

**GERNOT ROTTER
SCHIRIN FATHI**

NAHOSTLEXIKON

**Der israelisch-
palästinensische
Konflikt von A-Z**

**Vorwort von
Abdallah Frangi**

P A L M Y R A

USA

Das Für und Wider einer jüdischen Heimstätte auf dem Boden → Palästinas beschäftigte nicht nur die britische Regierung, sondern auch die US-Regierungen seit Beginn des 20. Jahrhunderts. Schon Präsident Woodrow Wilson sah in der Rückkehr der Juden nach Zion die Erfüllung der Prophe-

328

USA

ten. Zwar stellte die Balfour-Erklärung (→ Mandatszeit) die Geburtsurkunde des jüdischen Staates dar, doch darf der Einsatz der US-Regierung zum Gelingen dieses Projekts nicht unterschätzt werden, wobei die Linie der Befürworter und Gegner mitten durch die US-Administration verlief. Stand der US-Kongreß dem Projekt eher positiv gegenüber, zählte das Außenministerium zu dessen Gegnern. So unterstützte der 67. US-Kongreß in der Resolution 73 vom September 1922 die Schaffung einer jüdischen Heimstätte, was aber nicht auf Kosten der christlichen und arabischen Bevölkerung gehen dürfe. In einem Schreiben vom April 1945 an den König von Saudi-Arabien betonte US-Präsident Franklin D. Roosevelt, daß er keine Entscheidung mittragen werde, die gegenüber der arabischen Bevölkerung feindlich sei. Diese Haltung änderte sich aber unter Präsident Harry S. Truman, der den britischen Premierminister Clement Attlee im Oktober 1946 intensiv bedrängte, der Aufnahme jüdischer Flüchtlinge aus Europa zuzustimmen. Auch warfen die USA ihr weltpolitisches Gewicht in den Vereinten Nationen (→ UN) in die Waagschale, als diese im November 1947 über die Teilung Palästinas befanden. Truman war es auch, der am 14. Mai 1948 → Israel als erster anerkannte.

Seither unterhalten Israel und die USA engste bilaterale Beziehungen. Israel stellt einen Teil der amerikanischen nationalen Interessen dar, und seine Sicherheit ist eine der obersten Prioritäten der US-Außenpolitik. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs konnten Franzosen und Engländer ihre kolonialen Positionen nicht länger aufrechterhalten, und die USA traten auch im Nahen Osten an deren Stelle. Der Nationale Sicherheitsrat der USA wies Israel bereits 1958 die Rolle eines Alliierten gegen den arabischen Nationalismus zu. Gemäß dem britischen Herrschaftsmodell der *indirect rule* sollte die US-Politik auf einer »arabischen Fassade« aufbauen; John Foster Dulles zufolge mußte diese »arabische Fassade« schwach und abhängig sein, und die USA

329

durften niemals die Kontrolle verlieren. Als Partner, welche die amerikanische Position vor Ort unterstützen sollten, kamen die nichtarabischen Staaten Iran, Pakistan, Israel und die Türkei in Frage. Ihnen wurde die Rolle zugewiesen, jede Form innerer Unruhen und nationaler Erhebung zu unterdrücken. Insbesondere in den nationalen Befreiungsbewegungen sah man ein destabilisierendes Element; sie galten generell als kommunistisch infiltriert und waren überall zu bekämpfen. Im → Junikrieg 1967 brachte Israel den arabischen Staaten schließlich eine vernichtende Niederlage bei und hatte damit seine Mission als westlicher Brückenkopf erfüllt.

Der Junikrieg markierte eine Art Wendepunkt in den bilateralen Beziehungen; seither hat sich das Verhältnis zwischen den USA und Israel stetig vertieft. Die Sicherung der Ölquellen, die Stabilisierung US-freundlicher Regime und die Aufrüstung Israels zur stärksten Militärmacht in der Region (→ Rüstung) waren für die USA von vorrangiger Bedeutung; es galt, den wachsenden Einfluß der → Sowjetunion einzudämmen. Zunächst als Sicherheitsberater unter Präsident Richard Nixon und später als Außenminister richtete Henry Kissinger die Politik der USA noch stärker auf Israel aus und unterstrich in den siebziger Jahren, daß der Nahe Osten und Lateinamerika eine Domäne der USA seien; Europa und Japan sollten sich von dieser Region diplomatisch fernhalten. 1971 lehnte Kissinger den Rogers-Plan ab, der auf der UN-Resolution 242 basierte (→ UN-Resolutionen). In dieser Resolution sprach sich der Sicherheitsrat gegen einen Gebietserwerb durch Krieg aus, und Israel wurde aufgefordert, sich aus den besetzten Gebieten zurückzuziehen; gleichzeitig wurde die Souveränität und territoriale Integrität aller Staaten der Region betont.

Dieser vom UN-Vermittler Gunnar Jarring unterbreitete Plan sah vor, die Blockade von UN-Resolutionen durch die USA zu umgehen; Israel sollte sich im Gegenzug für Frie-

USA

den auf die Grenzen von 1967 zurückziehen. Der ägyptische Präsident → Anwar as-Sadat nahm den Plan an, Israel dagegen lehnte ihn ab. Seither besteht eine gemeinsame amerikanisch-israelische Ablehnungshaltung, die sich in zahlreichen Vetos der USA zugunsten Israels in den Vereinten Nationen zeigt. Beide Staaten haben bis heute erfolgreich eine internationale Friedenskonferenz unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen und unter EU-Beteiligung verhindert. Die USA und Israel wollten hingegen immer nur bilateral verhandeln, was schließlich auch gelang. Nachdem → Ägypten aus der arabischen Front herausgebrochen war, konnte Israel ungehindert seine Siedlungspolitik fortsetzen (→ Siedlungen); sofort nach Unterzeichnung des → Camp-David-Abkommens 1978 beschloß die israelische Regierung eine Intensivierung ihrer Siedlungspolitik.

Zu dieser einseitigen proisraelischen Ausrichtung der amerikanischen Nahostpolitik haben zu einem großen Teil der US-Kongreß und die amerikanisch-jüdische Lobby beigetragen; ihr Einfluß auf Senat und Kongreß ist beträchtlich. Zahlreiche Interessengruppen, wie das 1951 gegründete *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC) oder die *Political Action Committees* (PACs), beeinflussen insbesondere die Mitglieder beider Häuser des US-Kongresses. Die Bedeutung der Lobbygruppen wird noch dadurch erhöht, daß sie quasi *Single-Issue*-Bewegungen sind, deren einziges Ziel es ist, die Interessen Israels wirkungsvoll in den USA zu vertreten. Insbesondere unter der Präsidentschaft von Bill Clinton wuchs ihr Einfluß überproportional. Wie sich die Macht des Kongresses auf die Außenpolitik auswirken kann, zeigt die Tatsache, daß gegen den Willen Präsident Clintons im Mai 1995 eine Gesetzesvorlage im Kongreß eingebracht wurde, in der die Verlegung der US-Botschaft bis zum Mai 1999 von Tel Aviv nach → Jerusalem verlangt wurde. Die Teilung der Macht zwischen Präsident und Kon-

greß trägt erheblich zur einseitigen proisraelischen Ausrichtung der Nahostpolitik der USA bei und führt zu einer Politik, bei der mit zweierlei Maß gemessen wird. Verstöße arabischer Staaten gegen das Völkerrecht werden mit Militärschlägen geahndet, bei den permanenten Völkerrechtsverstößen Israels verhalten sich die USA ruhig bzw. belegen jede israelskritische UN-Resolution mit ihrem Veto. Diese Politik der doppelten Moral unterminiert bis heute die ordnungspolitische Rolle der USA im Nahen Osten.

Nach dem → Oktoberkrieg von 1973 avancierte Israel zum größten Einzelempfänger amerikanischer Auslandshilfe, und nach der Unterzeichnung des Camp-David-Abkommens 1978 wurde auch die Militärhilfe erheblich erhöht. 1983 unterzeichneten beide Länder ein Abkommen über eine »Strategische Kooperation«, das die Gründung dreier gemeinsamer Arbeitsgruppen nach sich zog: die *Joint Political Military Group* (JPMG), die *Joint Security Assistance Planning Group* (JSAPG) und die *Joint Economic Development Group* (JEDG). Durch diese gemeinsamen Arbeitsgruppen ist Israel an den wesentlichen Entscheidungen der USA in bezug auf die Planung und Entscheidung über die Auslandshilfe beteiligt.

Als Schutzmacht Israels fühlten sich die USA für das wirtschaftliche Wohlergehen und die Sicherheit des Landes verantwortlich, was zu einer paradoxen Politik führte: Die USA versuchten, einerseits eine Lösung des Konflikts auf der Grundlage des Prinzips *Land gegen Frieden* zu erreichen, andererseits konterkarierten die Regierungen unter Menachem Begin und Yitzhak Shamir (→ Likud) diese Bemühungen. Die unnachgiebige Haltung dieser beiden israelischen Ministerpräsidenten gegenüber amerikanischem Druck war ein Indiz dafür, daß kein einseitiges Abhängigkeitsverhältnis zwischen den USA und Israel besteht. Die Israelis zementierten mit indirekter Unterstützung der USA den Status quo

USA

in den besetzten Gebieten. Selbst die massive israelische Technologiespionage in den USA (Pollard-Affäre, → Geheimdienste) und der Weiterverkauf von Raketen an Länder wie China veranlaßten die USA zu keinen Konsequenzen. Im Gegenteil: Die USA belieferten und beliefern Israel weiter mit modernster Hochtechnologie. Präsident Jimmy Carter initiierte das Kontrollwaffenexportgesetz, in dem kritisiert wurde, daß Israel amerikanische Waffen nicht nur zur Selbstverteidigung einsetzte; der US-Kongreß unternahm jedoch nichts dagegen. Auch verlangen die USA von Israel nicht, den Atomwaffensperrvertrag zu unterzeichnen und seine Atomanlagen für internationale Inspektoren zu öffnen; Israel verweigert dies bis heute. Auf der Gegenseite hatten die USA es immer abgelehnt, mit der → PLO Gespräche zu führen, solange die Organisation nicht das Existenzrecht Israels anerkannte. Nachdem dies im November 1988 in Algier erfolgt war, nahmen beide Seiten direkte Gespräche auf.

Der Stillstand im Nahen Osten in den achtziger Jahren wurde erst durch den Ausbruch der → Intifada 1987 überwunden; sie bewirkte ein langsames Umdenken in Israel und den USA. Die amerikanischen Regierungen unter Ronald Reagan und George Bush versuchten jedoch vergeblich, die Kontrahenten an den Verhandlungstisch zu bringen. Erst mit der Besetzung Kuwaits durch Saddam Hussein kam wieder Bewegung in die Region, indem der ehemalige Partner und Freund der USA zum »neuen Hitler« mutierte. Im ersten → Golfkrieg zwischen Irak und Iran hatten die USA und Frankreich den Irak noch massiv aufgerüstet (→ Rüstung), weil er sich als nützliches Instrument gegen das Mullahregime im Iran einsetzen ließ. Als sich Saddam Hussein dann gegen die »arabische Fassade« und gegen Israel wandte, entzogen ihm die USA ihre Unterstützung.

Nicht nur die irakische Besetzung Kuwaits, sondern auch die Verknüpfung der Invasion mit der Besetzung der palä-

stinensischen Gebiete durch Israel tangierten fundamentale Interessen der USA. Die USA ließen somit von Anfang an keinen Zweifel daran aufkommen, daß sie gewillt waren, die irakischen Truppen mit Gewalt aus Kuwait zu vertreiben. Die USA sahen in der Verknüpfung des irakischen Überfalls auf Kuwait mit dem Palästina-Problem eine Gefahr für die Sicherheit Israels. 1990 hatte Saddam Hussein den USA einen Vorschlag unterbreitet, seine chemischen und biologischen Waffen zu vernichten, falls Israel bereit wäre, seine nicht-konventionellen Waffen ebenfalls zu zerstören; das US-Außenministerium lehnte dies ab. Das Eingeständnis der Existenz israelischer Nuklearwaffen hätte die Frage nach der Rechtmäßigkeit finanzieller Unterstützung durch die USA für Israel aufgeworfen, da die amerikanische Gesetzgebung aus den siebziger Jahren finanzielle Unterstützung an Länder mit Atomwaffen verbietet.

Nach der Vertreibung Saddam Husseins aus Kuwait proklamierte Präsident George Bush die sogenannte »neue Weltordnung«, und der Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts wurde nun höchste Priorität eingeräumt. Nur durch massiven Druck auf Yitzhak Shamir war Israel bereit, an der → Madrider Friedenskonferenz vom 31. Oktober bis 1. November 1991 teilzunehmen. Zusammen mit der → Sowjetunion fungierten die USA als Schirmherren dieser Konferenz, wie der Zusammenbruch des Ostblocks und das Ende des Kalten Krieges überhaupt erst den Waffengang gegen Saddam Hussein ermöglicht haben.

Die Bush-Regierung geriet mit dem unnachgiebigen Yitzhak Shamir verstärkt in Konflikt und griff demzufolge 1992 massiv in den israelischen Wahlkampf ein. Die USA weigerten sich, eine Zehn-Milliarden-Dollar-Kreditzusage für die Integration sowjetischer Juden freizugeben, und unterstützten offen den Gegenkandidaten von der → Arbeitspartei, → Yitzhak Rabin, der die Wahlen im Juni 1992 gewann.

USA

Mit der Amtsübernahme Bill Clintons im Januar 1993 setzte sich die seit dem Ende der Bipolarität von den USA verfolgte *Hands-Off*-Politik gegenüber allen anderen möglichen Akteuren in bezug auf den Nahen Osten, insbesondere gegenüber Europa und den Vereinten Nationen, fort. Spätestens seit Ende des Kalten Krieges und der Madrider Friedenskonferenz von 1991 waren die USA neben Israel zum zentralen Akteur im Nahen Osten geworden. Obwohl die USA in dieser Phase immer darauf verweisen, daß alle Streitfragen zwischen Israelis und Palästinensern ohne Einfluß von außen gelöst werden müßten, zogen sie doch im Hintergrund die Fäden. Parallel dazu versuchten die USA in den Vereinten Nationen, die Geschichte des Nahostkonflikts in ihrem Sinne umzuschreiben; insbesondere die ehemalige UN-Botschafterin und damalige US-Außenministerin Madeleine Albright forcierte diesen Umdeutungsprozeß. In einem Kommuniqué forderte sie von der UN-Vollversammlung die Zurücknahme von »obsoleten, strittigen und irrelevanten Resolutionen, die politische Differenzen betonen, ohne Lösungen zu fördern«. Diese Resolutionen, die den Kern des israelisch-palästinensischen Konflikts enthalten, sollten aufgehoben werden. Würden sich die USA mit dieser Ansicht durchsetzen, hieße dies, daß der bilaterale Konflikt nur noch machtpolitisch gelöst werden kann, ohne die Berücksichtigung etwaiger Rechtspositionen.

Nachdem die USA 1993 vom Beginn der geheimen Friedensgespräche zwischen Israelis und Palästinensern ebenfalls überrascht worden waren, ergriffen sie jedoch bereits bald wieder die Initiative. Schon unmittelbar nach der Unterzeichnung der → Osloer Prinzipienerklärung im September 1993 begannen nämlich die Schwierigkeiten bei der politischen Umsetzung der erzielten Vereinbarungen. Die USA übernahmen daraufhin die »ehrliche Maklerrolle«, fungierten jedoch weniger als echte Vermittler, sondern nahmen in den entscheidenden Fragen Partei für Israel.

Nach der Wahlniederlage von → Shimon Peres gegen → Benjamin Netanyahu im Mai 1996 verschlechterten sich jedoch die bilateralen Beziehungen. Grund hierfür waren vor allem die unterschiedlichen Positionen hinsichtlich der weiteren Friedensgespräche. Die Clinton-Administration versuchte nicht nur, mit den Palästinensern einen Ausgleich zu erreichen, sondern auch mit → Hafez al-Assad. Unter der Regierung Rabin wurden den Syrern weitgehende Zugeständnisse gemacht, die Netanyahu jedoch als nicht bindend betrachtete; die USA waren aber nicht bereit, öffentlich die gemachten Zusagen an → Syrien zu bestätigen. Trotz seiner massiven Vorbehalte gegenüber dem Friedensprozeß wurde Netanyahu von seiten der USA jedoch massiv unter Druck gesetzt, die Osloer Vereinbarungen fortzusetzen. So unterzeichnete er im Januar 1997 das → Hebron-Abkommen und im Oktober 1998 das → Wye-Abkommen.

Wegen der ablehnenden Haltung Netanyahus war die Clinton-Administration nicht unglücklich, als Netanyahu im Mai 1999 von → Ehud Barak abgelöst wurde. Mit dem neuen israelischen Ministerpräsidenten glaubte Clinton, → Arafat die Konzessionen abringen zu können, die den Konflikt beenden sollten. Bis zur letzten Minute seiner Amtszeit versuchte der US-Präsident, den Nahostkonflikt zu lösen. Diese nach der Hauruckmethode verfahrenende Politik der USA mußte jedoch zwangsläufig scheitern. Clinton hatte mit seiner überwiegenden Ausrichtung auf Israel der Glaubwürdigkeit der USA in der arabischen Welt beträchtlichen Schaden zugefügt (→ Camp David II, → Friedensverhandlungen).

Es scheint, als können die USA im Nahostkonflikt nur dann wieder an Glaubwürdigkeit gewinnen, wenn sie vermehrt Druck auf Israel ausüben. Ein solcher Druck müßte auch in bezug auf Jerusalem erfolgen, damit die Stadt zur Hauptstadt beider Völker wird. Die USA würden durch eine solche Politik wieder ihr Ansehen in den Vereinten Natio-

USA

nen (→ UN) und vor allem in der arabischen Welt verbessern. Inwieweit der neue US-Präsident George W. Bush nicht in den ausgetretenen Pfaden seines Vorgängers weitergeht und primär eine Politik als Sachwalter Israels verfolgt, bleibt abzuwarten.

Unmittelbar nach seinem Amtsantritt im Januar 2001 kündigte Bush an, einen zurückhaltenderen Kurs als sein Amtsvorgänger im Friedensprozeß zu verfolgen, eine Position, die zunächst eine einseitig proisraelische Politik vermuten ließ. Bushs Haltung, die Konfliktparteien die Probleme alleine lösen zu lassen, wurde jedoch von der Dynamik der Ereignisse überholt. Besorgt um die Stabilität in der gesamten Region, zeichnete sich in der US-Politik nach den israelischen Militäraktionen im → Gazastreifen und im → Libanon vom April 2001 das Bemühen ab, die Balance wiederherzustellen, die vor allem in den letzten Monaten der Clinton-Regierung zuungunsten der Palästinenser aufgegeben worden war. So verurteilte die US-Regierung den Einmarsch in die Palästinensischen Gebiete scharf. Mit der Ernennung von William Burns zum neuen Nahostbeauftragten kehrte die US-Regierung im Mai 2001 zudem wieder zu einer aktiveren Vermittlerrolle zurück. Ob auf seiten der USA allerdings eine echte Kursänderung im Verhältnis zu Israel eintritt, wird erst die Zukunft zeigen.

V

Vereinte Nationen → UN