ebda., S. 2 und 3 von 4.



Herzl die Notwendigkeit eines eigenen jüdischen Staates fordern ließen.<sup>155</sup> Viele europäische Juden kamen über das Scheitern ihrer Assimilierungsversuche zum Zionismus, aber es ist auch richtig, dass der Zionismus nur eine von mehreren Möglichkeiten für die Juden war, auf die mit der europäischen Nationalstaatsbildung für sie verbundenen Probleme zu reagieren; er blieb lange Zeit eine Minderheitsposition.<sup>156</sup>

Sowohl die emanzipatorische wie die diskriminierende Seite im Zionismus (wie in allen Nationalismen gab es auch Zionisten, die für die volle Gleichberechtigung der jüdischen und der arabischen „Ethnie“ in einem gemeinsamen Nationalstaat plädierten) sind also nicht ungewöhnlich. Das Spezifische im jüdischen Nationalismus ist das Problem der fehlenden realen Territorialität. Die Verbreitung eines großen Teils der „Nation“ auf andere Länder allein wäre, wie die Beispiele der Armenier oder der Griechen zeigen, nicht singulär. Hier besteht der Unterschied darin, dass es im Falle der Juden keine größeren zusammenhängenden Siedlungskerne in der alten historischen Heimat mehr gab. Die Bildung eines jüdischen Nationalstaates in Palästina, das weit überwiegend von einer anderen „Ethnie“ besiedelt war – die Braut war schon vergeben, „married to another man“, wie die Wiener Rabbis von ihrer Mission zurückgemeldet hatten<sup>157</sup> –, die sich selbst in der Frühphase eines „nationalen Erwachens“ befand, war nur unter ganz bestimmten historischen Voraussetzungen möglich. Zu diesen Voraussetzungen gehört der europäische Imperialismus. Ohne die Fürsprache, die politische und wirtschaftliche Förderung (einschließlich der militärischen Absicherung) durch wenigstens eine Großmacht wäre das zionistische Projekt trotz der unbestreitbaren Pionierleistungen der Siedler und ihrer weltweiten privaten Unterstützung am Widerstand der Einheimischen gescheitert.

Den Begründern des Zionismus war die Notwendigkeit einer solchen Unterstützung völlig klar, und insofern ist auch der Zionismus ein doppelter Kolonialismus: Er ist Siedlungstätigkeit einer bedrängten und verfolgten Gruppe in einem eigentlich schon besetzten Raum (d.h. ökonomisch und kulturell, nicht an jeder Stelle konkret physisch), die neben der politischen und militärischen Selbstorganisation durch machtpolitisch überlegene staatlich organisierte Herrschaft von außen gegen den Widerspruch oder Widerstand der den zu kolonisierenden Raum bereits Besiedelnden abgesichert wurde.<sup>158</sup> Die weltgeschichtliche Ironie dieses zweifellos imperialistischen Kontextes besteht freilich darin, dass

155 Theodor Herzl, *Der Judenstaat*. Versuch einer modernen Lösung der Judenfrage, Leipzig-Wien 1896.

156 Das soll keineswegs heißen, dass sich erfolgreiche Assimilation und zionistische Einstellung ausschließen, das Gegenteil ist der Fall. Zum Ganzen vgl. Shlomo Avineri, *Die Anfänge des Zionismus im historischen Kontext*, in: Michael Brenner/Yfaat Weiss (Hg.), *Zionistische Utopie – israelische Realität*. Religion und Nation in Israel, München (Beck) 1999, S. 18-38

157 Der Beleg dazu findet sich auf der Motto-Seite.

158 Das Bemühen um eine solche Unterstützung von außen bekam in der Krisenzeit der dreißiger Jahre und des Zweiten Weltkrieges auch tragikomische oder makabre Züge, etwa wenn sich Jabotinsky Hoffnungen auf Unterstützung durch Polen machte oder Lehi, die radikale Stern-Gruppe, sich dem nationalsozialistischen Deutschland anbiederte mit Verweis auf die politisch-ideologische Nähe ihrer sozialen Bewegungen. Vgl. dazu Jacob Shavit, *Jabotinsky and the Revisionist Movement, 1925-1949*, London 1988, S. 220ff. und 232f.

in der endgültigen Etablierungsphase Israels im Unabhängigkeitskrieg die entscheidende militärische Unterstützung gerade nicht von Großbritannien, auch nicht von den USA, sondern von der gerade in den Kommunismus „geputschten“ Tschechoslowakei kam, neben dem schon enorm wichtigen Votum der Sowjetunion für einen jüdischen Staat bei den Vereinten Nationen.

Das Argument, die Zionisten hätten kein koloniales Mutterland gehabt, weil sie doch durch konzentrierte Neu-Siedlung ihren Nationalstaat erst selbst bilden mussten, trägt dennoch nicht. Ihr Mutterland war die internationale zionistische Bewegung *in Verbindung* mit nicht-jüdischen pro-zionistischen Strömungen insbesondere in Großbritannien und in den USA. Die Gründe dafür, die Bildung eines jüdischen Staates in Palästina zumindest phasenweise zu unterstützen oder Palästina den Juden „zurückzugeben“, waren und sind vielfältig. Dazu gehören Philosemitismus, auch Antisemitismus, oder einfach allgemeine humanitäre Überlegungen. Von größerer Bedeutung freilich waren strategische Kalküle der Herrschaftssicherung (*divide et impera*) in einem für die imperiale Ordnung zentralen Raum und zum zweiten der eigene imperiale Diskurs, der die symbolische Bedeutung gerade Palästinas für die christlich-jüdische Zivilisation herausstellte und in die eigene (Kolonial-)Geschichte integrierte. Die gerade in der frühen amerikanischen Diskussion starke ideologische Anbindung an die Kreuzzüge untermauert diesen Zusammenhang nachdrücklich. Überlagert und legitimiert wurden die strategischen wie kulturellen Ansprüche durch klassische Argumentationsfiguren eines „altruistischen Imperialismus“, der dem zu unterwerfenden bzw. politisch zu negierenden Anderen, in diesem Fall den palästinensischen Arabern, die Segnungen der Teilhabe am (westlichen) Fortschritt verhielt, auch wenn diese sie nicht oder jedenfalls in dieser pervertierten Form nicht wollten.

Nur mit den Argumentations- und Legitimationsfiguren eines vermeintlich altruistischen (Kultur)Imperialismus ließ sich der Widerspruch zwischen der demokratischen Rhetorik des Westens („making the world safe for democracy“) und der realen Verweigerung demokratischer Partizipation überbrücken. Das wird aus den zitierten Dokumenten und Auseinandersetzungen gerade in den USA selbst nur allzu deutlich. Den Experten im State Department war dieser Widerspruch von Anfang an bewusst, sie haben ihn immer wieder artikuliert. Der zionistische wie der imperialistische Diskurs haben das Recht auf Demokratie hierarchisiert, und die Araber, speziell die Palästinenser bekamen politisch und kulturell die unterste Stufe in dieser Hierarchie zugewiesen. Es hat lange gedauert, bis ihre politischen Rechte konkret anerkannt worden sind. Insofern hat der Entkolonialisierungsprozess auch im Nahost-Konflikt schon eine wichtige Stufe erreicht. Aber die die Frühgeschichte des Konflikts prägende Diskriminierung der Palästinenser bleibt ein klassisches Defizit demokratischer Außenpolitik im Verhältnis zwischen Nord und Süd bzw. zwischen Okzident und Orient.

Natürlich darf man, wenn man über den Nahost-Konflikt und sein Verhältnis zur europäischen bzw. westlichen Geschichte schreibt, das Menschheitsverbrechen des Holocaust nicht unterschlagen, d.h. die Verfolgung und Ermordung der europäischen Juden durch nicht-jüdische Europäer, in erster Linie die im Nationalsozialismus organisierten Deutschen. Die Problematik, ja auch die Verbrechen des westlichen Imperialismus im

weitesten Sinne im Nahen Osten lassen sich damit nicht auf eine Stufe stellen, das wäre nicht nur ein grobes Missverständnis, sondern ein Vergehen. Beides, die Geschichte der NS-Verbrechen wie das Missverständnis/Vergehen der Identifikation, sind Teil der Konfliktodynamik im Nahen Osten geworden, auch hier wird Geschichte instrumentalisiert – auf beiden Seiten.

Der Holocaust war und ist ein zentraler Faktor für das Verständnis des Verhältnisses zwischen den USA und Israel.<sup>159</sup> Was das Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und dem Westen insgesamt auf der einen und der arabischen Welt auf der anderen Seite angeht, so bleibt in diesem Zusammenhang gleichwohl festzuhalten, dass die nicht nur verständlichen, sondern dringend gebotenen Bemühungen, im Sinne der Nothilfe wenigstens einen Teil der Folgen dieser ungeheuren Verbrechen, die ja im Okzident an den eigenen Mitbürgerinnen und -bürgern begangen wurden, zu mildern, durch restriktive Einwanderungsgesetze wieder zu einem Teil an den Süden, d.h. konkret an den Orient delegiert wurden. Wie gesehen, hat die arabische Seite immer wieder darauf hingewiesen, dass sie mit dem nationalsozialistischen Menschheitsverbrechen nichts zu tun hatte und deshalb nicht oder jedenfalls nicht allein die zu erwartenden Folgen einer Ansiedlung der jüdischen Flüchtlinge aus Europa tragen wollte. Auch hier wurde den Palästinensern der unterste Platz in der Hierarchie zugewiesen, und in der eskalierenden Auseinandersetzung um das palästinensische Territorium, das sie immer noch mehrheitlich bewohnten, wurden sie selbst in großem Stil zu Flüchtlingen gemacht. Die Delegation des jüdischen Flüchtlingsproblems an Palästina und die mangelnde Aufmerksamkeit für die Nöte, die sich daraus wiederum für die arabische Seite ergaben – wahrscheinlich auch ein Ergebnis des zu Recht schlechten Gewissens den verfolgten Juden gegenüber –, ist das zweite Defizit demokratischer Außenpolitik der USA in diesem Konflikt.

Welche Lösung gibt es? Natürlich nicht den Heiligen Krieg, der die Niederlage im Kreuzzug wieder in einen Sieg verwandeln will. Dazu fehlen nicht nur die machtpolitischen Voraussetzungen, sondern fehlt auch jede moralische Legitimation, die über den Atavismus der Blutrache hinausgeht. Denn unabhängig vom historischen Entstehungskontext und von der historischen Kontingenz, die auch die Möglichkeit eines solchen Sieges der arabischen Seite schon enthielt (mit welchen Folgen für die jüdische?), haben inzwischen mehrere Generationen von Israelis (einschließlich der arabischen Israelis, die zwar Bürger zweiter Klasse sind, aber immerhin Bürger und diesen Staat präferieren) Heimatrechte erworben.

Hinzu kommt eine wichtige Veränderung, die der Nahost-Konflikt seit der Gründungszeit des Staates Israel erfahren hat. Israel ist schon lange nicht mehr nur die Heimat

159 Vgl. dazu Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 2), S. 321: „Unlike any other country but Israel, the United States too internalized and institutionalized the Holocaust, but in a specifically American (...) way. (...) There were no similar commissions or museums (as the US Holocaust Memorial Council and the US Holocaust Memorial Museum, G.K.) for other Nazi victims, or the Armenians, Cambodians, or victims of the Gulag, whose survivors also lived in the United States. Nor were there any such commissions or museums for descendants of the four million black slaves, or the tribes of what were previously known as Indians (...) who had at least as direct a claim on the U.S. conscience.”

(ehemals) europäischer Juden und der im Lande verbliebenen bzw. tolerierten ortsansässigen arabischen (jetzt) Minderheit, sondern auch ein Staat orientalischer Juden. Die orientalischen Juden werden sowohl im arabischen wie im westlichen, auch im israelischen Diskurs, zumindest im ashkenasischen, häufig vergessen.<sup>160</sup> Aber auch sie sind Flüchtlinge, diesmal aus den arabischen Ländern, die eine neue Heimat gefunden haben und misstrauisch gegen ihre ehemaligen Vaterländer geblieben oder geworden sind. Hieraus resultiert in der Tat eine Mitverantwortung der arabischen Welt für das Schicksal der Juden, im doppelten Sinne von Verursachung und weiteren Handlungsoptionen. Sie bezieht sich heute darauf, sich mit dem Zusammenhang zwischen Modernisierungskrise und Anti-Okzidentalismus auseinanderzusetzen, sich insbesondere der Problematik eines politisierten fundamentalistischen Islam und eines national-religiös fundierten Terrorismus zu stellen. Das gilt vor allem für dessen faschistoid-antisemitische Komponente und die darin enthaltenden eliminatorischen Tendenzen, die sich nie und nimmer als Antwort auf den westlichen oder christlich-jüdischen Kolonialismus rechtfertigen können, wenn das überhaupt je für Terrorismus gilt.<sup>161</sup>

Die Lösung ist bekannt, sie liegt in Form der Genfer Vereinbarungen zwischen israelischen Politikern aus dem linksliberalen Spektrum und arabischen Vertretern aus dem weiteren Umfeld Arafats auf dem Tisch.<sup>162</sup> Es ist die Lösung, der die offiziellen Verhandlungspartner unter der Vermittlung von Präsident Clinton schon sehr nahe gekommen waren. Es ist ein Kompromiss, der die zionistische Kolonisation physisch zum Abschluss bringt und partiell korrigiert, um den Palästinensern in der West Bank, in Gaza und in Ostjerusalem endlich das zu geben, was ihnen der Westen eigentlich seit dem Ersten Weltkrieg zumindest pauschal immer versprochen hat: nationale Selbstbestimmung. Und ein Kompromiss, und insofern geht Genf über Camp David/Taba hinaus, der die historische (Mit)Verantwortung Israels und des Westens für das Unglück und die Vertreibung der Palästinenser ausdrücklich anerkennt und Formen der symbolischen und realen Wiedergutmachung enthält. Es gibt viele Gründe, warum dieser Kompromiss bislang

160 Zum problematischen Verhältnis zwischen europäischen und orientalischen Juden vgl. etwa Omar Kamil, Die Wüstengeneration. Die „arabischen Juden“ in der zionistischen Ideologie von den Anfängen bis in die 1990er Jahre, in: Klaus-Gerd Giesen (Hg.), Ideologien der Weltpolitik, Wiesbaden (VS Verlag) 2004, S. 211-227.

161 Reichlich Material zum Nachdenken über die Kontroverse zu Antisemitismus, Antizionismus und Nahost-Konflikt für alle Positionen enthält der neue Sammelband von Doron Rabinovici/Ulrich Speck/Nathan Sznajder (Hg.), Neuer Antisemitismus? Eine globale Debatte, Frankfurt am Main (Suhrkamp) 2004. Zur Differenzierung zwischen Kritik an Israel und Antisemitismus empfehle ich insbesondere die Beiträge von Judith Butler, Tony Judt und Antony Lermann, zur Kritik an linker Sorglosigkeit gegenüber (europäischem oder arabischem) Antisemitismus (oder gar Komplizenschaft) rate ich zur Lektüre der Beiträge von Omer Bartov, Alain Finkielkraut und Matthias Künzel. Ich selbst schließe mich der „gordischen“ Empfehlung von Dan Diner an, zum einen den Antisemitismus zu bekämpfen, als ob es den arabisch-jüdischen, israelisch-palästinensischen Konflikt nicht gäbe, zum anderen alles zu unternehmen, um ebenjenen Konflikt einer beiden Seiten zuträglichen Lösung zuzuführen, so als gäbe es den Antisemitismus nicht. Ebda., S. 328.

162 Die Genfer Vereinbarung ist u.a. über [www.genfer-initiative.de/genfer\\_initiative-deutsch.htm](http://www.genfer-initiative.de/genfer_initiative-deutsch.htm) einzu-sehen.

nicht realisiert werden konnte. Der wichtigste liegt darin, dass rabiate Veto-Gruppen in Israel nicht bereit sind, das erfolgreiche zionistische Kolonisationsprojekt im geforderten Sinne zu begrenzen. Das Problem dieser vor dem Hintergrund der Konfliktgeschichte vergleichsweise bescheidenen Zurücknahme des israelischen Staats- und Nationsbildungsprozesses ist, das zeigen die historischen Beispiele Großbritannien/Irland sowie Frankreich/Algerien, dass kolonialistische Veto-Gruppen und ihre nationalistischen Verbündeten nicht nur den politischen Präferenzbildungs-Prozess beeinflussen, sondern dass sie auch zu Attentaten auf ihre eigenen Politiker, ja zum Bürgerkrieg bereit sind.<sup>163</sup>

Ein weiterer Grund liegt darin, dass die amerikanische Außenpolitik, obwohl ihr partiell die Widersprüche ihrer historischen Rolle in diesem Konflikt durchaus bewusst sind, sich selbst nicht ausreichend von dieser widersprüchlichen Geschichte verabschiedet hat und nach wie vor nicht wirklich mit gleichem Nachdruck auch den palästinensischen Arabern das volle Recht auf Selbstbestimmung zuerkennt. Das hatte und hat machtpolitische Gründe, aber es hängt auch mit der günstigen Repräsentation zionistischer bzw. israelischer Interessen im US-amerikanischen politischen Diskussions- und Entscheidungsprozess zusammen und mit der wieder belebten Tradition eines konservativen christlichen Fundamentalismus. Und das ist das dritte Defizit demokratischer Außenpolitik der USA im Nahost-Konflikt.

#### 4.2 Die USA, Israel und die Regulierung des Nahost-Konflikts

Es bedarf keiner besonderen Bemühungen in politischer Logik, um zu erkennen, dass eine Verregelung des Nahost-Konflikts im engeren Sinne den übergeordneten Zielsetzungen amerikanischer Außenpolitik in der Region sehr entgegen käme. Die palästinensische Frage ist in den arabischen Ländern und darüber hinaus von hoher symbolischer Bedeutung. Dass sie politisch in großem Stil inszeniert und damit auch missbraucht wird, ändert nichts an ihrer realen Problematik für die Glaubwürdigkeit und den dauerhaften Einfluss der USA als regionaler Ordnungsmacht. Die Vereinigten Staaten haben sich, das hat der historische Durchgang gezeigt, immer wieder um eine solche Verregelung bemüht, und zwar in unterschiedlichen Formen, mal mehr begleitend, mal mehr fordernd. Dabei ist deutlich geworden, dass substanzielle Fortschritte im Friedensprozess erst spät und – jedenfalls soweit es Gaza und die West Bank betrifft – nur mit Mitte-Links Regierungen in Israel möglich waren. Diese waren dann auch der bevorzugte Partner aller amerikanischen Administrationen, und zwar der republikanischen wie der demokratischen. Davon abgesehen zeigt sich als Grundmuster, dass demokratische Präsidenten eher für Israel Partei ergriffen haben, während republikanische eher auch den offenen Konflikt riskierten. Das hat mit den traditionell stärkeren Bindungen der jüdischen Wählerschaft und der jüdischen Organisationen an die Demokraten zu tun. Da der rechte Flügel der republikani-

163 Vgl. dazu die theoretisch wie empirisch reichhaltige und faszinierende Studie von Ian Lustick, *Unsettled States, Disputed Lands. Britain and Ireland, France and Algeria, Israel and the West-Bank Gaza*, Ithaca, N.Y.-London (Cornell University Press) 1993.

schen Partei, der von den religiösen Konservativen entscheidend geprägt wird, zunehmend an Bedeutung gewonnen hat, verändert sich das genannte Grundmuster jedoch partiell, wie die Administrationen Reagan und Bush jr. zeigen.

Die amerikanische Nahost-Politik hat aus übergeordneten Interessen nicht nur in kritischen Phasen Israel politisch und militärisch beigestanden, 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 Yom Kippur-Krieg gegenüber Ägypten und im Libanon-Krieg gegenüber der PLO. Letztlich sind die Vereinigten Staaten auch der Garant dafür, dass sich die Option eines erneuten Transfers von Palästinensern aus den von Israel beanspruchten Gebieten in der West Bank, so wie er nicht nur von israelischen Rechtsradikalen, sondern auch von Teilen des etablierten revisionistischen oder neozionistischen Spektrums vertreten wird, keine Chance haben wird. Die USA haben sich in einem sehr langwierigen Prozess, zu dessen Beginn der eigene kolonialistische Diskurs die propagierten demokratischen Werte überlagerte, zunehmend der Anliegen der Palästinenser angenommen und sie partiell diplomatisch-politisch mit vertreten. Sie haben Beziehungen zur PLO aufgenommen und unterstützen die Palestinian Authority inzwischen auch finanziell, wenn auch in sehr bescheidenem Maße.

Gleichwohl lässt sich nicht übersehen, dass sich die Lage der Palästinenser nur unwesentlich verbessert, ja in vieler Hinsicht teilweise sogar erheblich verschlechtert hat, und zwar nicht nur wirtschaftlich. Israel hat kontinuierlich und mehr oder weniger gezielt das Grundprinzip Land gegen Frieden, auf das die USA seit Ende der sechziger Jahre ihre Politik im Friedensprozess bauen, unterlaufen. Führende amerikanische Politiker haben das Problem immer wieder erkannt, einige von ihnen haben es in aller Klarheit öffentlich benannt. Seit Jahrzehnten, spätestens seit 1971 und 1976, fordern die USA von ihrem Haupt-Verbündeten im Nahen Osten: „the settlements must stop“; aber der Siedlungsprozess stoppt nicht, er geht immer weiter. Hinzu kommt, dass der Siedlungsbau in den besetzten Gebieten bis heute direkt und indirekt von öffentlichen und privaten Geldern aus den USA profitiert.

Die USA sind hier mit einem doppelten Dilemma konfrontiert. Sie müssten einmal die Macht, die Kompetenz und den Willen haben, die israelischen Veto-Gruppen zu kontrollieren. Es ist deutlich geworden, dass amerikanische Administrationen auf verschiedene Weise Druck auf Israel ausgeübt haben, um Konzessionen im Friedensprozess zu erwirken bzw. sogar die politischen Konstellationen zu verändern. Die Ergebnisse sind allerdings nicht eindeutig. Es gibt Fälle, in denen es funktioniert hat, aber auch Gegenbeispiele der Verhärtung. Eine amerikanische Administration, die einen weitgehenden Rückzug Israels nicht nur aus Gaza, sondern auch aus der West-Bank erzwingen wollte, müsste die guten Beziehungen zwischen den USA und Israel noch drastischer in Frage stellen, als es einige Präsidenten schon versucht haben.

Sie würde zum zweiten ein solches Vorgehen vor sich selbst nur dann strategisch (und moralisch) rechtfertigen können, wenn es ihr gleichzeitig gelänge sicherzustellen, dass dieser Rückzug nicht von der radikalen arabischen und/oder islamistischen Ablehnungsfront als Anstoß für die Fortsetzung ihres terroristischen Zermübungskrieges ausgenutzt würde, sonst verlöre sie nicht nur die Rechte in Israel, sondern auch die Mitte und große Teile

der Linken. Sie wäre aber unabhängig davon sehr wahrscheinlich mit massivem Widerstand in Israel konfrontiert. (Die Verleugnung dieses Widerstandspotenzials und des sich schon abzeichnenden *internen* Scheiterns des anvisierten Endstatus ist die große Lebenslüge derjenigen Kritiker von Camp David/Taba, die dieses Scheitern allein Arafat anlasten; eine Lebenslüge, die freilich jetzt vom heftigen Widerstand gegen Sharons Pläne, die infrastrukturell wie ideologisch im Vergleich zur West Bank völlig unbedeutenden Siedlungen im Gaza-Streifen aufzugeben, entlarvt wird.) Und dieser Widerstand würde sich im politischen Diskussions- und Entscheidungsprozess in den USA spiegeln. Damit bleibt die Frage einer substanziellen amerikanischen Interventionsbereitschaft zugunsten der Erzwingung einer fairen Konfliktlösung fast theoretisch. Auch unter günstigeren Rahmenbedingungen als denen, in die sich die USA mit der Besetzung des Irak manövriert haben, wäre das politisch ein riskantes und kostspieliges Unternehmen.

Die USA brauchen für eine erfolgreiche Hegemonialpolitik im Nahen Osten eine Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts, der auch von der arabischen Seite letztendlich als gerecht oder zumindest gerechtfertigt erscheint. Unabhängig von der massiven politischen und psychologischen, partiell durchaus zynischen Instrumentalisierung dieses Konflikts im arabischen Raum ist auch bei moderaten arabischen Intellektuellen der Eindruck weit verbreitet, die Palästinenser hätten trotz aller Fortschritte letzten Endes nicht wirklich eine Chance auf faires Gehör.<sup>164</sup> Die USA wollen zwar ehrlicher Makler sein, aber sie sind zugleich Konfliktpartei, denn Israel verdankt seine dominierende militärische Machtposition im Nahen Osten den USA. Dieses Dilemma zeigt sich nicht nur am Mangel an Konsequenz in der amerikanischen Nahost-Politik gegenüber der israelischen Siedlungsexpansion. Es zeigt sich auch im Unverständnis der amerikanischen Politik gegenüber der realen Lebenssituation der Palästinenser und dem Zusammenhang zwischen dieser Lebenssituation und dem Terrorismus, und es zeigt sich in einem Mangel an Sensibilität für die katastrophalen Wirkungen eines reaktionär politisierten christlichen und jüdischen Fundamentalismus.<sup>165</sup> Im Kern läuft das Problem US-amerikanischer Nahost-Politik weiterhin auf die Verleugnung der kolonialistischen und der Nord-Süd-Dimension des israelisch-palästinensischen Konflikts hinaus. Die USA akzeptieren letztendlich die vorhandenen Asymmetrien im Konflikt und deren Spiegelung in den bisherigen Abkommen.<sup>166</sup> Das aber hat nicht nur mit der günstigen Repräsentanz israelischer Interessen in den USA zu tun, sondern auch mit der mangelnden Distanz gegenüber der eigenen Geschichte, Kultur und Machtposition, oder genauer: der mangelnden Balance ihr gegenüber.

164 Vgl. Khalidi, a.a.O. (Anm. 26), S. 122.

165 Vgl. dazu Allin/Simon, a.a.O. (Anm. 66), S. 137f.

166 So auch Johannsen, a.a.O. (Anm. 107).

### 4.3 Ausblick

Europa mag die Widersprüche des amerikanischen Verhältnisses zum Nahost-Konflikt analysieren, Grund sich darüber zu mokieren hat es nicht. Schließlich trägt Europa die ursprüngliche Verantwortung für den Konflikt, ist der Zionismus als europäischer Nationalismus eine Reaktion auf den europäischen Antisemitismus, war er bis über die fünfziger Jahre hinaus eingebettet in den europäischen Imperialismus. Hinzu kommt die deutsche Verantwortung (und teilweise europäische Mitverantwortung) für den Holocaust, der vielen Juden, ob nun zu Recht oder Unrecht, Palästina als Zufluchtsstätte plausibel machte, auch wenn sie selbst nicht dorthin emigrierten. Nicht nur die USA, auch die europäischen Großmächte (und die arabischen Staaten!) haben sich durchgängig auf ihre Art und Weise opportunistisch sowohl gegenüber den Juden als auch gegenüber den palästinensischen Arabern verhalten, mit dem Unterschied, dass der Opportunismus der USA im Endergebnis fast ausnahmslos zugunsten der Zionisten und des Staates Israel ausfiel. Kein Wunder, dass Israel europäischen Vorhaltungen misstraut und auf den Schutz durch die USA setzt.

Das ändert nichts daran, dass nicht nur Europa, sondern auch die USA und Israel selbst mit den Widersprüchen ihrer Geschichte und Politik gegenüber den arabischen Ländern konfrontiert sind; das ist nicht nur eine moralische Frage, sondern eine zutiefst praktische. Nicht nur die USA, auch Europa, der Nahe Osten, die Welt brauchen eine Lösung für den israelisch-palästinensischen Konflikt. Er ist der letzte große Kolonialkonflikt, er ist ein Nord-Süd Konflikt und er ist ein Konflikt an der Nahtstelle zwischen Okzident und Orient, eine Nahtstelle, deren Virulenz mit dem Ende des Ost-West-Konflikts – in den der Nahost-Konflikt über Jahrzehnte eingebettet war – wieder an Bedeutung gewinnt, weil sich die arabische Modernisierungskrise, deren Problematik sich in den kommenden Jahren weiter zuspitzen wird, und ihre fundamentalistische Aufladung, die im Westen partiell ihre Spiegelung findet, mit diesem Konflikt auf neue, dramatische und gewalttätige Weise verbindet. Der Nahost-Konflikt ist nicht die Ursache für den transnationalen islamistischen Terrorismus, aber er ist eine wichtige Kontextbedingung und Projektionsfolie für ihn.

Das zentrale Hindernis für eine mögliche Lösung des Konflikts, das wurde schon angedeutet, sind die Veto-Gruppen auf beiden Seiten, die – solange der Konflikt in gewalttätigen Formen ausgetragen wird – genügend Zulauf und Zustimmung in der Mitte ihrer jeweiligen Gesellschaften haben, um auch ohne die Drohung mit dem Bürgerkrieg den Friedensprozess zu blockieren. Die Erfahrungen mit diesem Prozess haben gezeigt, dass es, um diese Mitte auf beiden Seiten zu gewinnen, erforderlich ist, die jeweils erreichten Schritte abzusichern und gleichzeitig die Fortschrittsperspektive zu erhalten. Dazu sind die beiden Konfliktparteien möglicherweise ohne eine stärkere Mitwirkung von außen nicht oder nicht mehr in der Lage. Es könnte deshalb darauf ankommen, Israel und die Palästinenser durch eine gemeinsame Positionierung der USA, der EU, Russlands und der Vereinten Nationen den bereits skizzierten und allen bekannten großen historischen Kompromiss erneut nahe zu bringen und ihn mit positiven Anreizen und wirksamen Sicherheitsgarantien zu koppeln. Das könnte z.B. in Form einer internationalen Konferenz geschehen, so wie sie kürzlich Henry Siegman, vormalig Leiter des American Jewish Cong-



ress, heute Senior Fellow on the Middle East beim Council on Foreign Relations, vorgeschlagen hat, die einen Verhandlungsrahmen (die Grenzen vor 1967 als Ausgangspunkt, Teilung Jerusalems, Verzicht der Palästinenser auf das Rückkehrrecht nach Israel mit der Perspektive von Kompensationen, wirksame Maßnahmen gegen den Terrorismus) vorgibt, an dem sich die Konfliktparteien zu orientieren haben, wenn sie nicht politische und wirtschaftliche Sanktionen riskieren wollen.<sup>167</sup>

Die Situation nach Arafats Tod, der in vielen Kommentaren als ein „window of opportunity“ bezeichnet wird, könnte zu einer neuen Stunde der Wahrheit für alle Beteiligten werden: für Israel, dass sich darüber klar werden muss, ob es bereit ist, als Ganzes den erforderlichen Preis für einen dauerhaften Frieden zu zahlen; für die USA, die sich wirklich einmal als ehrlicher Makler betätigen, und für die Palästinenser, die dem Terrorismus wirksam Einhalt gebieten müssten. Ebenso gut möglich ist, dass sich alle drei Hauptbeteiligten weiterhin wechselseitig Vorwände liefern, an ihren destruktiven Praktiken und Positionen festzuhalten.

167 Siegmán, a.a.O. (Anm. 109), S. 13f.