

Macht oder Ohnmacht der USA im Nahen Osten? Die Politik der Clinton-Administration im israelisch-palästinensischen Konflikt

Kaim, Markus

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kaim, M. (1999). *Macht oder Ohnmacht der USA im Nahen Osten? Die Politik der Clinton-Administration im israelisch-palästinensischen Konflikt*. (HSFK-Report, 3/1999). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-75427-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS- UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Markus Kaim

**Macht oder Ohnmacht der USA
im Nahen Osten?**

**Die Politik der Clinton-Administration
im israelisch-palästinensischen Konflikt**

HSFK-Report 3/1999

**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS- UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Markus Kaim

**Macht oder Ohnmacht der USA
im Nahen Osten?**

**Die Politik der Clinton-Administration
im israelisch-palästinensischen Konflikt**

HSFK-Report 3/1999

Mai 1999

Das Manuskript wurde am 31.3.1999 abgeschlossen.

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Dr. Markus Kaim
Institut für Politikwissenschaft, Friedrich-Schiller-Universität Jena
Carl-Zeiss-Straße 3
D-07740 Jena
Telefon: (03641) 9-45413
Telefax: (03641) 9-45412
e-mail: s8kama@pluto.rz.uni-jena.de
Internet: <http://www.uni-jena.de/svw/powi/>

ISBN 3-933293-16-2

DM 12,00

Für die Arbeit an diesem Report wurden auch Titel der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Spezialsammlung "Außenpolitik der USA" benutzt. Die HSFK dankt der Deutschen Forschungsgemeinschaft für diese Unterstützung.

Zusammenfassung

Die USA sind die einzige verbliebene Weltmacht im internationalen System, nachdem die Sowjetunion sich im Dezember 1991 aufgelöst hat. Seitdem haben sie ihre neuen Handlungsspielräume u.a. dazu genutzt, in verschiedenen Regionen der Welt struktur- und sicherheitsbildend zu wirken. Eine dieser Regionen ist der Nahe Osten, in dem die Vereinigten Staaten mit dem im Oktober 1991 begonnenen Madrider Friedensprozeß über einen Handlungsrahmen verfügen, der sie direkt in die bilateralen Gespräche zwischen Israel und der PLO einbindet. Präsident Clinton konnte seit seinem Amtsantritt im Januar 1993 dieses Instrumentarium, das die Bush-Administration entwickelt hatte, für seine Nahostpolitik nutzen und eine Regelung des israelisch-palästinensischen Konfliktes verfolgen, die grundsätzlich zu den nationalen Interessen der USA in der Region zu zählen ist.

Der amerikanische Einfluß im Nahen Osten allgemein bzw. in den israelisch-palästinensischen Gesprächen hat sich jedoch als begrenzt erwiesen. Die Administration hat die regionalen Konfliktparteien seit dem Regierungswechsel in Israel im Mai 1996 kaum zu weiteren Schritten in den bilateralen Verhandlungen bewegen können. Zudem sind die bereits erzielten Abkommen (Oslo-I und Oslo-II) bis heute nicht vollständig implementiert worden. Damit stellt sich die Frage nach dem Steuerungspotential der USA im Nahen Osten und nach den Determinanten, die die Umsetzung amerikanischer Strategien zur Regelung des israelisch-palästinensischen Konfliktes befördern bzw. behindern.

Der wichtigste Eckpunkt der amerikanischen Politik im Nahen Osten ist die bilaterale Beziehung zu Israel, die auf gemeinsamen Interessen in der Region, gemeinsamen Werten und nicht zuletzt auf einer großen und politisch einflußreichen pro-israelischen Lobby in den USA gründet. Bedeutsam für die Israel-Politik der Clinton-Administration ist eine Grundentscheidung gewesen, derzufolge das Verhältnis zu Jerusalem nicht mit Problemen der israelisch-palästinensischen Autonomieverhandlungen belastet werden sollte. Die bilateralen Beziehungen haben damit eine Aufwertung gegenüber den strategischen amerikanischen Interessen im Nahen Osten erfahren, vor allem gegenüber der Regelung des israelisch-palästinensischen Konfliktes.

Während der Amtszeiten der Ministerpräsidenten Rabin und Peres gerieten diese beiden Ziele der Clinton-Administration, nämlich die positive Ausgestaltung der bilateralen Beziehungen zu Israel und die Beilegung des israelisch-palästinensischen Konfliktes, nicht miteinander in Konflikt. Beide Politiker hatten grundsätzlich die auf den UN-Resolutionen 242 und 338 gründende Formel "Land für Frieden" akzeptiert.

Ein Interessendilemma entstand erst mit dem Amtsantritt von Benjamin Netanjahu. Dieser hat während seiner Amtszeit die vollständige Implementierung der Autonomievereinbarungen mit dem Verweis auf israelische Sicherheitsinteressen verschleppt und den Ausbau weiterer Siedlungen in den besetzten Gebieten vorangetrieben. Zudem hat er den Status Jerusalems als Hauptstadt Israels für unabänderlich erklärt und jede Form palästinensischer Staatlichkeit abgelehnt. Mit dieser Politik hat er die amerikanischen Vorstellungen, wie der Ausgleich mit der PLO fortzuführen sei, zurückgewiesen und den Einfluß der US-Administration in der Region begrenzt.

Ein wichtiger Grund für Netanjahus intransigente Politik waren die Kräfteverhältnisse innerhalb der israelischen Regierungskoalition zwischen dem Likud-Block und kleineren orthodoxen und nationalreligiösen Parteien. Um deren Knesset-Mehrheit zu sichern, mußte der Ministerpräsident immer wieder Konzessionen machen, die sich in einer Politik niederschlugen, die den Ausgleich mit den Palästinensern gefährdete. Somit haben auch innenpolitische Faktoren im Nahen Osten den Einfluß der Vereinigten Staaten auf den Fortgang des israelisch-palästinensischen Ausgleiches begrenzt.

Ein weiterer beschränkender Faktor für die amerikanische Politik sind terroristische Anschläge radikaler palästinensischer Gruppen gegen israelische Bürger und Einrichtungen. Diese gefährden die Unterstützung für den PLO-Vorsitzenden Arafat, da sich in den Anschlägen eine Alternative zu seinem Verständigungskurs artikuliert. Zum zweiten büßt Arafat durch sie auch seine Legitimität in der Rezeption der israelischen Öffentlichkeit ein. Darüber hinaus lieferten die Terroranschläge Ministerpräsident Netanjahu in der Vergangenheit die Rechtfertigung, die Implementierung der Selbstverwaltungsabkommen mit dem Verweis auf israelische Sicherheitsinteressen zu verschleppen.

Wie beschränkt der amerikanische Einfluß bereits seit 1993 gewesen ist, unterstreicht nicht zuletzt die Tatsache, daß die USA an den israelisch-palästinensischen Geheimgesprächen von Oslo, die zur gemeinsamen Prinzipienerklärung vom September 1993 führten, nur rudimentär beteiligt waren. Dies resultierte aus der Tatsache, daß die Clinton-Administration diese Gespräche unterschätzte, vor allem aber aus dem faktischen Ausschluß der USA durch Israel und die PLO.

Neben den regionalen Faktoren begrenzen innenpolitische Determinanten die amerikanischen Handlungsoptionen im israelisch-palästinensischen Konflikt. Die starken pro-israelischen Lobby-Organisationen, die zum Ziel haben, die bilateralen Beziehungen Washingtons zu Jerusalem auszugestalten und zu verbessern, können zwar nicht die Agenda der Clinton-Administration bestimmen, aber deren Handlungsspielräume empfindlich einengen. Die Bush-Administration, die 1991/92 auf Grund der Weigerung, Israel Kreditgarantien einzuräumen, in einen heftigen Konflikt mit der pro-israelischen Lobby geriet, ist der Clinton-Administration ein warnendes Beispiel.

Der politische Einfluß der arabisch-stämmigen Amerikaner auf die amerikanische Nahostpolitik ist hingegen ungleich geringer als der der amerikanischen Juden. Auf Grund ihrer ethnischen Heterogenität und ihrer mangelnden politischen Infrastruktur ist es ihnen nicht gelungen, eine vergleichbare Bedeutung wie die der pro-israelischen Lobby zu erlangen und die amerikanische Politik im Nahostkonflikt zu beeinflussen.

Neben der pro-israelischen Lobby beschränkt vor allem der Kongreß die Politik der Clinton-Administration im israelisch-palästinensischen Konflikt. Durch seine Haushaltskompetenz ist er ein wichtiger Akteur für amerikanische Nahostpolitik, d.h. vor allem durch die jährliche Wirtschafts- und Militärhilfe an Israel sowie die Unterstützung der palästinensischen Autonomiebehörde. Seit dem republikanischen Sieg bei den Zwischenwahlen 1994 sind verstärkt Fälle erkennbar, in denen der Kongreß die Nahostpolitik der Clinton-Administration untergräbt, z.B. durch den Beschluß, die amerikanische Botschaft nach Jerusalem zu verlegen.

Generell scheint eine der wichtigsten Voraussetzungen für den amerikanischen Einfluß auf den arabisch-israelischen Friedensprozeß die Existenz einer kooperativen, friedenswilligen und kompromißbereiten israelischen Regierung zu sein, wie die Clinton-Administration sie in den Ministerpräsidenten Rabin und Peres gefunden hatte. Trifft die US-Administration hingegen auf konservative Koalitionsregierungen, die vom Likud-Block angeführt werden, deren Mehrheit aber auf den kleinen nationalreligiösen Parteien Israels beruht, ist der Einfluß Washingtons deutlich begrenzter.

Daher bildet die israelische Wahl am 17. Mai 1999 einen wichtigen Einschnitt für die Entwicklung des amerikanischen Einflusses im Nahen Osten. Sollte Ministerpräsident Netanjahu eine Regierungsmehrheit bilden und damit sein Amt verteidigen können, so wird der amerikanische Einfluß aus den genannten Gründen weiterhin begrenzt bleiben, vor allem auf Grund der Rolle kleinerer Koalitionspartner in der israelischen Regierung. Sollten jedoch die Arbeiterpartei oder die neue Mitte-Rechts-Partei bei der Wahl gewinnen, so ist zu erwarten, daß der amerikanische Einfluß auf den arabisch-israelischen Konflikt wieder steigen wird.

Die USA sind also als extraregionaler Akteur im arabisch-israelischen Konflikt bei weitem nicht so einflußreich wie man das von einer Weltmacht erwarten sollte. Die Clinton-Administration kann nur dann eigene Akzente setzen, sofern dies die regionalen Parteien, d.h. vor allem Israel, zulassen bzw. nicht verhindern. Ein innenpolitisches Kräftefeld in den USA und die pro-israelische Orientierung Clintons verhindern ein eigenständigeres Engagement und schärferes Profil Amerikas im Nahen Osten. Zwar wissen sowohl Israel als auch die Palästinenser, daß die USA als direkt beteiligter Vermittler eine zentrale Stellung im Friedensprozeß einnehmen. Jedoch stellt dies bzw. ein Rückzug Amerikas von dieser Rolle nur bedingt einen amerikanischen Hebel auf den Gang der Verhandlungen dar. Denn es besteht im außenpolitischen Establishment der Vereinigten Staaten seit 1967 ein Konsens darüber, daß Washington auf Grund seiner eigenen nationalen Interessen im Nahen Osten als Vermittler tätig sein müßte. Diese Perzeption wird auch von der starken pro-israelischen Lobby geteilt. Ein amerikanischer Rückzug aus dieser Teilregion des Nahen Ostens ist daher keine realistische Option amerikanischer Politik. Statt dessen bleibt den USA nichts anderes übrig, als sich auf die "Rules of the Middle Eastern Game" einzulassen, wie sie von den regionalen Akteuren formuliert werden, und zu versuchen, sie für die amerikanische Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt zu nutzen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Eckpunkte der amerikanischen Politik im Friedensprozeß	4
2.1.	Die regionalpolitischen Entwicklungen im Nahen Osten seit 1991	4
2.2.	Die amerikanische Israel-Politik unter Bill Clinton	6
2.3.	Die Ausgestaltung der bilateralen Beziehungen zu den arabischen Akteuren	13
3.	Innenpolitische Determinanten	16
3.1.	Der Einfluß der ethnischen Lobbies	16
3.2.	Die öffentliche Meinung	24
3.3.	Der Kongreß	26
4.	Die amerikanische Rolle in den israelisch-palästinensischen Selbstverwaltungsgesprächen seit 1993	30
4.1.	Die US-Beteiligung seit dem Durchbruch in Oslo	30
4.2.	Amerikanische Hilfen	35
4.3.	Kritischer Dialog: Die PLO-Politik der USA	37
4.4.	Das Terrorismus-Problem	39
5.	Fazit	42
5.1.	Regionalpolitische Begrenzungen	42
5.2.	Innenpolitische Beschränkungen	44
	Abkürzungsverzeichnis	47

1. Einleitung

Seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes nehmen die USA die Stellung der einzigen globalen Supermacht ein. Ihre Vormachtstellung beruht dabei auf ihren unvergleichbaren militärischen, diplomatischen, politischen und ökonomischen Ressourcen in den internationalen Beziehungen. Durch den Wegfall der Sowjetunion als weltpolitischem Rivalen konnten die Vereinigten Staaten ihre außenpolitischen Entscheidungsspielräume entscheidend erweitern und neue Handlungsoptionen entwickeln.¹ Daher nutzt Washington seit 1989/90 seine globale Hegemoniestellung dazu, in Konfliktregionen der Welt, in denen während des Ost-West-Antagonismus die Involvierung der beiden Supermächte eine Konfliktregelung erschwert hatte, struktur- und sicherheitsbildend zu wirken.² Im Hinblick auf den Nahen Osten markieren der zweite Golfkrieg 1991 und der im selben Jahr begonnene Madrider Friedensprozeß diese veränderten globalen Kräfteverhältnisse.

Zudem ist nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes die Konfliktkonstellation der UdSSR und der USA sowohl regionaler als auch internationaler Kooperation gewichen, besonders im Nahen und Mittleren Osten. Zwei Ereignisse markieren dies besonders deutlich: Zum einen das amerikanische Angebot an die UdSSR auf dem Gipfeltreffen von Helsinki im September 1990, sich an der Militäraktion zur Befreiung Kuwaits zu beteiligen; zum zweiten der formell gleichberechtigte Status der beiden Akteure als "Schirmherren" des Madrider Friedensprozesses. Damit sind die früheren, im Ost-West-Konflikt begründeten, Begrenzungen amerikanischer Politik entfallen. So lag es nahe, zu Beginn der 90er Jahre zu vermuten, daß die veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen den USA nun die klare Umsetzung ihrer nahostpolitischen Ziele erlauben würden, vor allem die Regelung des israelisch-palästinensischen Konfliktes.

Die Wirklichkeit im Frühjahr 1999 präsentiert sich hingegen ganz anders. Die Regierung des israelischen Ministerpräsidenten Netanjahu hat mit der am 2. Dezember 1998 erfolgten Aussetzung des am 23. Oktober 1998 unterzeichneten Wye-Memorandums die Implementierung des sogenannten Oslo II-Abkommens aus sicherheitspolitischen Erwägungen dauerhaft abgelehnt. Die palästinensische Selbstverwaltungsbehörde verliert bei enttäuschten, radikalisierten Palästinensergruppen in zunehmendem Maße an Legitimation. Schließlich lehnen die arabischen Staaten eine regionale Kooperation mit der israelischen Regierung

1 Vgl. zur Diskussion um die neue amerikanische Hegemonie nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes Charles Krauthammer, *The unipolar moment*, in: *Foreign Affairs (FA)*, Jg. 70, Nr. 1, 1991, S. 23-33; Samuel P. Huntington, *America's changing strategic interest*, in: *Survival*, Jg. 33, Nr. 1, 1991, S. 3-17; ders., *Why international primacy matters*, in: *International Security*, Jg. 17, Nr. 4, 1992-1993, S. 68-83; Lea Brilmayer, *American hegemony: Political morality in a one-superpower world*, New Haven/London, 1994; Ernst-Otto Czempel, *Rückkehr in die Hegemonie: Zur Weltpolitik der USA unter Präsident Clinton*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 43/96, S. 25-33 sowie Zbigniew Brzezinski, *Die einzige Weltmacht: Amerikas Strategie der Vorherrschaft*, Weinheim/Berlin, 1997 und *Pax Americana?* Hg. von der Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog, München, 1998.

2 Vgl. dazu Samuel F. Wells Jr., *The Clinton Administration and regional security: The first two years*, in: Gabriel Sheffer (Hg.), *U.S. - Israeli relations at the crossroads*, London/Portland, 1997, S. 57-75.

immer mehr ab. Schließlich ist die amerikanische Vermittlungsrolle in einer chronischen Glaubwürdigkeitskrise, denn arabische Staaten werfen den USA vor, als parteiischer Vermittler aufzutreten, Jerusalem nur bedingt zu den notwendigen Konzessionen zu bewegen und zu tolerieren, daß die Regierung Netanjahu die Implementierung erreichter Abkommen verzögert hat.

Angesichts dieser Feststellungen drängt sich grundsätzlich die Frage nach der Reichweite des amerikanischen Steuerungspotentials im israelisch-palästinensischen Konflikt auf. Denn die Hegemonialstellung der USA im Nahen Osten schien nach dem Ende der Supermachtkonfrontation unumstritten. Ihr militärisches Potential hatten sie während der Kuwaitkrise unter Beweis gestellt und dadurch ihre regionalen Verbündeten noch enger an sich gebunden. Washington hatte seine sicherheitspolitischen Beziehungen in der Region weiter ausgebaut und destabilisierende Faktoren eingedämmt. Die Vereinigten Staaten sind seitdem in der Lage, im Nahen Osten ihren Klienten eine breit gefächerte, wenn auch informelle Sicherheits-patronage anzubieten. Diese umfaßt Waffenlieferungen, Vereinbarungen über militärische Kooperationen und Übungen sowie Zusagen Washingtons, die den Schutz gegen potentielle Aggressoren und regionale Instabilitäten betreffen. Politisch sind sie die treibende Kraft hinter dem Madrider Friedensprozeß, an dem sie als zentraler Vermittler zwischen den Konfliktparteien unmittelbar beteiligt sind. Damit haben sie die nahöstliche Regionalordnung nach dem Irak-Kuwait-Konflikt entscheidend strukturiert. Auch wirtschaftlich treten die USA in der Region als Hegemon auf, indem sie ihre enormen ökonomischen Ressourcen für politische Zwecke einsetzen, d.h. vor allem in Form von Finanz- und Wirtschaftshilfen zur Belohnung politischen Wohlverhaltens der regionalen Akteure und zur Ausgestaltung der jeweiligen bilateralen Beziehungen.³

Zwar steht die Clinton-Administration in der Tradition amerikanischer Präsidialexekutiven, auf Grund derer Washington und Jerusalem eine "Special Relationship" verbindet, die USA sich als Schutzmacht Israels im Nahen Osten begreifen, die israelische Politik im Friedensprozeß in der Öffentlichkeit unterstützen und Kritik nur in bilateralen Gesprächen äußern. Dennoch ist es Washington seit den israelischen Wahlen im Mai 1996 nicht gelungen, entscheidenden Einfluß auf die Regierung Netanjahu zu nehmen. Offensichtlich sind die Vereinigten Staaten nicht bzw. nicht mehr in der Lage, die regionalen Parteien zu den Konzessionen zu drängen, die für die Weiterentwicklung des Friedensprozesses notwendig sind. Im Mittelpunkt des vorliegenden Reportes steht daher die Frage nach den Determinanten, die die Umsetzung amerikanischer Strategien zur Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts befördern bzw. behindern.⁴

Dabei sind zwei Ebenen amerikanischer Politik zu berücksichtigen, nämlich die der Einwirkung auf die regionalen Konfliktparteien und die des außenpolitischen Entscheidungs-

3 Vgl. grundsätzlich zur Hegemonialstellung der USA im Nahen Osten Michael C. Hudson, To play the hegemon: Fifty years of US policy toward the Middle East, in: Middle East Journal (MEJ), Jg. 50, Nr. 3, 1996, S. 329-343 sowie Cyrus Bina, The rhetoric of oil and the dilemma of war and American hegemony, in: Arab Studies Quarterly (ASQ), Jg. 15, Nr. 3, 1993, S. 1-20.

4 Diese Fragestellungen sind vertieft in: Markus Kaim, Zwischen globaler Hegemonie und regionaler Begrenzung. Die amerikanische Politik im arabisch-israelischen Konflikt 1991-1996 (Nomos Universitätschriften Politik, Bd. 93), Baden-Baden, 1998.

prozesses in den USA selbst. Eine begrenzende Determinante liegt in der veränderten Grundstruktur des internationalen Systems nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes. Die amerikanische Hegemonialrolle trifft auf ein entgegengesetztes Moment in den internationalen Beziehungen, nämlich auf die Aufwertung der Regionen im internationalen System seit 1989/90. Durch den Wegfall der bipolaren Weltordnung, die auf Grund der Verknüpfung der globalen und regionalen Politikebenen das Machtgefüge in den Regionen entscheidend geprägt hatte, gewannen nun spezifische, regional bedingte Konfliktkonstellationen wieder an Bedeutung. Eigene, von den Großmächten unabhängige Beziehungsmuster entstanden; vorhandene, aber bislang überlagerte Machtfiguren traten hervor, regionale Führungsmächte erhoben Hegemonialansprüche bzw. setzten diese durch; endogene Interaktionsverdichtungen ließen sich in den Regionen erkennen.⁵ Dadurch, daß diese Entwicklung auf die skizzierten amerikanischen Hegemonialvorstellungen traf, entstand ein Bezugsrahmen, in dem die USA als extraregionaler Akteur und die regionalen Staaten miteinander um Einfluß rangen. Unipolarisierung und Regionalisierung bilden daher das Spannungsfeld, in dem sich die amerikanische Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt seit 1991 bewegt.

Ferner soll der außenpolitische Entscheidungsprozeß in den USA untersucht werden, an dem, im Falle des Nahen Ostens, neben der Administration und dem Kongreß die organisierten Lobbies der jüdischen und arabisch-stämmigen US-Bürger in bedeutendem Umfang beteiligt sind. Hier sind die ohnehin vorhandenen Wechselwirkungen zwischen Innen- und Außenpolitik noch deutlich stärker als in anderen Feldern amerikanischer Außenpolitik.

Wenn ein Ergebnis der Untersuchung der US-Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt sein sollte, daß der Einfluß Washingtons trotz aller politischen, ökonomischen, diplomatischen und militärischen Ressourcen auch seit 1991 in der Region sehr begrenzt ist, muß auch der strukturbildende Einfluß der bipolaren Weltordnung auf den israelisch-palästinensischen Konflikt neu bewertet werden. Denn daß regionale Mächte sich dem Einfluß ihrer jeweils verbündeten Supermacht zu entziehen versuchen, ist in der Politikwissenschaft auf Grund zahlreicher Untersuchungen zur Geschichte des Ost-West-Konfliktes bekannt. Wenn sich aber die regionalen Akteure auch ohne das Vorhandensein einer rivalisierenden Supermacht der Dominanz der Vereinigten Staaten verweigern könnten, ließe dies die "Rules of the Middle Eastern Game", wie sie L. Carl Brown entwickelt hat, viel stärker hervortreten.⁶ Damit wäre auch nach dem Ende der bipolaren Weltordnung eine größere Begrenzung der Hegemonie eines extraregionalen Akteurs, in diesem Falle der USA, durch regionalspezifische Gegebenheiten zu konstatieren, als umgekehrt dieser das dortige Geschehen beeinflussen kann.

5 Vgl. hierzu Barry Buzan, *People, states and fear: An agenda for international security studies in the post-cold war era*, Boulder, 1991; Ernst-Otto Czempel, *Weltpolitik im Umbruch: Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes*, München, 1993 sowie Helga Haftendorn, *Der Beitrag regionaler Ansätze zur internationalen Ordnung nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes*, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz, *Die neue Weltpolitik* (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 334), Bonn, 1995, S. 447-463.

6 Vgl. L. Carl Brown, *International politics and the Middle East: Old rules, dangerous games* (Princeton Studies on the Near East), Princeton, 1984.

Nimmt man die Unterscheidung zwischen einer globalistischen und einer regionalistischen Perspektive in den internationalen Beziehungen zu Hilfe, so würde ein solches Ergebnis eher die Vertreter desjenigen Ansatzes stärken, die die relevanten Konfliktursachen und -strukturen in spezifischen regionalen Faktoren begründet sehen. Zwar blieben Rückwirkungen aus der Region auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß in den USA festzustellen, die deren Verhalten beeinflussten, doch das prägende Moment der nahöstlichen Konfliktstruktur erwuchse aus der Region selbst; der Einfluß der USA wäre erkennbar, aber letztlich nicht entscheidend.

2. Eckpunkte der amerikanischen Politik im Friedensprozeß

Für die amerikanische Politik im Nahen Osten im allgemeinen und im israelisch-palästinensischen Konflikt im besonderen lassen sich für die Amtszeit der Clinton-Administration drei Eckpunkte festmachen, die die Strategie der Exekutive bestimmt haben: Erstens, die regionale Gesamtentwicklung, wie sie sich seit dem zweiten Golfkrieg 1991 präsentiert, zweitens, die Ausgestaltung der "Special Relationship" zu Israel und, drittens, die bilateralen Beziehungen zu den arabischen Staaten. In diesem Kräftefeld hat die Clinton-Administration ihre nahostpolitischen Konzeptionen entwickelt und versucht, die Regelung des israelisch-palästinensischen Konfliktes voranzutreiben.

2.1. Die regionalpolitischen Entwicklungen im Nahen Osten seit 1991

Das Ende des zweiten Golfkrieges zwischen dem Irak und einer multinationalen Streitmacht unter Führung der USA markierte für den Nahen Osten eine entscheidende Veränderung der regionalen Machtverhältnisse und öffnete damit, wie der damalige amerikanische Außenminister James Baker es formulierte, das "Window of Opportunity" für eine umfassende Regelung des arabisch-israelischen Konfliktes.

Israel war durch die irakischen Raketenangriffe vor Augen geführt worden, daß eine völlige militärische Sicherheit gegen arabische Attacken trotz umfangreicher Verteidigungsanstrengungen und sicherheitspolitischer Bindungen an die USA nicht zu erreichen sei und man flexibler auf arabische Forderungen nach "Land für Frieden" reagieren müsse. Die PLO hingegen war durch ihre Parteinahme für Saddam Hussein aus der Kuwaitkrise politisch isoliert und finanziell angeschlagen hervorgegangen. Durch diese Schwächung war sie gezwungen, sich auf den Friedensprozeß einzulassen, um nicht als Vertreterin palästinensischer Interessen marginalisiert zu werden.

Eine ähnliche Position hatte Jordanien im zweiten Golfkrieg eingenommen: Durch die lavierende Haltung gegenüber dem Irak hatte König Hussein nicht nur die finanzielle Unterstützung der Golfstaaten verloren, sondern auch die Beziehungen zu den USA schwer belastet. Um diese wieder zu verbessern, war die Unterstützung Ammans für die amerikanische Friedenspolitik in der Region unerlässlich. Syrien wiederum hatte sich der von Washington angeführten multinationalen Streitkraft angeschlossen, sich damit faktisch in eine Allianz mit Israel begeben und seine Beziehungen zu den USA aufgewertet. Die Vereinigten Staaten begannen daraufhin, Damaskus stärker in die Planungen für eine Friedenskonferenz

einzubinden, da eine Regelung des israelisch-syrischen Konfliktes nach dem zweiten Golfkrieg denkbar schien.

Bei den Staaten am Persischen Golf, besonders bei Saudi-Arabien, hatten die USA durch ihren Einsatz am Golf Unterstützung für ihre Friedenskonzeptionen bekommen und erschienen als die einzige Macht, die nicht nur den Willen, sondern auch die Fähigkeit besaß, ihre Ordnungsvorstellungen mittel- und langfristig durchzusetzen. Diese regionale Gemen-gelage ermöglichte es der Bush-Administration, im Oktober 1991 in Madrid eine Friedens-konferenz für den Nahen Osten zusammenzubringen, an der alle Konfliktparteien teilnah-men. Die Verhandlungen strukturierten sich nach der formellen Eröffnungskonferenz in drei Stränge, in denen Israel jeweils mit Syrien und Jordanien über Friedensverträge und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen sowie mit einer palästinensischen Delegation über eine begrenzte Selbstverwaltung im Westjordanland und dem Gaza-Streifen verhand-elte.

Fortschritte waren bei den Verhandlungen allerdings erst nach dem Regierungswechsel in Israel im Juni 1992 erkennbar, denn die Regierung Rabin begann im Januar 1993 Geheim-gespräche mit der PLO, die bis dahin von den Verhandlungen ausgeschlossen war. Diese führten schließlich im September 1993 zur ersten israelisch-palästinensischen Vereinba-rung, nämlich der gemeinsamen Prinzipienerklärung, die von dort an die weiteren Gesprä-che leiten sollte. Die erste Übereinkunft über begrenzte Autonomie erreichten die Parteien im Mai 1994 mit dem sogenannten Oslo I-Abkommen, auf Grund dessen im Gaza-Streifen und dem Gebiet Jericho eine palästinensische Selbstverwaltung errichtet wurde. Diese sollte mit dem Oslo II-Abkommen vom September 1995 auf weite Teile des Westjordan-landes ausgedehnt werden. Der Regierungswechsel in Israel vom Mai 1996 verhinderte dies jedoch, denn mit dem Likud-Kandidaten Benjamin Netanjahu kam ein Politiker an die Macht, der in seinem Wahlkampf die israelisch-palästinensischen Verhandlungen scharf kritisiert und angekündigt hatte, diese nicht zu implementieren, sofern israelische Sicher-heitsbedürfnisse zu wenig berücksichtigt würden. Das Hebron-Protokoll vom Januar 1997 und das Wye-Memorandum vom Oktober 1998 blieben daher auch in seiner Amtszeit die einzigen Vereinbarungen mit den Palästinensern. Dabei handelte es sich jedoch nicht um substantielle Fortschritte im Friedensprozeß, sondern lediglich um Implementierungsver-einbarungen des Oslo II-Abkommens, das bis heute nicht vollständig umgesetzt ist.

Die Fortschritte bei den israelisch-palästinensischen Gesprächen während der Regierungen Rabin und Peres erlaubten auch Jordanien, das einen palästinensischen Bevölkerungsanteil von ca. 60 % besitzt und daher keinen Frieden mit Israel vor einer Autonomievereinbarung für die Palästinenser schließen konnte, eine Einigung bei den bilateralen Verhandlungen. Da beide Seiten ein grundsätzliches Interesse an einem Friedensschluß verfolgten und es nur marginale Gebietsdispute gab, konnten die Verhandlungen zügig fortschreiten. So kam es bereits im Oktober 1994 zur Unterzeichnung des israelisch-jordanische Friedensvertra-ges.

Anders sieht es bei den israelisch-syrischen Gesprächen aus. Sie wurden durch eine Welle von palästinensischen Terroranschlägen im März 1996 unterbrochen, obwohl die Konturen eines Friedensvertrages bereits erkennbar waren. Israel würde die Golan-Höhen an Syrien zurückgeben, die jedoch entmilitarisiert und mit israelischen Frühwarnsystemen versehen

würden. Syrien würde im Gegenzug einen formellen Friedensschluß und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen anbieten. Ein "warmer" Frieden, d.h. die Ergänzung der Vereinbarungen durch die Entwicklung wirtschaftlicher und kultureller Beziehungen zwischen den beiden Staaten, wäre hingegen auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Vor den israelischen Wahlen am 17. Mai 1999 werden diese Gespräche nicht wieder aufgenommen. Auch unter einer weiteren Likud-Regierung in Israel ist dies unwahrscheinlich. Jedoch wäre eine Annäherung zwischen den beiden Konfliktparteien unter einer Regierung der Arbeiterpartei bzw. der moderaten Mitte-Rechts-Partei in Israel denkbar.

Beeinträchtigt wird der Friedensprozeß von zwei Faktoren, nämlich von radikalen palästinensischen und israelischen Gruppen, daneben aber auch von regionalen Instabilitäten im Gesamtsystem des Nahen Ostens. Diese resultieren u.a. in starkem Umfang aus der ungeklärten regionalen Stellung des Irak. Zwar beschränken die von den westlichen Staaten überwachten Flugverbotszonen seine Souveränität, und die nach wie vor bestehenden Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen haben die ökonomische Situation im Irak verschärft. Jedoch stellen die Weigerung Saddam Husseins, mit den Inspektoren der UNSCOM uneingeschränkt zusammenzuarbeiten, und seine offensichtlich weiterhin existierenden Möglichkeiten, biologische und chemische Kampfstoffe zu entwickeln, eine andauernde Bedrohung der Stabilität des Nahen Ostens dar. Der irakische Führer fordert zumindest rhetorisch nach wie vor die Vernichtung Israels und richtete nach den Angriffen der USA und Großbritanniens im Dezember 1998 seine Drohungen auch gegen Saudi-Arabien, Kuwait und die Türkei. Dies begründete erneut die seit 1994 geltende amerikanische Eindämmungspolitik gegen Bagdad. Ob bzw. mit welchem Instrumentarium diese jedoch in den nächsten Jahren fortgesetzt wird, bleibt abzuwarten. Nicht zuletzt wird dies von der Unterstützung für die amerikanische Politik im UN-Sicherheitsrat abhängen.

Der zweite Staat, gegen den sich die amerikanische Eindämmungspolitik am Persischen Golf richtet, Iran, bietet seit der Wahl des Präsidenten Chatami im Jahr 1997 ein ambivalentes Bild. Zwar wendet sich die schiitische Führung nach wie vor gegen den arabisch-israelischen Friedensprozeß; auch die Rüstungsprogramme des Iran haben bei der Clinton-Administration Argwohn ausgelöst. Jedoch sind in den bilateralen Beziehungen zwischen Washington und Teheran Zeichen der Entspannung erkennbar. Weitere Fortschritte im Verhältnis werden aber von innenpolitischen Faktoren im Iran abhängen, d.h. vor allem von Präsident Chatamis Vermögen, sich gegen seine politisch konservativen Gegner durchzusetzen.

2.2. Die amerikanische Israel-Politik unter Bill Clinton

Wie für frühere Administrationen, so war auch für die Clinton-Regierung die Ausgestaltung der Beziehungen zu Israel der wichtigste Bezugspunkt im israelisch-palästinensischen Konflikt. Nach den Spannungen im bilateralen Verhältnis, die sich aus der unnachgiebigen Haltung der von Yitzhak Shamir angeführten Likud-Regierung während der Amtszeit von Präsident Bush (1989 - 1993) ergeben hatten, wünschten sich viele Mitglieder des außenpolitischen Establishments sowie der Großteil der amerikanischen Juden eine Verbesse-

rung der Beziehungen zwischen Washington und Jerusalem. Dabei hatten sie große Hoffnungen auf Bill Clinton gesetzt.

Clinton hatte im August 1992 den in den USA weilenden israelischen Ministerpräsidenten Rabin getroffen, bei diesem Anlaß aber noch keine deutliche Position zum Friedensprozeß bezogen. Ein wichtiger Unterschied im "Israel approach" zwischen den Präsidenten Bush und Clinton war jedoch bereits erkennbar: Während George Bushs Verhältnis zu Israel intellektuell-analytisch begründet war, besitzt Bill Clinton einen emotionalen und religiös motivierten Zugang zur Existenz des jüdischen Staates und zur Nahostproblematik. In zahllosen Reden hat er auf diese besondere Grundlage der amerikanisch-israelischen Beziehungen verwiesen.⁷

Entsprechend pro-israelische Züge trugen auch die Passagen von Bill Clintons Programm, mit dem er in den Präsidentschaftswahlkampf des Jahres 1992 zog. So lehnte der demokratische Kandidat darin Druck auf Israel ab, um Zugeständnisse im Friedensprozeß zu erzwingen, forderte die arabischen Staaten zum Ende des Wirtschaftsboykotts gegen Israel auf, kritisierte die Waffenverkäufe der Bush-Administration an arabische Akteure und schloß kategorisch die Option eines unabhängigen Palästinenserstaates im Nahen Osten aus.⁸ Mit diesen Positionen sicherte sich Clinton nicht nur die Unterstützung der amerikanischen Freunde Israels, die seinen Wahlkampf mit umfangreichen Spenden unterstützten, sondern er gewann auch mit großem Vorsprung unter den amerikanischen Juden die Wahl gegen George Bush. Während nur 13 % dieser Bevölkerungsgruppe den republikanischen Präsidentschaftskandidaten wählten, gaben 86 % dem demokratischen Kandidaten Clinton ihre Stimme.

Bedeutsam für seine Israel-Politik bzw. seine Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt ist eine Grundentscheidung, die Präsident Clinton zu Beginn seiner Amtszeit getroffen hat: Die bilateralen Beziehungen zu Israel sollten nicht länger mit Problemen der israelisch-palästinensischen Verhandlungen belastet werden, d.h. die USA waren zunehmend darauf bedacht, eine offene Konfrontation mit der israelischen Regierung zur Frage des Status von Jerusalem, zur Siedlungsproblematik, zum Problem von Form und Umfang palästinensischer Staatlichkeit zu vermeiden. Nach wie vor auftretende inhaltliche Differenzen zwischen den beiden Staaten, z.B. zu den israelischen Siedlungen, sollten nicht länger in der Öffentlichkeit ausgetragen werden.⁹ Somit erfuhren die amerikanisch-israelischen

7 Zur Geschichte der amerikanisch-israelischen Beziehungen liegen zahlreiche Arbeiten vor. Vgl. Sheffer, a.a.O. (Anm. 2) und Bernard Reich, *Securing the covenant. United States - Israel relations after the cold war*, Westport/London, 1995.

8 Vgl. Bill Clinton/Al Gore, *Weil es um die Menschen geht: Politik für ein neues Amerika*, Düsseldorf/Wien, 1993, S. 111ff.

9 Ohne öffentliches Aufsehen zu erregen, hat die Clinton-Administration seit 1993 die an Israel bewilligten Kreditgarantien in Höhe von jährlich 2 Mrd.\$ um erhebliche Beträge (1994: 437 Mio.\$; 1995: 216,8 Mio.\$) reduziert, nämlich um die Summen, die Israel entgegen dem amerikanischen Wunsch für weitere Siedlungsprogramme im Westjordanland und Ost-Jerusalem ausgegeben hat. Vgl. hierzu Clyde R. Mark, *Israel: U.S. foreign assistance*, IB 85066, 19. April 1996 (Congressional Research Service Issue Brief), Washington D.C., 1996, S. 2.

Beziehungen eine Aufwertung gegenüber den strategischen US-Interessen im Gesamtkontext des nahöstlichen Friedensprozesses.¹⁰

Diese Entscheidung, deren Resultat ein ambivalentes Erscheinungsbild der Israel-Politik von Präsident Clinton werden sollte, gründete auf der Annahme der neuen Administration, daß eine weitere Belastung der Beziehungen zu Israel nicht im Interesse der USA läge und der jüdische Staat auf diesem Wege nicht in den Friedensprozeß eingebunden werden könne. Statt dessen setzte sich die Konzeption durch, nach der Israel solange unterstützt werden müsse, bis es sich für eine nahöstliche Friedensregelung sicher genug fühle. Eine Isolation Israels oder seine Verurteilung in internationalen Organisationen wurde dagegen als ineffektiv zurückgewiesen.

Dieser Gedanke fand in der Konzeption seinen Niederschlag, die die bilateralen Beziehungen in den Gesamtzusammenhang des Nahostfriedensprozesses einbettete. Ihr zufolge war es die Aufgabe der USA, die Risiken Israels im Friedensprozeß zu minimieren. Impliziter Bestandteil dieses Gedankens, der fortan die amerikanische Israel-Politik bestimmen sollte, war die Fortführung und Steigerung von US-Waffenlieferungen sowie die weitere Gewährung der jährlichen Zahlungen an Israel. Dementsprechend leistet Washington bis heute die seit dem israelisch-ägyptischen Friedensvertrag unverändert bestehende jährliche Wirtschaftshilfe von 1,2 Mrd.\$ sowie Militärhilfe in der Gesamthöhe von 1,8 Mrd.\$ p.a.¹¹

Israel konnte sich so auch nach der Unterzeichnung der israelisch-palästinensischen Prinzipienerklärung im September 1993 der Unterstützung der USA im Kontext der Selbstverwaltungsverhandlungen mit der PLO sicher sein. Das amerikanische Selbstverständnis, als Schutzmacht Israels im Friedensprozeß zu agieren, genoß höchste Priorität und überlagerte häufig das Ziel, die Gespräche über die palästinensische Selbstverwaltung voranzutreiben. Anders formuliert: Der Friedensprozeß als nationales amerikanisches Interesse wurde oftmals der Ausgestaltung der bilateralen Beziehungen untergeordnet.

Eine profilierte Rolle der USA gegenüber Jerusalem von der Prinzipienerklärung bis zum Regierungswechsel im Mai 1996 war allerdings auch kaum nötig, denn die Regierungen Rabin und Peres hatten territoriale Konzessionen als Preis für eine friedensvertragliche Vereinbarung mit den arabischen Nachbarstaaten gemäß der UN-Resolution 242 sowie eine Selbstverwaltungsregelung für die Palästinenser im Westjordanland und dem Gaza-Streifen akzeptiert. Damit folgten sie der Linie aller von der Arbeiterpartei geführten Regierungen Israels und teilten den Grundsatz der amerikanischen Nahostpolitik, die seit 1967 von der Formel "Land für Frieden" ausgegangen war. Das Ziel der Vereinigten Staaten, Israel im Kontext des Friedensprozesses zu unterstützen und das Interesse, diesen gleichzeitig voranzutreiben, gerieten so während dieses Zeitraums nicht in Konflikt miteinander; unmittelbare Einflußversuche der USA auf die israelische Regierungspolitik unter-

10 Diese Grundentscheidung Clintons unterstrichen mehrere Gesprächspartner im State Department.

11 Für die Zahlungen an Israel in den Jahren von 1993 bis 1996 vgl. ausführlich Mark, a.a.O. (Anm. 9), S. 8-10. Ob die Wirtschaftshilfe an Israel, aber auch an Ägypten, in den kommenden Jahren im gewohnten Umfang fließen wird, bleibt abzuwarten, da der Umfang des Foreign Aid Program in den USA vor finanziellen Einschnitten steht und selbst pro-israelische Kongreßabgeordnete den Nutzen dieser Hilfe anzweifeln. Vgl. dazu Duncan L. Clarke, US security assistance to Egypt and Israel: Politically untouchable?, in: MEJ, Jg. 51, Nr. 2, 1997, S. 200-214.

blieben entsprechend. Tatsächlich auftretende Differenzen zwischen Washington und Jerusalem wurden kaum in die Öffentlichkeit getragen. Statt dessen konnte sich die Clinton-Administration darauf konzentrieren, den Friedensprozeß in seiner Gesamtheit durch die entsprechende politische und ökonomische Unterstützung zu stabilisieren und die erreichten israelisch-palästinensischen Abkommen implementieren zu helfen.

In den bilateralen politischen Kontext eingebettet wurde diese Unterstützung durch eine vertiefte militärische Zusammenarbeit: Ein am 30. April 1996 gegründetes Steering Committee unter Vorsitz der beiden Außenminister sollte die strategische Kooperation im Hinblick auf regionale Instabilitäten verbessern und formalisieren. Auch die Option eines offiziellen US-israelischen Militärbündnisses ist in diesem Kontext diskutiert worden.¹² Doch auch ohne einen solchen offiziellen Vertrag haben die USA in den vergangenen Jahren ihre auf präsidentialen Zusagen basierende Sicherheitsverantwortung für Israel immer wieder unterstrichen, ihre dauerhafte Unterstützung für die israelischen Selbstverteidigungskapazitäten erklärt und die Bedeutung dieses informellen Beistandspaktes betont.¹³

Mit der skizzierten Grundentscheidung Präsident Clintons haben die USA seit 1993 nicht nur die bilateralen Beziehungen zu Israel und damit auch zu den arabischen Akteuren ausgestaltet, sondern darüber hinaus den Nahostfriedensprozeß direkt beeinflusst. Die Politikwissenschaft sollte zwar Kategorien wie "pro-israelisch" zur Bewertung der Nahostpolitik Clintons vorsichtig verwenden, da die Aussagekraft eines solchen analytischen Rasters begrenzt ist. Dennoch ist zu konstatieren, daß die Administration seit 1993 eine Politik verfolgt hat, die die israelischen Interessen im Friedensprozeß begünstigt und seit 1996 ein Verhalten der israelischen Regierung toleriert, das den Fortgang der Friedensverhandlungen oftmals erschwerte. Mit dieser Haltung stellte sie ihre eigenen Interessen, allen voran die Fortführung des Friedensprozesses, zur Disposition.¹⁴

Das Verhältnis von Präsident Clinton zu Ministerpräsident Netanjahu ist deutlich gespannter als das zu dessen Amtsvorgänger Peres. Hauptgrund dafür ist, daß die Likud-Regierung die Schwerpunkte ihrer Politik im Friedensprozeß anders gesetzt hat: Sie betont bei der Implementierung der Selbstverwaltungsabkommen die Priorität der israelischen Sicherheitsbedürfnisse in einem Maße, daß nicht nur bei den arabischen Akteuren, sondern mittlerweile auch bei den USA der Eindruck entstanden ist, die Regierung Netanjahu sei nicht an substantiellen Fortschritten interessiert, bzw. aus koalitionspolitischen Gründen dazu nicht in der Lage. So hat sie in den direkt nach ihrem Amtsantritt beschlossenen Leit-

12 Diese Überlegungen werden auf israelischen Wunsch getätigt, denn im Jahr 1994 hatte das israelische Außenministerium ein Papier erarbeitet, in dem die traditionelle israelische Ablehnung eines Militärbündnisses mit den USA revidiert und eine solche Vereinbarung gutgeheißen wurde. Vgl. Yair Evron, *An Israeli-United States defense pact?*, in: *Strategic Assessment*, Jg. 1, Nr. 3, 1998, (www.tau.ac.il:81/jcss/v1n3p2.html) sowie die gemeinsame amerikanisch-israelische Erklärung vom 30. April 1996, in: *Department of State Dispatch (DoSD)*, Jg. 7, Nr. 19, 1996, S. 227.

13 Vgl. hierzu Edward N. Luttwak, *Strategic aspects of U.S. - Israeli relations*, in: Sheffer, a.a.O. (Anm. 2), S. 198-211.

14 Vgl. dazu den Artikel des früheren Assistant Secretary of Defense for Near Eastern, African and South Asian Affairs, James H. Noyes, *Does Washington really support Israel?*, in: *Foreign Policy*, Nr. 106, Frühjahr, 1997, S. 144-160.

linien ihrer Politik die Konsolidierung und Weiterentwicklung der israelischen Siedlungen in allen besetzten Gebieten angekündigt, den Status Jerusalems als ungeteilter Hauptstadt Israels für unabänderlich erklärt, die israelische Souveränität über die Golan-Höhen als Grundlage der Verhandlungen mit Syrien definiert und jeder Form palästinensischer Staatlichkeit eine deutliche Absage erteilt.¹⁵

Unmittelbar nach der Wahl des neuen Ministerpräsidenten erschien die US-Politik ambivalent: Einerseits machten Vertreter des State Department kein Hehl daraus, daß sie nun mit ernsthaften Schwierigkeiten für die weiteren Verhandlungen rechneten; andererseits bemühten sie sich, in direkten Kontakten zu den arabischen Akteuren diese dazu zu bewegen, nicht zu schnell den Friedensprozeß abzuschreiben, sondern statt dessen der neuen Regierung in Jerusalem eine Chance zu geben. Zudem äußerten Vertreter des außenpolitischen Establishments die Hoffnung, Netanjahu werde als Ministerpräsident sein politisches Programm auf Grund außenpolitischer Rücksichten nicht umsetzen können und einen pragmatischen Kurs einschlagen.¹⁶

Das amerikanische Kalkül war dabei, daß die Regierung Netanjahu die im Friedensprozeß erreichten Vereinbarungen, d.h. vor allem das sogenannte Oslo II-Abkommen, nicht durch eine Verweigerungshaltung gegenüber den Palästinensern gefährden werde. Auch würden die amerikanisch-israelischen Beziehungen einen gewissen Einfluß auf die neue Regierung erlauben. Hauptaufgabe der USA wäre es nach der Wahl, das Verhältnis zur neuen Regierung so eng zu gestalten wie zu den Regierungen Rabin und Peres.¹⁷

Seit dem Spätsommer 1996 waren im bilateralen Verhältnis dann allerdings zunehmend Spannungen festzustellen. So drohte Präsident Clinton, Ministerpräsident Netanjahu erst dann wieder im Weißen Haus zu empfangen, wenn dieser seine Armee aus Hebron abgezogen habe; gleichzeitig versicherte er der PLO, die USA bestünden gegenüber Israel auf einer korrekten und zügigen Implementierung des Oslo-II-Abkommens. Der israelische Ministerpräsident erklärte dagegen öffentlich, daß für seine Regierung die Sicherheit Israels Priorität vor allen anderen Belangen habe und er daher eher die guten Beziehungen zu den USA belasten werde als gegenüber den arabischen Nachbarn allzu umfassende Zugeständnisse zu machen.¹⁸ Wünsche und Vorschläge Washingtons, wie die Differenzen mit den Palästinensern zu überbrücken seien, hat die Regierung Netanjahu in der Folgezeit oft brüsk zurückgewiesen. So z.B. weigerte sich Israels Ministerpräsident 1996 entgegen amerikanischen Bitten, die Schließung eines Tunnels in der Altstadt Jerusalems zu verfügen und ordnete 1997 den Beginn der Bautätigkeit in der Har Homa-Siedlung bei Jerusalem an.

15 Vgl. die relevanten Auszüge dieser Leitlinien, in: Internationale Politik (IP), Jg. 51, Nr. 9, 1996, S. 114-117.

16 Vgl. Thomas W. Lippman, U.S. quest for accord in Mideast faces failure, Washington Post (WP), 31. Mai 1996; Michael Dobbs, Clinton congratulates Netanyahu and invites him to visit the White House, WP, 1. Juni 1996 sowie Edward Cody, Netanyahu: Hard line or conciliation? U.S., Israelis await leader's first actions, WP, 20. Juni 1996.

17 Vgl. Thomas W. Lippman, At State, a stoic response to Israel's "new reality": Christopher and top peace negotiator express no public dismay about Netanyahu win, WP, 9. Juni 1996.

18 Ministerpräsident Netanjahu in einem Interview mit dem israelischen Rundfunk, in: "Israels Sicherheit wichtigstes Ziel", Süddeutsche Zeitung (SZ), 17. September 1996.

Zunehmend zeichnete sich ein Wandel der amerikanischen Nahostpolitik insofern ab, daß die Clinton-Administration nicht mehr vorbehaltlos die israelische Position im Friedensprozeß unterstützt.¹⁹ Daß Hillary Clinton im Mai 1998 offen für einen palästinensischen Staat eintrat und konstatierte, daß dieser langfristig im Interesse des Nahen Ostens läge, unterstreicht diesen Wandel innerhalb der Administration. Im Anschluß an ihre ergebnislosen Gespräche mit Arafat und Netanjahu im Mai 1998 in London räumte auch Madeleine Albright zum ersten Mal ein, daß Israel die Schuld träge, wenn der Friedensprozeß weiterhin stocke. Darüber hinaus kündigte sie an, daß die USA im Falle andauernder Unnachgiebigkeit Israels ihren Ansatz für den Friedensprozeß überprüfen müßten. Dabei konnte sie sich auf einen großen Rückhalt unter den amerikanischen Juden stützen, denn eine im Mai 1998 vom Israel Policy Forum in Auftrag gegebene Umfrage belegte, daß 80 % der befragten amerikanischen Juden die Bemühungen der Clinton-Administration unterstützten, die israelisch-palästinensischen Verhandlungen wiederzubeleben. Die sich im Mai anschließende Drohung der USA, die Schwierigkeiten mit Israel öffentlich zu machen, markierte den Beginn einer Phase von äußerst gespannten Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der gegenwärtigen Regierung in Jerusalem.

Nicht zuletzt bedeuten unilaterale Schritte Israels, die den Status Quo in der Region verändern, immer wieder einen Anlaß für Spannungen mit der Clinton-Administration. So z.B. protestierten die USA im Juni 1998 massiv gegen die Erweiterung der Kommunalgrenzen Jerusalems, mit der sich der jüdische Bevölkerungsanteil in der Stadt erhöhen wird. Das State Department nannte den Plan eine Provokation und äußerte sein Unverständnis, wie Israel ein solches Projekt zu einem derart sensiblen Zeitpunkt auch nur erwägen könne.²⁰ Auf der anderen Seite lehnt die Clinton-Administration auch Schritte ab, die den Status Quo zugunsten der Palästinenser veränderten, so z.B. die Aufwertung der palästinensischen Delegation innerhalb der Vereinten Nationen im Juli 1998, die in der amerikanischen Rezeption der faktischen Anerkennung Palästinas als eigenem Staat gleichkam.²¹

In die Auseinandersetzungen mit der Clinton-Administration band Benjamin Netanjahu immer wieder erfolgreich innenpolitische Machtfaktoren in den USA mit ein. So nutzte er u.a. seinen USA-Besuch im Mai 1998 dazu, mit Auftritten vor dem Kongreß und vor amerikanisch-jüdischen Organisationen Verständnis für seinen Widerstand gegen den amerikanischen Plan zu wecken, der einen israelischen Truppenrückzug aus 13,1 % des Westjordanlandes vorsah.²²

Ein wichtiger Grund für das gespannte Verhältnis zwischen den beiden Regierungen ist neben den inhaltlichen Differenzen zweifelsohne auch die offene Unterstützung Clintons

19 Vgl. dazu Michael Schwelien, Tanz am Abgrund: Über das schwierige Verhältnis zwischen Amerika und Israel, Die Zeit, 14. Mai 1998.

20 Vgl. "Israel schafft Groß-Jerusalem. Kabinett stimmt Erweiterung der Stadtgrenzen zu", SZ, 22. Juni 1998.

21 Vgl. dazu Evangelos Antonaros, Streit in Nahost nach UN-Aufwertung Arafats: USA und Israel sehen weitere Hürde für den Frieden, Die Welt, 9. Juli 1998 sowie Leo Wieland, Washington kritisiert Palästina-Votum, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 9. Juli 1998.

22 Vgl. hierzu Manfred Rowold, Klarer Punktsieg für Netanjahu in den USA: Premierminister erntet viel Verständnis, Die Welt, 19. Mai 1998.

für Ministerpräsident Peres im Verlauf des israelischen Wahlkampfes im Jahr 1996. So hatte Präsident Clinton den ersten USA-Besuch von Peres nach dem Attentat auf Yitzhak Rabin zu einer öffentlichen Sympathieerklärung genutzt, die in ihrem Ton selbst für die ohnehin herzlichen amerikanisch-israelischen Beziehungen überschwenglich war.²³ Die Bezugnahme auf den ermordeten Ministerpräsidenten Yitzhak Rabin diente dazu, eine politische Kontinuität zu betonen und daher der neuen Regierung eine zusätzliche moralische Legitimität zu verleihen. Auch die Clinton-Rede vor der Jahreskonferenz 1996 des American Israel Public Affairs Committee (AIPAC) sowie die amerikanisch-israelischen Vereinbarungen zur Sicherheitskooperation und Terrorismusbekämpfung im April 1996 hatten zum Ziel, die Regierung Peres innenpolitisch zu stützen, die sich von einer positiven Gestaltung der Beziehungen zu den USA zusätzliche Stimmen erhoffte.²⁴

Präsident Clinton setzte damit kontinuierlich eine Grundlinie der amerikanischen Politik fort, die die Arbeiterpartei gegenüber dem Likud-Block als Partner im Friedensprozeß bevorzugt. Diese Haltung wurde schon von früheren Regierungen, etwa der Bush-Administration, vertreten. Bereits vor der Wahl hatte diese Instrumentalisierung der amerikanisch-israelischen Beziehungen für den israelischen Wahlkampf scharfe Angriffe des Likud auf die Regierung Clinton ausgelöst. So war es nicht verwunderlich, daß diese Parteinahme eine Belastung der Beziehungen zwischen den beiden Administrationen werden sollte.²⁵

Die amerikanische Israel-Politik ist seit dem Regierungswechsel in Jerusalem in ein Dilemma geraten, das von zwei miteinander konkurrierenden Interessen gekennzeichnet ist: Zum einen dem Ziel, die einmal erzielte Dynamik des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses zu erhalten, die Vertragsparteien zur zügigen und vollständigen Implementierung der erreichten Abkommen anzuhalten und weitere Schritte im Selbstverwaltungsprozeß einzuleiten; zum anderen die Absicht, keinen Druck auf Israel auszuüben, da die USA mit einer solchen Politik den arabischen Erwartungen in die Hände spielen würden. Damit eng verknüpft, spielt hier die traditionelle amerikanische Selbstdefinition als Schutzmacht Israels im Friedensprozeß, die Jerusalem gegenüber politischen Angriffen von außen vollen Beistand gewährt, eine Rolle.

23 Präsident Clinton am 11. Dezember 1995 in Washington D.C. vor der Presse, in: DoSD, Jg. 6, Nr. 50-52, 1995, S. 915-916 (S. 915): "For as long as there has been a prospect of peace in the Middle East, Shimon Peres has stood at the forefront, striving to bring a new day of security and harmony to the people of Israel and to all the people of the region. From his early years as one of the architects of Israel's defense, he has devoted himself to ensuring the security of his nation.[...] Shimon Peres has been a visionary for peace. He has seen the way. He has been a leader on the path to peace. And time and again he has been proven right."

24 Vgl. die Rede Präsident Clintons am 28. April 1996 vor der AIPAC Policy Conference in Washington D.C., in: DoSD, Jg. 7, Nr. 18, 1996, S. 205-208 (S. 206): "I have watched in these very difficult months since Prime Minister Rabin's assassination, Prime Minister Peres' rise to this moment. He has been a true and reliable friend of our country and a true and reliable leader of his own. I am proud to say, as Yitzhak Rabin said, that he is our full partner for peace and security."

25 Vgl. Barton Gellman, Rival criticizes Peres's cynical use of U.S.-Israeli ties to boost campaign, WP, 2. Mai 1996.

Dieses Interessendilemma haben die USA bis heute nicht zufriedenstellend lösen können. Es ist bedeutsam dafür, daß die amerikanische Politik in den israelisch-palästinensischen Gesprächen konturlos und unklar wirkt. Daß der Sonderbeauftragte Dennis Ross mit seiner Vermittlung beim Hebron-Abkommen vom Januar 1997 gerade noch die ersten Implementierungsschritte des bereits im September 1995 unterzeichneten Oslo II-Abkommens erreichen konnte, aber seine Bemühungen um weitere substantielle Maßnahmen abbrechen mußte, spiegelte zum ersten Mal diese Ratlosigkeit wider. Außenministerin Madeleine Albright trat ihre Nahostreise im September 1997 sogar mit der offen formulierten Einschätzung an, daß sie wahrscheinlich nichts werde bewegen können. Die kurzzeitige Wiederaufnahme israelisch-palästinensischer Treffen zur Sicherheitskooperation war tatsächlich auch der einzige greifbare Erfolg ihrer Mission. Der amerikanische Einfluß auf Israel und den Verhandlungsverlauf erwies sich damit als marginal.

Zwar ist in den Verlautbarungen der Clinton-Administration seit dem Jahreswechsel 1996/97 zunehmend eine Akzentverschiebung in ihrer Nahostpolitik erkennbar, indem ihre Vertreter ihre Unzufriedenheit mit der Politik der Regierung Netanjahu offener formulieren. Zudem hat Präsident Clinton die Besuche des israelischen Ministerpräsidenten in Washington protokollarisch herabgestuft und sich die Sympathie der außenpolitischen Entscheidungsträger allgemein der palästinensischen Selbstverwaltung und ihrem Präsidenten Jassir Arafat zugewandt. So stellte Präsident Clinton im März 1998 den Palästinensern öffentlich seine Unterstützung in Aussicht, wenn sie in Sicherheitsfragen zur Zusammenarbeit bereit seien und terroristische Akte stoppten. Doch konkrete Schritte, mit denen die Clinton-Administration Druck auf die israelische Position ausüben könnte wie z.B. die von Präsident Bush verkündete konditionale Verknüpfung zwischen amerikanischen Kreditgarantien und einem Siedlungsstopp in den besetzten Gebieten, sind bislang unterblieben. Auch im Kontext der Verhandlungen von Wye im Oktober 1998 haben sich die USA nur vorübergehend durchsetzen können, denn bereits sechs Wochen nach der Unterzeichnung des entsprechenden Memorandums hat die Regierung Netanjahu seine Implementierung ausgesetzt. Bis zu den israelischen Wahlen am 17. Mai 1999 werden die USA sicherlich keine neuen Initiativen mehr starten, sondern sich darauf beschränken, den Friedensprozeß gegen Angriffe von außen zu schützen. Im Kontext dieser Wahlen setzt die Clinton-Administration auf den Regierungsantritt der Arbeiterpartei oder einer moderaten Mitte-Rechts-Regierung in Israel, die dem palästinensischen Autonomieprozeß neue Impulse verleihen könnten.

2.3. Die Ausgestaltung der bilateralen Beziehungen zu den arabischen Akteuren

Eine Folge der ambivalenten amerikanischen Politik gegenüber dem israelisch-palästinensischen Konflikt ist eine zunehmende Belastung der bilateralen Beziehungen der USA zu den Staaten der arabischen Welt. Zwar loben die politischen Eliten der arabischen Länder offiziell auch weiterhin die guten Beziehungen zu den USA, die, im Falle der Golfstaaten, nicht zuletzt auf umfangreichen Waffenverkäufen und, im Falle der PLO und Ägyptens, auf beachtlichen Finanz- und Wirtschaftshilfen Washingtons gründen. Doch mehr und mehr äußern enge Verbündete auch offen ihre Kritik an der vorbehaltlosen Unterstützung der Clinton-Administration für Israel, vor allem der ägyptische Präsident Hosni

Mubarak.²⁶ Denn gerade Ägypten und Jordanien - die beiden arabischen Staaten, die Frieden mit Israel geschlossen haben - sind auf Grund des Stillstands des Friedensprozesses zunehmender Kritik ausgesetzt. Entsprechend äußern sich nicht mehr nur radikale arabische Führer, sondern mittlerweile auch Akteure, die formell als Verbündete der USA gelten, die jedoch zur amerikanischen Nahost- und besonders Israel-Politik der Clinton-Administration auf Distanz gegangen sind, d.h. vor allem Saudi-Arabien und Kuwait. Somit gefährdet die amerikanische Politik im regionalpolitischen Kontext die Stellung der beiden wichtigsten arabischen Partner. Hinzu tritt in den arabischen Staaten eine innenpolitische Dimension: Der andauernde Stillstand des Friedensprozesses stärkt radikalislamistische, grundsätzlich anti-westlich eingestellte Gruppen, die den Ausgleich mit Israel ablehnen. Er destabilisiert damit nicht nur die Systeme selbst, sondern auch das regionale Umfeld des Friedensprozesses.

Dabei sind gerade Ägypten und Jordanien, deren politische Führer innenpolitisch auf Grund ihres Friedens mit Israel angegriffen wurden, wichtige Stützen der amerikanischen Politik. Denn beide Staaten besitzen die amerikanische Unterstützung dafür, im Kontext des Friedensprozesses vermittelnd tätig zu werden. Sie begriffen sich dabei in den vergangenen Jahren als Anwälte der palästinensischen Interessen und wurden in dieser Rolle auch von israelischer Seite akzeptiert. Präsident Mubarak hat mit seiner scharfen Kritik an der Politik der Regierung Netanjahu diese Stellung, die er während der Regierungen Rabin und Peres besaß, offensichtlich eingebüßt. Doch König Hussein genoß bis zum seinem Tod im Februar 1999 das Vertrauen aller Seiten, so daß sein ausgleichender Einfluß trotz seiner schweren Krankheit, die ihn während der letzten Lebensmonate vom politischen Tagesgeschäft abhielt, hoch veranschlagt werden kann. Zuletzt wurde dies während seiner Vermittlung bei den Verhandlungen um das am 23. Oktober 1998 unterzeichnete Wye-Memorandum offensichtlich.²⁷ Abzuwarten bleibt, ob die USA im Gegenzug die von Jordanien erhoffte, aber bislang ausgebliebene Friedensdividende, d.h. umfangreiche finanzielle und militärische Unterstützung sowie ausländische Investitionen, die derjenigen für Israel und Ägypten ähnelte, an Amman ausschütten werden.²⁸

In der öffentlichen Meinung der arabischen Staaten haben die USA den Status eines unparteiischen Vermittlers im israelisch-palästinensischen Konflikt eingebüßt, der ihnen für kurze Zeit während der Bush-Administration zugeschrieben wurde. Sie gelten nun als einseitiger Unterstützer der israelischen Positionen. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch die Enthüllungen zum Sexualverhalten des amerikanischen Präsidenten. Auf Grund

26 Vgl. hierzu Wolfgang Köhler, Nach Ägypten heimgekehrt: Washingtons neuer Botschafter ist in Kairo Anlaß für mancherlei Dispute, FAZ, 2. April 1998 sowie ders., Im ägyptisch-amerikanischen Verhältnis gibt es trotz Partnerschaft Streitpunkte, FAZ, 2. Mai 1998.

27 Vgl. Evangelos Antonaros, Hussein läßt hoffen. Wie sähe der Nahe Osten ohne den jordanischen König aus?, Die Welt, 21. Oktober 1998.

28 Vgl. dazu Alfred B. Prados, Jordan: U.S. relations and bilateral issues, IB 93085, 14. März 1996 (Congressional Research Service Issue Brief), Washington D.C., 1996 sowie Markus Bouillon/Olaf Köndgen, Jordaniens Friedensdividende 1994-1998: Eine Bestandsaufnahme, in: Konrad-Adenauer-Stiftung/Auslandsinformationen, Jg. 14, Nr. 9, 1998, S. 30-57 sowie Adam Garfinkle, The transformation of Jordan, 1991-1995, in: Robert O. Freedman, (Hg.), The Middle East and the peace process: The impact of the Oslo accords, Gainesville u.a., 1998, S. 101-133.

der Affäre mit Monica Lewinsky gilt in der arabischen Welt nicht nur Bill Clintons Mannesehre als beschmutzt und der Präsident damit als politisch diskreditiert. Sondern die ehemalige Praktikantin, die Jüdin ist, wird darüber hinaus als Exponentin einer zionistischen Verschwörung gegen die amerikanische Nahostpolitik und den Präsidenten persönlich wahrgenommen, die zum Ziel habe, die pro-israelische Orientierung der US-Politik sicherzustellen.

Dieser Vertrauensverlust wiegt am schwersten unter der Bevölkerung des Westjordanlandes und des Gaza-Streifens bzw. unter den Vertretern der palästinensischen Selbstverwaltungsbehörde. Denn diese haben erleben müssen, wie der Lebensstandard in den von Israel besetzten Gebieten trotz umfangreicher europäischer und amerikanischer Finanzhilfen seit 1993 kontinuierlich gefallen ist, d.h. der Friedensprozeß hat keine konkret erfahrbaren Verbesserungen hervorgebracht hat. Ferner konnten die Vereinigten Staaten die Regierung Netanjahu nicht zu weiteren Konzessionen im Friedensprozeß drängen. Nicht nur die USA als Vermittler, sondern der Friedensprozeß als Ganzes gilt bei vielen Palästinensern als diskreditiert.

Ein Schlüsselproblem der Beziehungen zwischen Washington und der palästinensischen Selbstverwaltung ist der Terrorismus radikaler Gruppen gegen israelische Bürger und Einrichtungen. Der Vorwurf, daß die Selbstverwaltungsbehörde nicht in der Lage bzw. nicht gewillt sei, ihn einzudämmen, bildet immer wieder einen der Hauptstreitpunkte zwischen der Clinton-Administration und Jassir Arafat. Diese Auseinandersetzung wird zudem in den USA innenpolitisch insofern instrumentalisiert, als Kongreßabgeordnete, die die politische Linie von Ministerpräsident Netanjahu unterstützen, von der Clinton-Administration die Einstellung aller Hilfen für die Palästinenser fordern. Auf Grund der Tatsache, daß Israel während der Intifada mit einer massiven militärischen Präsenz palästinensische Terroranschläge niemals völlig verhindern konnte, wird dieser Vorwurf an die Selbstverwaltung unter den Palästinensern als voreingenommen und pro-israelisch motiviert wahrgenommen.

Die politische Frustration der Palästinenser entläßt sich mittlerweile bei weiten Teilen der Bevölkerung, wie bereits 1991, in der Unterstützung arabischer Führerfiguren wie dem irakischen Präsidenten Saddam Hussein, die die Befreiung von Fremdherrschaft und arabische Stärke verheißen. Entsprechende politische Solidarisierungen und öffentliche Demonstrationen im Westjordanland und dem Gaza-Streifen waren z.B. während der amerikanisch-britischen Angriffe auf irakische Ziele im Dezember 1998 zu erkennen.

Die Rolle der USA als Schirmherr des Friedensprozesses steckt damit in einer chronischen Glaubwürdigkeitskrise. Daß neben Ägypten zahlreiche andere arabische Staaten, die als enge Partner der USA gelten, den Wirtschaftsgipfel für den Nahen Osten und Nordafrika im November 1997 boykottiert haben und daß 1998 ein solches Wirtschaftstreffen erst gar nicht stattgefunden hat, ist nur ein Ergebnis dieser amerikanischen Politik. Die Tatsache, daß es Außenministerin Albright während der Irak-Krisen des Jahres 1998 nicht gelang, die Zustimmung der relevanten arabischen Staaten, wie z.B. Saudi-Arabiens, zu einem militärischen Schlag gegen Saddam Hussein einzuholen, markiert, daß der arabische Teil der 1991 bestehenden Anti-Irak-Koalition endgültig zerbrochen ist. Diese Entwicklung beruht in starkem Maße auf der Vertrauenskrise Washingtons und damit zusammenhän-

genden anti-westlichen Ressentiments in der arabischen Welt. Damit wird ein zweites Interessendilemma der amerikanischen Politik im Nahen und Mittleren Osten offenbar: Die Entwicklung der US-israelischen Beziehungen seit dem Sommer 1996 beginnt, die Umsetzung der strategischen Ziele Washingtons am Persischen Golf zu erschweren, wenn nicht gar zu gefährden. Die Regierung Netanjahu ist mit ihrer Politik zu einer Belastung für die Strategie der Clinton-Administration in der Subregion des Persischen Golfes geworden, insbesondere gegenüber dem Irak und dem Iran.

3. Innenpolitische Determinanten

Es gibt kein anderes Feld der amerikanischen Sicherheitspolitik, in dem Außen- und Innenpolitik so eng miteinander verknüpft sind, wie bei der US-Haltung im israelisch-palästinensischen Konflikt. Der Einfluß der organisierten ethnischen Lobbies auf den Entscheidungsprozeß sowie das Bemühen von Kongreß und Präsidenten um die wichtigen jüdischen Wählerstimmen und damit zusammenhängende Parteispenden - dies sind Determinanten für die Politik der Clinton-Administration, die ihr Handeln zwar nicht eindeutig bestimmen, ihre Handlungsspielräume allerdings entscheidend einschränken können.²⁹

3.1. Der Einfluß der ethnischen Lobbies

Weil die Handlungsoptionen der Clinton-Administration bei ihrer Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt in starkem Maße auch von innenpolitischen Faktoren in den USA eingeengt werden, ist es unerlässlich, die Rolle der ethnischen Lobbies und des Kongresses im nahostpolitischen Entscheidungsprozeß der Vereinigten Staaten zu skizzieren.

Bei dem 1954 gegründeten American Israel Public Affairs Committee (AIPAC) handelt es sich um die bedeutendste offizielle und vom Kongreß registrierte pro-israelische Lobby.³⁰ Obgleich es seine Mitglieder bevorzugt aus den annähernd sechs Millionen amerikanischen Juden rekrutiert, ist AIPAC darum bemüht, auch unter anderen ethnischen, religiösen und politischen Gruppen Unterstützung für seine Aktivitäten zu finden. Daneben existieren explizit jüdische Organisationen, die politischen Einfluß geltend machen, z.B. der American Jewish Congress, das American Jewish Committee, die Anti-Defamation League of B'nai B'rith und - als Dachorganisation - die Conference of Presidents of Major Jewish

29 Die Verwendung des Begriffes "ethnische Lobbies" lehnt sich hier und im folgenden an den amerikanischen Sprachgebrauch der "ethnic lobbies" an. Er bezeichnet die Organisationen, mit denen amerikanische Bürger, die einer bestimmten Religion angehören oder bei denen es sich um Immigranten aus einem bestimmten Land oder einer bestimmten Region handelt, Einfluß auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß der USA nehmen. Neben den amerikanischen Juden sind z.B. die Polish-Americans und die Cuban-Americans relevante ethnische Lobbies.

30 Zur Unterscheidung von formaler und informaler Lobby vgl. Mitchell Geoffrey Bard, The influence of ethnic interest groups on American Middle East policy, in: Eugene R. Wittkopf (Hg.), The domestic sources of American foreign policy: Insights and evidence, New York, 1994, S. 79-94 (S. 80ff.).

Organizations. Sie alle besitzen jedoch bei weitem nicht die Möglichkeiten und die Geltung von AIPAC.³¹

Aus der Bewegung des amerikanischen Zionismus heraus entstanden, ist die Hauptaufgabe von AIPAC die Koordination und Durchführung von auf die US-Regierungsbehörden gerichteten Maßnahmen zur Ausgestaltung und Verbesserung der amerikanisch-israelischen Beziehungen.³² Konkret heißt dies, daß AIPAC als informelles Bindeglied zwischen den Regierungen in Washington und Jerusalem beide Administrationen über die Interessen, Ziele und Stimmungen der jeweils anderen informiert und eine gemeinsame Politik zu koordinieren hilft. Durch eine Reihe von Publikationen und Fachveranstaltungen bemüht sich das Komitee darüber hinaus in den USA, sich als Informationsquelle sowie Forschungs- und Bildungsinstitution zur amerikanischen Israel-Politik und zum Nahostkonflikt zu profilieren. Seine Vertreter fungieren dabei als Bindeglied zwischen dem amerikanischen Judentum, dem "offiziellen" Washington und dem relevanten innenpolitischen Umfeld.³³

Die Hauptaufgabe dieser Lobby-Organisation ist es von ihrer Gründung an gewesen, in direkten Kontakten zur Legislative und zur Exekutive in den USA finanzielle Hilfen und anderweitige Unterstützung an Israel zu initiieren, zu sichern und auszubauen. Obgleich die Vertreter von AIPAC sich von der Behauptung distanzieren, sie seien von der israelischen Regierung abhängig und auf temporäre inhaltliche Differenzen verweisen, hat die Organisation in den Situationen, die sie als substantiell bedrohlich für Israel definierte, immer klar für den jüdischen Staat Partei ergriffen. Dabei ging es nicht nur um kriegerische Auseinandersetzungen im Nahen Osten, sondern auch um amerikanische Waffenverkäufe an arabische Staaten oder die Möglichkeit reduzierter Finanz- und Wirtschaftshilfen an Israel.

Der Schlüssel zur Tätigkeit und Effektivität von AIPAC liegt in der Fähigkeit seiner Vertreter, mit relevanten Repräsentanten von Exekutive und Legislative sowie der Medien über die amerikanische Israel-Politik zu kommunizieren und Einfluß geltend zu machen.

31 Glick hat in den USA ca. 500 jüdische Organisationen ausgemacht, deren Zweck die politische Interessenvertretung ist. Der größte Teil von ihnen hat in diesem Rahmen auch die Ausgestaltung der bilateralen amerikanisch-israelischen Beziehungen zum Ziel. Vgl. Edward Bernard Glick, *The triangular connection: America, Israel, and American Jews*, London, 1982, S. 96. Vgl. dazu auch Reich, a.a.O. (Anm. 7), S. 66-78. Einen hervorragenden Überblick über die verschiedenen jüdischen Organisationen in den USA, ihre Aufgaben, Zielgruppen und Techniken vermittelt Lee O'Brien, *American Jewish organizations & Israel* (Institute of Palestine Studies), Washington D.C., 1986.

32 Zur Rolle der amerikanischen Juden und der pro-israelischen Lobby-Organisationen im außenpolitischen Entscheidungsprozeß der USA für den Nahen Osten vgl. Glick, a.a.O. (Anm. 31), Nimrod Novik, *The United States and Israel: Domestic determinants of a changing U.S. commitment*, Boulder/London, 1986; Edvard Tivnan, *The lobby: Jewish political power and American foreign policy*, New York, 1987; David H. Goldberg, *Foreign policy and ethnic interest groups: American and Canadian Jews lobby for Israel* (Contributions in Political Science, Nr. 256), New York/Westport/London, 1990; J.J. Goldberg, *Jewish power: Inside the American Jewish establishment*, Reading/ Menlo Park u.a., 1996. Neben der pro-israelischen berücksichtigt auch die pro-arabische Lobby in den USA Mitchell Geoffrey Bard, *The water's edge and beyond. Defining the limits to domestic influence on United States Middle East policy*, New Brunswick/London, 1991. Stark theoretisch ausgerichtet und immer noch eine wichtige Grundlage bietet Robert H. Trice, *Interest groups and the foreign policy process: U.S. policy in the Middle East* (International Studies Series), Beverly Hills/London, 1976.

33 Vgl. Goldberg 1990, a.a.O. (Anm. 32), S. 17.

Sie entwickeln persönliche Kontakte zu maßgeblichen Politikern, Verwaltungsmitarbeitern, Beratern und Vertretern der Exekutive. Sie stellen einer großen Zahl von Kongreßausschüssen und Unterausschüssen Informationen und Gutachten zur Verfügung, die mit dem Nahen Osten bzw. den amerikanisch-israelischen Beziehungen befaßt sind. Solche Präsentationen werden durch organisierte Briefkampagnen und eine spezifisch auf die Medien abgestimmte Öffentlichkeitsarbeit ergänzt.³⁴

Darüber hinaus bemüht sich AIPAC, den Partizipationsgrad amerikanischer Juden am politischen Prozeß in den USA zu sichern und auszubauen sowie Allianzen mit anderen gesellschaftlichen Gruppen zu unterstützen. Zwar sagt die Tatsache einer hohen Beteiligung am politischen Willensbildungsprozeß allein noch nichts über das Ausmaß eines pro-israelischen Einflusses auf die amerikanische Außenpolitik aus. Doch scheint es aber zulässig, zu vermuten, daß die hohe Wahlbeteiligung amerikanischer Juden von durchschnittlich 92 % und ihre geographische Ballung in bevölkerungsreichen Bundesstaaten mit zahlreichen Wahlmännerstimmen bei den Präsidentschaftswahlen Einfluß auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß der amerikanischen Nahostpolitik nehmen können.³⁵

Der wichtigste Ort der AIPAC-Lobby-Tätigkeit ist der US-Kongreß.³⁶ Hauptgrund dafür ist vor allem die Haushaltskompetenz der Legislative und ihre begrenzende Wirkung auf den Präsidenten bei einigen außenpolitischen Fragen, z.B. Waffenverkäufen, Verträgen und diplomatischen Angelegenheiten, ferner aber auch die umfangreiche, direkte und andauernde Einflußmöglichkeit auf Kongreßabgeordnete durch finanzielle Unterstützungen jüdischer Political Action Committees (PAC). Diese setzen Wahlkampfunterstützungen gezielt für bzw. gegen Kongreßkandidaten gemäß derer politischen Position ein. Indem sie somit die Zusammensetzung des Kongresses in einem pro-israelischen Sinne verändern helfen, erleichtern sie die direkte Lobby-Tätigkeit von AIPAC, das selbst keine Spenden gewähren darf.³⁷ Auch wenn nicht alle Bemühungen von Erfolg gekrönt waren, so ist AIPAC aber

34 Vgl. ebd., S. 23.

35 Zur Frage des politischen Einflusses der amerikanischen Juden bzw. seiner Artikulationsformen vgl. Novik, a.a.O. (Anm. 32), S. 56-85. Er sieht sechs Charakteristika für die überproportionale Geltung dieser ethnischen Gruppe: "1. Residential concentration in politically critical districts of states with a high number of votes in the electoral college; 2. an unusually high rate of voter-participation in national elections; 3. considerable experience, skill and sophistication in organizing political activities and articulating group interests; 4. effective fund-raising and generous financial mobilization for political causes among the affluent as well as less affluent segments of the community; 5. a growing will and ability to get elected for national office; and 6. an Israel-related, single-issue concentration of political efforts - electoral, organizational and financial." (ebd., S. 65). Zum Selbstverständnis der sechs Millionen Juden als ethnischer Gruppe in den USA und ihrem Verhältnis zum Staat Israel liegt eine neuere Untersuchung vor: Seymour M. Lipset/ Earl Raab, *Jews and the new American scene*, Cambridge/London, 1995.

36 Obgleich eine solche Trennung idealtypischen Charakter besitzt, läßt sich doch feststellen, daß die Lobby-Tätigkeit von AIPAC eher auf den Kongreß gerichtet ist, wohingegen die der President's Conference auf die Exekutive abzielen. Vgl. hierzu Bard, a.a.O. (Anm. 30), S.83.

37 Vgl. hierzu Shai Feldman, *U.S. Middle East policy: The domestic setting (JCSS Special Study)*, Boulder, 1988, S.56 - 58. So gibt es zahlreiche Fälle, in denen PACs bei der Abstimmung im Wahlkreis eines israelkritischen Kongreßabgeordneten dessen Gegenkandidaten unterstützten und dadurch die Niederlage des Amtsinhabers bewirkten. Am bekanntesten ist der Mandatsverlust von Paul Find-

immer in der Lage gewesen, eine politische Opposition gegen geplante Projekte des Präsidenten zu mobilisieren und begrenzende Wirkung auszuüben, z.B. gegen den Verkauf von F-15-Flugzeugen an Saudi-Arabien und Ägypten 1978 oder gegen die Lieferung von Luftüberwachungssystemen an Riad 1981.

Häufig anzutreffende Einschätzungen, die pro-israelische Lobby würde die amerikanische Nahostpolitik völlig kontrollieren, halten aber keiner genaueren Untersuchung stand. Denn der Einfluß von AIPAC liegt in einem institutionell beschränkten Feld des amerikanischen politischen Systems. Seine Repräsentanten können lediglich pro-israelische Gesetzesinitiativen initiieren, die ansonsten nicht formuliert würden, die Annahme entsprechender Vorlagen unterstützen und die Handlungsspielräume der außenpolitischen Entscheidungsträger begrenzen.³⁸

Zudem hat die Wirkung von AIPAC auch Grenzen, die von Israel selbst gesetzt werden. So konnte das Komitee in der Vergangenheit nicht verhüten, daß die israelische Politik während des Libanon-Krieges 1982 und der palästinensischen Intifada seit 1988 negative Rückwirkungen auf das Israel-Bild in den USA zeitigten. Auch eine organisatorisch derart erfahrene und in vielen Auseinandersetzungen erprobte Lobby mußte zur Kenntnis nehmen, daß die Bilder der Massaker in den Flüchtlingslagern von Sabrah und Shatila sowie von israelischen Soldaten, die mit massiver Gewalt gegen palästinensische Jugendliche vorgingen, die öffentliche Meinung und die amerikanische Israel-Politik negativ beeinflussten.

Nicht nur im Nahen Osten, sondern auch in den USA bedeutete die israelisch-palästinensische Prinzipienerklärung vom 13. September 1993 eine Wegscheide und eine wichtige Verschiebung der politischen Lager, vor allem innerhalb der amerikanischen Juden. Wie die israelische und die palästinensische Gesellschaft sich zu dem Abkommen positionierten und dabei innergesellschaftliche Brüche und Verschiebungen zu Tage traten, polarisierte diese Vereinbarung auch die jüdische Bevölkerung in den USA und ihre politischen Organisationen. Eine im Auftrag des American Jewish Committee noch im September 1993 durchgeführte Meinungsumfrage unter amerikanischen Juden zur weiteren Entwicklung des Friedensprozesses belegte auch quantitativ ihre Spaltung in zwei annähernd gleich große Lager - eine Konstellation, die jener in der israelischen Öffentlichkeit sehr nahe kam.³⁹

ley, einem einflußreichen Kongreßabgeordneten, der nach dem Ende seiner Amtszeit publizistisch scharf mit der pro-israelischen Lobby abrechnete. Vgl. Paul Findley, *They dare to speak out: People and institutions confront Israel's lobby*, Westport, 1985; ders.: *Deliberate deceptions: Facing the facts about the U.S.-Israeli relationship*, New York, 1993.

38 Vgl. Bard, a.a.O. (Anm. 32), S.289. Dennoch gibt es eine Schule, die sog. Lobby theorists (neben Findley, a.a.O. (Anm. 37) vor allem Tivnan, a.a.O. (Anm. 32), die argumentieren, daß die amerikanische Unterstützung für Israel das Ergebnis der pro-israelischen Lobby-Tätigkeit in den USA sei. Ihnen stehen die sog. Strategic asset theorists gegenüber, die das enge Verhältnis in gemeinsamen Werten und Interessen begründet sehen. Vgl. beispielhaft die Arbeit von A.F.K. Organski, *The \$36 billion bargain: Strategy and politics in U.S. assistance to Israel*, New York/Oxford, 1990.

39 Vgl. die wichtigsten Auszüge aus dieser Umfrage, in: *Journal of Palestine Studies (JPS)*, Jg. 23, Nr. 2, 1993-94, S. 146-148. Die Spaltung der amerikanischen Juden läßt sich auch an ihrem veränderten

In der Folge dieser ersten israelisch-palästinensischen Selbstverwaltungsvereinbarung kam es zu einem breiten Diskussionsprozeß, in dem das Verhältnis dieser Bevölkerungsgruppe zur Regierung Rabin bzw. dem oppositionellen Likud-Block sowie zur palästinensischen Selbstverwaltung im Mittelpunkt stand. Während Yitzhak Rabin unter den amerikanischen Juden sehr beliebt war, ist sein Verhältnis zur organisierten pro-israelischen Lobby problematisch gewesen. So hatte er unmittelbar nach seinem Amtsantritt der AIPAC-Spitze vorgeworfen, Israel 1991/92 in eine unnötige Kontroverse mit der Bush-Administration über Kreditgarantien in Höhe von 10 Mrd.\$ getrieben, ihre Kompetenz damit überschritten und bei den Wahlen 1992 den Likud-Block unterstützt zu haben. Außerdem hatte er von ihren Vertretern verlangt, jede israelische Regierung, gleich welcher politischen Ausrichtung, zu unterstützen.⁴⁰ Darüber hinaus forderte Rabin auch eine Neudefinition des Verhältnisses für die Zukunft, indem er klarstellte, daß die israelische Regierung alleine ihre Beziehungen zu den USA gestalten und AIPAC nur eine untergeordnete Rolle spielen sollte.⁴¹ Nach der Unterzeichnung der Prinzipienklärung bemühte sich die Regierung Rabin um eine Verständigung mit den Vertretern der pro-israelischen Lobby-Organisationen in den USA und versuchte, deren Unterstützung für das Abkommen zu gewinnen.⁴²

Viele jüdische Organisationen suchen seit den ersten Erfolgen des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses nach einer neuen Rolle gegenüber einem veränderten regionalen Machtgefüge und einem neu zu bestimmenden amerikanisch-israelischen Verhältnis. Denn ein von allen Seiten belagertes Israel, das es zu unterstützen gilt, ist neben der Holocaust-Erfahrung immer das wichtigste identitätsstiftende Element der amerikanischen Juden gewesen. Seit 1993 müssen diese und ihre politischen Organisationen ihr Verhältnis zum Staat Israel und auch zu den USA als extraregionalem Akteur im Nahen Osten neu definieren.

Die skizzierte Polarisierung der amerikanischen Juden wurde in der Diskussion um die Finanzhilfen an die PLO besonders deutlich. Während sich im Jahr 1995 AIPAC gegen die Beschränkungen des Kongresses aussprach, mit der dieser die Unterstützung für die PLO einzuschränken suchte, forderten gleichzeitig einflußreiche orthodoxe Rabbiner die sofortige Einstellung aller Zahlungen.⁴³ Gerade die orthodoxen Juden in den USA verschafften sich neben AIPAC, z.T. mit Unterstützung einzelner Likudmitglieder, neue Formen für ihre politische Lobby-Tätigkeit. Sie schwächten damit das jüdische Establishment in den USA und lösten eine zunehmende politische Ausdifferenzierung der amerikanischen Juden

Spendenverhalten gegenüber Israel ablesen. Ein großer Teil der Gelder, die die Jewish Community in den letzten Jahren nach Israel überwiesen hat, ging nicht mehr an den regierungsnahen United Jewish Appeal, sondern statt dessen an philanthropische Organisationen in Israel. Vgl. Tamar Hausman, American Jews rethink gifts to Israel, in: Wall Street Journal Europe (WSJE), 6. Oktober 1998.

40 Vgl. zu diesem Verhältnis Al Kamen, World leaders hail courage of Rabin, express fear for peace plan, WP, 5. November 1995.

41 Vgl. Glenn Frankel, Beyond the promised land: Jews and Arabs on a hard road to a new Israel, New York, 1994, S. 332f.

42 Vgl. Laurie Goodstein, Rabin urges U.S. rabbis to push peace: Letter seeks sermons in support of process, WP, 6. September 1994.

43 Vgl. Thomas W. Lippman, Rabbis urge end of aid to the PLO: Arafat crackdown on terrorists sought, WP, 14. Juni 1995.

und ihrer Organisationen aus.⁴⁴ Zu denken ist dabei z.B. an den Hebron Fund in New York, der als politischer Arm der Siedlerbewegung in den USA die jüdische Gemeinde in Hebron finanziell und organisatorisch unterstützt; ferner an das Freeman Center for Strategic Studies in Houston, das sich zum Ziel gesetzt hat, innerhalb der USA mit militärstrategischen Forschungen und Publikationen für die israelischen Sicherheitsbedürfnisse im Kontext des Friedensprozesses einzutreten - es lehnt daher einen Rückzug aus dem Gaza-Streifen, dem Westjordanland und von den Golan-Höhen ab; sowie an Americans for a Safe Israel, eine pro-israelische Lobby-Organisation mit Sitz in New York, die die Politik der gegenwärtigen Regierung Netanjahu unterstützt und eine pro-israelische Ausrichtung der amerikanischen Nahostpolitik sicherzustellen sucht. Moderater tritt die National Jewish Coalition in Washington auf, ein Zusammenschluß von republikanisch gesinnten amerikanischen Juden. Unterstützung erfahren die konservativen jüdischen Organisationen auch durch andere, vor allem christliche Vereinigungen, die die Sicherheit Israels aus religiösen Gründen besonders unterstützen, wie die Christian Friends of Israel in Charlotte oder die Christian Friends of Israeli Communities in Colorado Springs.⁴⁵

Ihnen stehen liberale Organisationen gegenüber, die nahezu, aber nicht vollständig, jüdisch geprägt sind, und die die Rolle Israels im Friedensprozeß kritisch begleiten. Zu nennen ist hier vor allem Americans for Peace Now, die amerikanische Partnerorganisation der israelischen Friedensbewegung und, als rein jüdische Organisation, der American Jewish Congress, der die Politik der Regierung Netanjahu ablehnt und inhaltlich den Konzeptionen der Regierungen Rabin und Peres nahesteht. Die gegenwärtige Hauptrichtung in diesem Spektrum bildet neben AIPAC das 1993 gegründete Israel Policy Forum, ein Zusammenschluß von ehemaligen Führungspersonlichkeiten der wichtigen jüdischen Organisationen in den USA.

Die Spaltung innerhalb der pro-israelischen Lobby trat erneut im Kontext der Wahlen von 1996 in Israel zutage. Während Gruppen, die den politischen Kurs der Regierung Peres gestützt hatten, als Reaktion auf den Wahlausgang ihre Sorge über den Fortgang des Friedensprozesses ausdrückten, sahen Organisationen wie z.B. Americans for a Safe Israel den Sieg Netanjahus als folgerichtige Konsequenz der Politik der Regierungen Rabin bzw. Peres, die nach ihrer Ansicht die israelischen Sicherheitsinteressen vernachlässigt hatten. Bereits bestehende Gräben innerhalb der amerikanischen Juden wurden durch diese Diskussionen noch vertieft.⁴⁶ Diese Polarisierung ist durch die Politik der Regierung Netanjahu seit 1996 weiter verschärft worden. War von 1992 bis 1996 ein informelles Bündnis zwischen orthodoxen jüdischen Organisationen und Mitgliedern des Kongresses erkennbar,

44 Vgl. Frankel, a.a.O. (Anm. 41), S. 383f. Vgl. zu einem politischen Profil der ultraorthodoxen und extremistisch-radikalen Juden in den USA Jörg von Uthmann, Massenmord im Namen Gottes. Baruch Goldstein und seine Geistesbrüder in Amerika, FAZ, 11. März 1994 sowie Verena Lueken, Spendenaufruf für den Mörder: In New York feiern ultraorthodoxe Juden die Ermordung Rabins, FAZ, 17. November 1995.

45 Vgl. dazu Kenneth D. Wald/James L. Guth u.a., Reclaiming Zion. How American religious groups view the Middle East, in: Sheffer, a.a.O. (Anm. 2), S. 147-168.

46 Vgl. Barton Gellman, At the crossroads, WP Magazine, 26. Mai 1996, S. 8-26 sowie Laurie Goodstein, American Jews divided on Israel election result, WP, 1. Juni 1996.

das zum Ziel hatte, die Palästinenser-Politik der Regierung Rabin zu untergraben, sind jetzt scharfe Angriffe liberaler Juden auf die Regierung in Jerusalem augenfällig. Dieser innere Riß durch die jüdische Gemeinschaft in den USA hält bis in die jüngste Zeit an; so belegen Umfrageergebnisse, daß 45 % der amerikanischen Juden einen palästinensischen Staat befürworten, allerdings 42 % diesen ablehnen.⁴⁷

Die Seite der liberalen Juden unterstützt dabei eine aktive amerikanische Rolle im Friedensprozeß, die auch Druck auf Israel einschließt. Diese Position geht einher mit der wachsenden Bereitschaft zahlreicher jüdischer Organisationen, die Politik der Regierung Netanjahu im Kontext des Friedensprozesses offen zu kritisieren. Zudem hat ein weiterer Grund die liberale Mitte, d.h. die amerikanischen Reform- und konservativen Juden auf Distanz zum Kabinett Netanjahu gehen lassen, nämlich der in Israel vorgelegte Entwurf für ein Konversionsgesetz, demzufolge Übertritte zum Judentum nur noch von orthodoxen Rabbinern durchgeführt werden dürfen. Damit hat der sich im Kontext des Friedensprozesses abzeichnende Prozeß der Ausdifferenzierung und Fragmentierung innerhalb der amerikanischen Juden noch eine andere Facette erhalten, denn diese Frage belastet grundsätzlich das Verhältnis zwischen den liberalen Juden in den USA und den orthodoxen Juden in Israel. Ein wichtiger Eckpfeiler der amerikanisch-israelischen Beziehungen, nämlich die Verbindung der Juden in der amerikanischen Diaspora zum Staat Israel, ist somit brüchig geworden.

Erkennbar war nach Abschluß der Prinzipienerklärung eine Annäherung der pro-israelischen und der pro-arabischen Lobby in den USA und eine zunehmende Entspannung ihrer Beziehungen. So trafen sich auf Initiative von Vizepräsident Gore am 13. September 1993 in Washington Vertreter dieser beiden Gruppen, um ihre Politik gegenüber dem Kongreß abzustimmen und weitere Schritte der Unterstützung für die erreichten Abkommen zu diskutieren.⁴⁸ Aus diesem Treffen erwuchs schließlich am 30. November 1993 die Gründung einer gemeinsamen Organisation, Builders for Peace, deren Ziel es bis zu ihrer Auflösung im August 1997 war, zu Privatinvestitionen im Westjordanland und dem Gaza-Streifen zu ermutigen.⁴⁹ Ebenso ist seit dem September 1993 eine Annäherung zwischen der Exekutive und der pro-arabischen Lobby, bzw. ein zunehmender Dialog zwischen ihnen zu konstatieren. So sprechen Vertreter der Clinton-Administration deutlich häufiger vor Organisationen der Arab-Americans als dies vorher der Fall war.⁵⁰ Auch der Ton der

47 Vgl. dazu David Schoenbaum, Der große Freund des kleinen Störenfrieds. So unverbrüchlich wie verzwickt: Die Partnerschaft zwischen den USA und Israel folgt eigenen Regeln, SZ, 14. Mai 1998.

48 Vgl. hierzu die Reden von Al Gore und Bill Clinton vor den Vertretern diese beiden Gruppierungen, in: DoSD, Jg. 4, Supplement Nr. 4: Recent developments in the Middle East peace process, 1993, S. 15-16.

49 Der Aktionsplan von Builders for Peace ist abgedruckt, in: JPS, Jg. 23, Nr. 2, 1993-94, S. 158-159.

50 Vgl. z.B. unmittelbar nach Unterzeichnung der Prinzipienerklärung die Reden von Assistant Secretary Djerejian am 16. September 1993 vor der Arab-American Business and Professional Association in Washington D.C., in: DoSD, Jg. 4, Nr. 40, 1993, S.678-681 sowie von Dennis Ross am 29. Oktober 1993 vor der National Association of Arab Americans in Arlington, in Auszügen abgedruckt in: JPS, Jg. 23, Nr. 2, 1993-94, S. 152-155.

politischen Kritik an der Exekutive ist von Seiten der pro-arabischen Lobby deutlich moderater geworden.

Doch der politische Einfluß der arabisch-stämmigen Amerikaner auf die Nahostpolitik der USA war und ist bis heute ungleich geringer als der der amerikanischen Juden. Obgleich ca. sieben Millionen Amerikaner arabischer Abstammung sind und damit einen Bevölkerungsanteil von 2,8 % stellen, ist es ihnen trotz gestiegener politischer Anerkennung seit Beginn der 90er Jahre weder gelungen, so viel Bedeutung zu erlangen wie die pro-israelische Lobby noch die amerikanische Politik im Nahostkonflikt entscheidend zu beeinflussen.⁵¹ Mehrere Gründe sind dafür ausschlaggebend.

Der wichtigste Faktor ist neben der ethnischen Heterogenität dieser Bevölkerungsgruppe ihre mangelnde und, im Gegensatz zur pro-israelischen Lobby, sehr spät entstandene politische Infrastruktur. Erst nach dem Sechs-Tage-Krieg 1967 hat es als Folge einer erwachenden ethnischen Besinnung und Selbstvergewisserung Versuche gegeben, eine überregionale politische Lobby-Organisation für die amerikanischen Bürger arabischer Abstammung zu schaffen. Sie sollte die Ausgestaltung der arabisch-amerikanischen Beziehungen zum Ziel haben und sich in Struktur und Zielsetzung an vergleichbare jüdische Organisationen anlehnen sowie als Gegengewicht deren Einfluß entgegenwirken.⁵² Im Jahr 1972 wurde zu diesem Zweck die National Association of Arab-Americans (NAAA) gegründet. Die Stärkung der Araber als politische und gesellschaftliche Gruppe innerhalb der USA haben ebenfalls das 1980 entstandene Arab-American Anti-Discrimination Committee sowie das 1985 begründete Arab-American Institute zum Ziel.

Doch eine klare Identifikation der Arab-Americans mit der Politik der arabischen Staaten und das Entstehen eines autonomen, ethnisch begründeten politischen Bewußtseins ließen noch auf sich warten. So bemerkte Edmund Ghareeb im Jahr 1977 kritisch, daß sich die arabische Bevölkerungsgruppe in den USA weder für die Anliegen der arabischen Welt interessiere, noch sich mit ihnen identifiziere.⁵³ In der politischen Öffentlichkeit traten die pro-arabischen Gruppen erst 1988 mit der Unterstützung von Jesse Jacksons Bewerbung als Präsidentschaftskandidat der Demokratischen Partei auf. Diese Parteinarbeit wirkte als Katalysator für die politische Partizipation der Arab-Americans und bewirkte, daß mehr Mitglieder dieser Gruppe an der Präsidentschaftswahl teilnahmen als je zuvor. Festzustel-

51 Vgl. hierzu Nabeel Abraham, Arab American marginality, in: ASQ, Jg. 11, Nr. 2-3, 1989, S. 17-43. Zur Situation von arabischen Muslimen in den USA vgl. die Sammelbände von Yvonne Y. Haddad (Hg.): *The Muslims of America* (Religion in America Series), New York/Oxford, 1991 sowie dies./Jane Idleman Smith (Hg.), *Muslim Communities in North America* (SUNY Series in Middle Eastern Studies), Albany, 1994.

52 Zur Situation vor dem Sechs-Tage-Krieg vgl. Yossi Shain, Arab-Americans at a crossroads, in: JPS, Jg. 25, Nr. 3, 1995-96, S. 46-59 (S.47): "Before that war, Arab-American identity was amorphous and dormant. As members of many subnational and religious groupings with unclear ethnic boundaries, Arab-Americans generally either assimilated as individuals or retreated to their ethnic and religious communities."

53 Vgl. dazu Edmund Ghareeb, *Split vision: Arab portrayal in the American media*, Washington D.C., 1977, S. 6.

len war dabei eine signifikante Präferenz dieser ethnischen Gruppe für die Demokratische Partei.⁵⁴

Die politischen Ziele der NAAA kreisen direkt um die amerikanische Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt: So gehörte zur Programmatik der pro-arabischen Lobby bis 1993 die Forderung nach Anerkennung der PLO und eines palästinensischen Staates durch die USA, nach Einschränkung der amerikanischen Waffenlieferungen an Israel und nach Einstellung der Finanzhilfen, um den Ausbau von Siedlungen in den besetzten Gebieten zu verhindern sowie die generelle Opposition gegen die israelische Besetzung des Westjordanlandes, des Gaza-Streifens und der Golan-Höhen.⁵⁵ Wie leicht ersichtlich ist, handelt es sich programmatisch also nur zum Teil um eine pro-arabische Lobby, sondern auch um eine Interessengruppe, die versucht, den jüdischen Einfluß in der amerikanischen Nahostpolitik zurückzudrängen und diese stärker an arabischen Interessen auszurichten.⁵⁶ Dieses Ziel ist jedoch nicht erreicht worden. Denn es gelang nicht, den institutionellen Rahmen des politischen Systems konstruktiv für pro-arabische Belange zu nutzen.⁵⁷ Weitergehende Positionen gegenüber den USA, die über den arabisch-israelischen Konflikt hinausgingen, haben die arabisch-stämmigen Amerikaner nur rudimentär entwickelt, nicht zuletzt deshalb, weil in den arabischen Staaten kaum Übereinstimmungen in den jeweiligen nationalen Haltungen gegenüber den USA zu erkennen gewesen sind.

3.2. Die öffentliche Meinung

Die einzelnen Meinungsumfragen in den USA zu Israel und zum israelisch-palästinensischen Konflikt unterscheiden sich in ihrer Methodik und ihren Ergebnissen deutlich. Dennoch lassen sich grundsätzliche Trends festhalten. Am beständigsten sind Umfrageergebnisse zu allgemeinen Sympathiebekundungen mit Israel oder seinen arabischen Nachbarstaaten, in denen Israel in der Regel viermal so populär erscheint wie die arabischen Länder. Diese Verteilung der Sympathien ist recht stabil: Selbst nach den Massakern in den palästinensischen Flüchtlingslagern Beiruts unter Duldung der israelischen Armee 1982 und nach den israelischen Menschenrechtsverletzungen in den besetzten Gebieten während der Intifada sank die Zustimmung zur Politik Israels in der amerikanischen Öffentlichkeit zwar deutlich, doch waren diese Sympathieeinbrüche nur kurzzeitig. Bereits nach wenigen Wochen hatten die Popularitätswerte wieder ihren alten Stand erreicht.

54 Vgl. Michael W. Suleiman, Arab-Americans and the political process, in: Ernest McCarus (Hg.), The development of Arab-American identity, Ann Arbor, 1994, S. 37-60.

55 Vgl. hierzu Bard, a.a.O. (Anm. 32), S. 18.

56 Dies hat Bard als wichtigen Unterschied zwischen der pro-israelischen und der pro-arabischen Lobby herausgearbeitet, denn AIPAC wirkt fast nur pro-israelisch und nur in geringem Maße anti-arabisch. Vgl. hierzu Bard, a.a.O. (Anm. 30), S. 85.

57 Curtiss postulierte 1986, daß die *Arab-Americans* viel stärkeren Einfluß ausüben könnten, wenn sie die Regeln des Entscheidungsprozesses in Washington besser beherrschten und charakterisiert ihre Lobby vernichtend: "Their own worst enemies.", in: Richard H. Curtiss, A changing image: American perceptions of the Arab-Israeli dispute, Washington D.C., 1986, S. 125.

Eytan Gilboa konnte in seiner breit angelegten Studie nachweisen, daß in der öffentlichen Meinung der USA seit 1948 konstant eine größere Sympathie mit Israel als mit den arabischen Staaten und den Palästinensern anzutreffen ist, und versuchte, einen prägenden Einfluß auf die US-Nahostpolitik nachzuweisen.⁵⁸ Er konnte dabei festhalten, daß die amerikanische Öffentlichkeit größere Kenntnisse über Israel und den israelisch-palästinensischen Konflikt besitzt als über andere Felder der internationalen Beziehungen. Israel erscheint dabei in den meisten Meinungsumfragen als enger und verlässlicher Partner der USA in der Region. Trotz einer generellen Skepsis gegenüber amerikanischer Auslandshilfe wird dabei die seit 1979 geleistete finanzielle Unterstützung für Israel weiterhin unterstützt. Im Kontext des israelisch-palästinensischen Konfliktes sympathisieren die Amerikaner deutlich stärker mit Israel als mit den arabischen Parteien, selbst in den oben genannten Krisensituationen.⁵⁹ Unterstützt wird diese Rezeption durch eine tendenziell pro-israelische Berichterstattung der amerikanischen Medien, die so die öffentliche Meinung formen helfen.⁶⁰

Nur selten zu erkennen sind signifikante Zusammenhänge zwischen der öffentlichen Meinung und einer sich daran ausrichtenden Politik bei einzelnen Sachfragen. Dies widerspricht auch der Rolle, die die Einstellungen der Bevölkerung im politischen System der USA besitzt. Dies hat jedoch nicht bedeutet, daß die öffentliche Meinung als Determinante für die Nahostpolitik der USA unter Bill Clinton bedeutungslos gewesen wäre. So bietet die pro-israelische Grundorientierung der amerikanischen Öffentlichkeit den Hintergrund, aus dem Clintons Israel-Politik erwachsen ist und zugleich einen wichtigen Grund, die bilateralen Beziehungen trotz bestehender Differenzen weiterhin eng zu gestalten. Damit hat die öffentliche Meinung in den USA eine einschränkende Wirkung auf die Nahostpolitik der Exekutive entwickelt, deren Vertreter anderenfalls einen offenen Konflikt mit der israelischen Regierung hätten riskieren können.

Eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der öffentlichen Meinung zum arabisch-israelischen Konflikt spielen die amerikanischen Medien. Bis weit in die 70er Jahre hinein operierten sie mit negativen Stereotypen für die arabische Seite, wohingegen Israel und die Juden mit positiven Attributen versehen bzw. für vergleichbare Handlungen anders bewertet wurden.⁶¹ Daß arabische Regierungen sich in ihren Lobby-Bemühungen bis heute fast

58 Eytan Gilboa, *American public opinion toward Israel and the Arab-Israeli conflict*, Lexington/Toronto, 1987. Ähnlich dazu Marianne van Leeuwen, *Americans and the Palestine question: The U.S. public debate on Palestinian nationhood, 1973-1988* (Amsterdam Monographs in American Studies, Nr. 2), Amsterdam/Atlanta, 1993, S. 431-454. Zuvor hatten sich Lipset und Schneider mit der Rezeption Israels und der Juden in der öffentlichen Meinung der USA beschäftigt, dabei aber den Kontext des israelisch-palästinensischen Konfliktes nicht vertieft. Vgl. Seymour M. Lipset/William Schneider, *Israel and the Jews in American public opinion*, New York, 1977.

59 Vgl. Shibley Telhami/Jon Krosnick, *U.S. public attitudes toward Israel: A study of the attentive and issue publics*, in: Sheffer, a.a.O. (Anm. 2), S. 109-146.

60 Vgl. hierzu Ghareeb, a.a.O. (Anm. 53); Hudson/Wolfe, a.a.O. (Anm. 58); Jim Lederman, *Battle lines: The American media and the intifada*, Boulder/San Francisco/Oxford, 1993; Yahia R. Kamalipour (Hg.): *The U.S. media and the Middle East: Image and perception*, Westport/London, 1997.

61 Zur Rezeption der *Arab-Americans* und der arabischer Staaten in den US-Medien vgl. den bereits angesprochenen Sammelband von Ghareeb, a.a.O. (Anm. 53) und Michael C. Hudson/Ronald G.

nur auf die Administration konzentrieren und die Medien und die öffentliche Meinung in den USA dabei vernachlässigen, fördert entsprechend diese verzerrte Rezeption.

3.3. Der Kongreß

Der Einfluß der Legislative auf die amerikanische Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt ist größer als in anderen Bereichen der Außenpolitik, er darf jedoch nicht überschätzt werden.⁶² In der Regel war und ist der Kongreß sehr zurückhaltend, von sich aus initiativ zu werden und seine Ansichten in laufende internationale Verhandlungen einzubringen. Sofern eine Administration einen klaren Kurs verfolgt, ist es eher unwahrscheinlich, daß die Legislative als Institution Schritte unternimmt, die die diplomatischen Bemühungen der Exekutive untergraben.⁶³

Zwar haben einzelne einflußreiche Mitglieder des Senats und des Repräsentantenhauses Vorschläge zur Rolle der USA im israelisch-palästinensischen Konflikt gemacht und Zusätze zu laufenden Gesetzesvorhaben eingebracht, aber in der Regel folgen beide Kammern den Vorschlägen der Administration, unabhängig von den Fraktionsmehrheiten. Voraussetzung dafür ist jedoch, daß die US-Administrationen den Kongreß frühzeitig in Beratungen über ihr Vorgehen im israelisch-palästinensischen Konflikt einbinden. Dies war und ist eine unerläßliche Vorbedingung für den innenpolitischen Rückhalt ihrer Friedensbemühungen im Nahen Osten. Detaillierte Berichte über die Verhandlungsführung sind dabei nicht notwendig, aber die Kongreßmitglieder wollen das Gefühl haben, an der grundsätzlichen Strategie beteiligt zu sein.⁶⁴

Das Hauptinstrument, mit dem der Kongreß die amerikanische Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt beeinflussen kann, ist neben der Ausgestaltung der diplomatischen Beziehungen und der Bestätigung bzw. Verweigerung von amerikanischen Waffenlieferungen in die Region die Gewährung amerikanischer Wirtschafts- und Militärhilfen. Der Kongreß muß hierzu im Rahmen der Haushaltsberatungen seine Zustimmung geben.⁶⁵ In diesen Feldern der amerikanischen Nahostpolitik sind der Einfluß und die Bedeutung der Legislative eindeutig höher anzusetzen als in anderen Gebieten der amerikanischen

Wolfe (Hg.), *The American media and the Arabs* (Center for Contemporary Arab Studies; Studies in Arab-American Relations), Washington D.C., 1980.

62 Vgl. hierzu Novik, a.a.O. (Anm. 32), S. 38-55 und William Green Miller, *The changing role of Congress in U.S. Middle East policy*, in: Judith Kipper/Harold H. Saunders (Hg.): *The Middle East in global perspective*, Boulder/Oxford, 1991, S. 127-148.

63 Vgl. M.Graeme Bannerman, *Arabs and Israelis: Slow walk toward peace*, in: FA, Jg. 72, Nr. 1, 1993, S. 142-157. Ähnliche Ergebnisse erbrachte die empirisch angelegte Studie von Marvin Feuerwerker, *Congress and Israel: Foreign aid decision making in the House of Representatives, 1969-1975*, Westport, 1979.

64 Vgl. Bannerman, a.a.O. (Anm. 63), S. 145.

65 Seit 1976 besitzt der Kongreß bei geplanten Waffenexporten ab der Höhe von 14 Mio.\$ bei einzelnen Objekten, ab der Höhe von 50 Mio. bei umfangreicheren Lieferungen ein Vetorecht. Dieses Veto kann vom Präsident nur übergangen werden, wenn ein Notfall vorliegt, der den vorgeschlagenen Waffenexport als notwendig für das nationale Interesse der USA erscheinen läßt.

Außenpolitik. Ein wichtiger, innenpolitisch bedingter Grund hierfür ist die Tatsache, daß sich auf Grund des breiten Interesses der Medien und ethnischer Gruppen in den USA an dieser Frage Kongreßabgeordnete weitaus leichter gegenüber ihren Wählern profilieren können, als dies auf anderen Gebieten möglich ist. Dabei spielen die Zusammensetzung der Wählerschaft und die ideologische Grundausrichtung des Abgeordneten eine wichtigere Rolle als seine Parteizugehörigkeit. Grundsätzlich kann die Politik des Kongresses als pro-israelisch charakterisiert werden. Denn während die Exekutive tendenziell eher in der Lage ist, dem Druck der pro-israelischen Lobby zu widerstehen, sind Kongreßabgeordnete in der Regel leichter zu überzeugen, israelische Positionen zu unterstützen und weiteren finanziellen Hilfen zuzustimmen.

Wie bereits angesprochen bezieht der Kongreß seine Bedeutung im außenpolitischen Entscheidungsprozeß vor allem aus seiner institutionell begründeten Haushaltskompetenz.⁶⁶ Da die Instrumente der amerikanischen Nahost-, vor allem aber Israel-Politik, zu einem großen Teil in der Gewährung von Finanzhilfen bestehen, wird die zentrale Rolle des Kongresses leicht ersichtlich. Auch Kreditgarantien fallen in diesen Bereich, da sie den amerikanischen Haushalt zwar nicht mit den nominalen Beträgen, aber mit indirekten Ausgaben belasten.

Wendepunkt der amerikanischen Auslandshilfepolitik für den Nahen Osten war der Abschluß des ägyptisch-israelischen Friedensvertrages 1979. Seitdem erhalten diese beiden Protagonisten jährlich zusammen 5 Mrd.\$ Wirtschafts- und Militärhilfe von den USA. Größter Hilfsempfänger der Vereinigten Staaten ist Israel, das bereits in den Jahren 1948 - 1978 12,9 Mrd.\$ an direkten Hilfen und Krediten erhalten hatte. Diese Zuwendungen stiegen von 1979 bis 1991 nach Abschluß des Camp-David-Abkommens als politische Anerkennung und militärisch-territoriale Kompensation der USA auf insgesamt 40,1 Mrd.\$ an.⁶⁷ Die jährliche Zahlung von 3 Mrd.\$ an Israel wie auch von 2 Mrd.\$ an Ägypten sind im

66 Die beiden wichtigen anderen Bereiche, nämlich amerikanische Waffenverkäufe und die Ausgestaltung der diplomatischen Beziehungen zu den Staaten des Nahen Ostens, vor allem Israel, bleiben hier unberücksichtigt, da in diesen der Einfluß des Kongresses deutlich geringer und reaktiver ist als bei der Frage von Auslandshilfen. Vgl. hierzu auch Feuerwerger, a.a.O. (Anm. 63), S. 178: "Of the three issue areas most important to the United States-Israel relationship, Congress exercised its greatest influence in the formulation of foreign aid policy, where it initiated, increased, and encouraged aid to Israel. In the area of arms sales, Congress was somewhat less important. It encouraged sales it believed necessary for Israel and modified certain arms sales to Arab states, but it never dictated American policy. Finally, Congress was least influential in the diplomatic-political sphere." Neben der wichtigen Studie von Feuerwerger ist dazu vor allem Organski, a.a.O. (Anm. 38), S. 62-85, heranzuziehen, der zeitlich und methodisch an Feuerwerger anknüpft.

67 Die Berechnungen einzelner Autoren schwanken, je nachdem, welche Posten des US-Haushaltes, die direkte und indirekte Vergünstigungen für Israel enthalten, herangezogen werden. Diese Zahlen sind entnommen aus Mark, a.a.O. (Anm. 9), S. 11f. Zu den Zielen der amerikanischen Hilfen sowie ihrer Wirkung auf die israelische Wirtschaft und das regionale Machtgefüge vgl. Mohamed Rabie, *The politics of foreign aid: U.S. foreign assistance and aid to Israel*, New York/Westport/London, 1988.

Kongreß nicht umstritten; in der Regel übersteigen die bewilligten Mittel an Israel sogar die Haushaltsansätze der jeweiligen Administrationen.⁶⁸

Festzuhalten ist, daß die vom Kongreß bewilligten Hilfsprogramme für den Nahen Osten immer klaren politischen Interessen entsprachen. Sie zielten stets darauf ab, politisches Wohlverhalten der regionalen Akteure zu unterstützen und zu belohnen sowie durch den Entzug bestimmter Hilfen bzw. seiner Androhung ein gewisses Verhalten zu erzwingen. Daher ist eine konditionale Verknüpfung eines direkten Hilfsprogramms oder einer Kreditzusage mit einem politischen Ziel der Administration im Nahen Osten nicht ungewöhnlich.

Seit dem erdrutschartigen Sieg der Republikaner bei den Kongreßwahlen des Jahres 1994 sind verstärkt Fälle erkennbar, in denen der Kongreß die Nahostpolitik der Clinton-Administration untergräbt, so z.B. die auf rein bilaterale Verhandlungen setzende Jerusalem-Politik des State Department. Hier ergriff das Parlament bei einem Aspekt der Endstatusverhandlungen offen die Partei Israels. Im Mai 1995 kündigte der damalige Mehrheitsführer im Senat, Bob Dole, vor der AIPAC-Jahreskonferenz an, daß er einen Gesetzesentwurf in den Kongreß einbringen werde, der die Verlegung der US-Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem bis zum Mai 1999 verlange. Dole nahm dabei häufig wiederkehrende Anstrengungen von Kongreßmitgliedern in diese Richtung auf und konnte sich zu diesem Zeitpunkt auf eine Initiative der Senatoren Moynihan (D-NY) und D'Amato (R-NY) stützen, die kurz zuvor im Senat Briefe an Außenminister Christopher initiiert hatten, in denen ebenfalls die Verlegung gefordert worden war.⁶⁹

Durch die Implementierung des am 23. Oktober 1995 gegen den Willen der Clinton-Administration verabschiedeten Jerusalem Embassy Relocation Act würden die USA ihre lang erklärte Politik verlassen und Jerusalem in seiner Gesamtheit, d.h. auch den 1967 besetzten Ostteil der Stadt, formell als Hauptstadt Israels anerkennen.⁷⁰ Dieser Schritt würde die israelische Regierung für die Endstatusverhandlungen stärken sowie sie in der Jerusalemfrage der amerikanischen Unterstützung versichern. Daneben würde er aber die US-Position als Vermittler gegenüber den Palästinensern unglaubwürdig machen.⁷¹ Aus der Sorge vor einer nachhaltigen Beschädigung des Friedensprozesses hatte sogar die israelische Regierung ihre Bedenken gegen den Umzug geäußert.

Allerdings konnte der Initiator des Gesetzes und republikanische Herausforderer Bill Clintons, Bob Dole, die erhofften Stimmengewinne unter den jüdischen Wählern nicht

68 Vgl. hierzu Clarke, a.a.O. (Anm. 11). Zum entsprechenden Entscheidungsprozeß im Kongreß vgl. Oliver Lembcke, *Der Kongreß und Israel. Amerikanische Auslandshilfe im legislativen Entscheidungsprozeß*, Berlin, 1997.

69 Die Briefe sind abgedruckt in: JPS, Jg. 24, Nr. 3, 1994-95, S.133-134, Auszüge der Dole-Rede in: JPS, Jg. 24, Nr. 4, 1994-95, S. 156-158.

70 Vgl. den Brief Warren Christophers an Bob Dole, in dem er seine Ablehnung des Gesetzesvorhabens begründet: "The last thing we should want is for the U.S. at this very moment to put the focus back on Jerusalem.", in: JPS, Jg. 25, Nr. 1, 1995-96, S.160-161 (S.161).

71 Das Gesetz ist abgedruckt in: JPS, Jg. 25, Nr. 2, 1995-96, S. 158-159. Vgl. auch Carroll J. Doherty, *Bill to relocate embassy heads to President*, in: *CQ Weekly Report*, Jg. 53, Nr. 43, 1995, S. 3318 sowie Helen Dewar, *Congress approves move of U.S. embassy to Jerusalem by mid-1999*, WP, 25. Oktober 1995.

erzielen: Bei den Präsidentschaftswahlen 1996 entschieden sich 80 % der jüdischen Wähler für den Amtsinhaber Clinton und lediglich 16 % für Dole.⁷² Auch gegenwärtig besitzt Bill Clinton immer noch eine hohe Zustimmung für seine Nahostpolitik unter den amerikanischen Juden. Während 53 % aller Amerikaner die Haltung seiner Administration zum israelisch-palästinensischen Konflikt positiv bewerten, unterstützen 73 % der amerikanischen Juden seine Linie.⁷³ Diese Zustimmung gibt dem Präsidenten den Rückhalt, den Friedensprozeß auch in Zeiten innenpolitischer Schwierigkeiten voranzutreiben und Unzufriedenheiten mit der Politik der Regierung Netanjahu zu artikulieren. Sie erlaubt ihm aber nicht, in der Öffentlichkeit Druck auf Israel auszuüben oder sogar mit Sanktionen zu drohen, wie es Clintons Amtsvorgänger Bush getan hatte. Denn die Regierung Netanjahu öffentlich zu kritisieren ist das eine, ihr Repressalien anzukündigen aber etwas anderes. Während politischer Druck auf die Likud-Regierung vom Großteil der amerikanischen Juden mitgetragen wird, betrachten diese eine mögliche Sanktionsdrohung gegen den israelischen Ministerpräsidenten als einen Angriff auf die politische Souveränität Israels und als schwere Belastung der bilateralen Beziehungen. In diesem Falle würde sich die Mehrheit der amerikanischen Juden trotz eines erkennbaren inhaltlichen Dissenses hinter Benjamin Netanjahu stellen und Bill Clinton ihre Unterstützung entziehen. Die inneramerikanische Diskussion um die Weigerung Präsident Bushs, Israel Kreditgarantien in Höhe von 10 Mrd.\$ zu bewilligen, ist nach wie vor ein warnendes Beispiel für den gegenwärtigen amerikanischen Präsidenten.

Die in dem Gesetz eingeräumte Option, daß Clinton im nationalen Interesse den Baubeginn in Jerusalem aussetzen kann, hat bisher verhindert, daß die neue US-Botschaft tatsächlich spätestens am 31. Mai 1999 eröffnet wird. Sie illustriert aber, daß das Hauptziel dieses Gesetzesvorhabens nur zum Teil die Ausgestaltung der amerikanischen Nahostpolitik war, sondern vielmehr politische Positionsgewinne unter der jüdischen US-Bevölkerung mit Blick auf die Präsidentschafts- und Kongreßwahlen 1996.⁷⁴ Die Israel-Politik der USA ist somit zunehmend Teil des inneramerikanischen Machtkampfes zwischen dem demokratischen Präsidenten sowie dem republikanisch geführten Kongreß und des damit verbundenen Wettbewerbs um jüdische Wählerstimmen geworden. Weitere Indizien dafür sind der Brief von 80 Senatoren und 220 Abgeordneten an Präsident Clinton vom Mai 1998, in dem sie sich über den Druck beschwerten, den das Weiße Haus ihrer Ansicht nach auf Israel ausübe, sowie der Besuch von Newt Gingrich, dem damaligen Sprecher des Repräsentantenhauses, im selben Monat in Israel. Damals stellte er die besondere Verbundenheit seiner Partei mit Israel und den amerikanischen Juden in den Mittelpunkt seiner Gespräche. Gingrich versicherte Ministerpräsident Netanjahu der Unterstützung der Republikaner, sollte Präsident Clinton Druck auf ihn ausüben und deutete an, die Republikaner würden ein israelisches Hilfsersuchen in Höhe von 1 Mrd.\$ prüfen, um den Abzug aus dem West-

72 Vgl. Verena Lueken: Die Frauen entscheiden die amerikanische Präsidentschaftswahl: Ethnische Minderheiten, Einwanderer, alte und junge Wähler ebenfalls für Clinton, FAZ, 7. November 1996.

73 Vgl. dazu Schoenbaum, a.a.O. (Anm. 47).

74 Vgl. dazu Leo Wieland, Clinton will Verlegung der Botschaft nach Jerusalem verhindern, FAZ, 26. Oktober 1995.

jordanland abzusichern.⁷⁵ Wie sich die Israel-Politik der geringeren republikanischen Kongreßmehrheit nach den Zwischenwahlen am 3. November 1998 entwickeln wird, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht erkennbar. Der neue Sprecher des Repräsentantenhauses, Dennis Hastert, gilt als im Ton moderater als sein Amtsvorgänger Gingrich und ist eher mit profilierten Positionen zu innenpolitischen Fragen aufgefallen als mit Aussagen zum israelisch-palästinensischen Konflikt.

4. Die amerikanische Rolle in den israelisch-palästinensischen Selbstverwaltungsgesprächen seit 1993

Die Vereinigten Staaten sind seit der Madrider Friedenskonferenz im Oktober 1991 direkt in die bilateralen israelisch-palästinensischen Verhandlungen über eine Form der Selbstverwaltung in den besetzten Gebieten eingebunden. Zum Teil haben sie den Gesprächen lediglich einen Rahmen gegeben, zum Teil waren sie als Vermittler beteiligt, zum Teil haben sie sie mit eigenen Vorschlägen unterstützt. Doch erst die geheimen Gespräche zwischen der Regierung Rabin und der PLO in Oslo, an denen die USA nicht beteiligt waren und die im September 1993 zur israelisch-palästinensischen Prinzipienklärung führten, bedeuteten den Durchbruch zur gegenseitigen Anerkennung der beiden Konfliktparteien und zu weiteren Abkommen. Seitdem agiert die Clinton-Administration nicht nur als wichtigster internationaler Akteur in diesem Konfliktfeld, sondern unterstützt darüber hinaus die Implementierung der erzielten Vereinbarungen. Ferner bemüht sie sich, die erreichte Dynamik zu erhalten und den Friedensprozeß gegen die politischen Gegenkräfte zu sichern.

4.1. Die US-Beteiligung seit dem Durchbruch in Oslo

Mehrere Gründe sind dafür verantwortlich gewesen, daß die regionalen Akteuren die USA nicht substantiell am Entstehungsprozeß der gemeinsamen Prinzipienklärung eingebunden haben und daß Washington selbst die Bedeutung der Geheimgespräche zwischen Israel und der PLO 1993 in Oslo unterschätzt hat: Die Regierung Rabin hatte die Clinton-Administration im Friedensprozeß als wenig aktiv rezipiert, eine Innenwende der amerikanischen Politik wahrgenommen und kaum Hoffnungen auf ein größeres Engagement der USA gesetzt.⁷⁶ Daß Israel seine Schritte im Friedensprozeß nicht mit den Vereinigten Staaten koordinierte, mag daneben einen weiteren Grund haben, nämlich die grundsätzliche Vorsicht der Regierung Rabin, die USA in für den Nahostfriedensprozeß relevante Entscheidungen einzubinden. Denn sie mußte befürchten, daß sich dadurch der außenpolitische Handlungsspielraum Israels verkleinern würde. Sam Lewis, der frühere US-Botschafter in Israel, sieht darin ein grundsätzliches Kalkül jeder israelischen Regierung. Diese fürchte, im Falle einer frühzeitigen Information würde Washington israelische Ak-

75 Vgl. Jörg Bremer, Weiterhin Stagnation im Friedensprozeß, FAZ, 26. Mai 1998 und Judy Dempsey, Israel welcomes Gingrich, Financial Times, 23. Mai 1998.

76 Persönliche Information aus dem State Department.

tionen verhindern und damit die außenpolitischen Handlungsräume Jerusalems beschneiden.⁷⁷

Die PLO mußte auf Grund der Äußerungen Clintons im Präsidentschaftswahlkampf 1992 fürchten, daß die USA unter dem neuen Präsidenten als "pro-israelischer" Vermittler in den bilateralen Gesprächen von Washington agieren würde und daß politischer Druck auf die Regierung Rabin, wie er von der Bush-Administration mit der Verweigerung der Kreditgarantien auf Ministerpräsident Shamir ausgeübt worden war, ausbleiben würde. Dieser von der arabischen Seite vertretene Wunsch erwies sich damit als unrealistisch. Er führte zu der Einsicht, daß die Palästinenser Israel keine Verhandlungslösung über die USA als dritter Partei würden aufzwingen können. Zudem war deutlich geworden, daß die Clinton-Administration die Washingtoner Gespräche als einzigen Kanal amerikanisch-palästinensischer Kontakte wählen und nicht an einer Wiederaufnahme der direkten Gespräche mit der PLO interessiert sein würde. Dies, verbunden mit der erkennbar größeren Bereitschaft der Regierung Rabin gegenüber ihrer Vorgängerin, Konzessionen im Rahmen des Friedensprozesses zu machen, verstärkte bei der PLO-Führung die Einsicht, daß direkte Gespräche mit Israel anzustreben seien. Mit der Aufhebung der Gesetzes, daß Kontakte zur PLO unter Strafe stellte, hatte die Regierung Rabin darüber hinaus entsprechende Signale an die PLO-Führung gesandt, daß sie zur Aufnahme von Verhandlungen bereit sei.

Neben dem Ausschluß durch die Konfliktparteien handelte es sich bei der fehlenden Involvierung der USA aber auch um das Ergebnis einer amerikanischen Politik, die die Anzeichen für die Existenz solcher Verhandlungen übersah und in unzureichendem Maße ernst nahm. Verschiedene Gründe sind als Determinanten dieser Politik zu nennen. Zum einen haben die Vereinigten Staaten Ministerpräsident Rabin als das einzige Entscheidungszentrum der israelischen Außenpolitik betrachtet und dabei die Autonomie von Außenminister Peres unterschätzt. Dadurch, daß dieser Rabin nur in groben Zügen über den Fortgang des Osloer Kommunikationskanals informierte und der israelische Regierungschef daher die Geheimgespräche als eine wenig erfolgversprechende Option betrachtete, entstand auch bei der Clinton-Administration der Eindruck, daß sie ihre Aufmerksamkeit nicht auf diesen Gesprächskanal konzentrieren mußte.⁷⁸ So schenkte Warren Christopher noch Anfang August 1993, also drei Wochen vor Abschluß der Verhandlungen über die Prinzipienklärung, bei seinem Israel-Besuch der Meinung des Ministerpräsidenten Glauben, daß bei den Geheimgesprächen mit der PLO keine Erfolge zu erwarten seien.⁷⁹

77 Vgl. das Lewis-Interview, in: David Makovsky, *Making peace with the PLO: The Rabin's government road to the Oslo accord*, Boulder/Oxford, 1996: "[...] no Israeli government will give prior warning on security-related issues, because they think we will try to prevent them from acting. They may be right. The Israelis say they don't inform us because they don't want to complicate our relations with the Arabs, but I think that is just a rationalization."

78 Rabin waren von Peres während der Verhandlungen lediglich Teile der DoP-Entwürfe vorgelegt worden, so daß dieser das Gesamtpaket kaum überblicken, zum Schluß seine Zustimmung aber nicht verweigern konnte. (Persönliche Information aus dem State Department).

79 Makovsky, a.a.O. (Anm. 77), S. 28: "Given Rabin's well-known pro-U.S. orientation and penchant for centralized control of events, U.S. officials dismissed the Oslo backchannel as a Peres vision that stood no chance of winning Rabin's backing." Eine weitere schwer zu prüfende Erklärung vermutet,

Ein zweiter Grund war die Vielzahl von vertraulichen Kontakten zwischen der PLO und israelischen Politikern, über die die USA in Kenntnis gesetzt waren. Das State Department hatte keinen Anlaß, in den Erfolg dieser Gespräche mehr Erwartungen zu setzen als in frühere vertrauliche Kontakte.⁸⁰ Ein dritter Faktor ist die Selbstrezeption der USA in ihrer Rolle als zentraler Vermittler des Friedensprozesses. Sie waren nicht nur in der Lage gewesen, nach dem zweiten Golfkrieg die Zustimmung der regionalen Akteure zu einem Friedensprozeß zu gewinnen, sondern waren auch in seinem weiteren Verlauf ein unerläßlicher, ja fast der wichtigste Akteur der weiteren Verhandlungen gewesen. Diese Erfahrung ließ die USA daran zweifeln, ob substantielle Fortschritte überhaupt ohne ihre Einbindung erreicht werden könnten.⁸¹ Allerdings hatten sie den Rahmen der Gespräche nur absichern und diese fördern bzw. erleichtern können, ohne substantielle Ergebnisse zu erzwingen.

Nachdem die israelisch-palästinensische Prinzipienerklärung vom 13. September 1993 einen Durchbruch im Nahostfriedensprozeß bewirkt und damit indirekt auch einen israelisch-jordanischen Frieden ermöglicht hatte, konzentrierte die Clinton-Administration ihre weitere Politik bei den israelisch-palästinensischen Gesprächen auf drei Felder: Auf die Implementierung der erreichten und die zügige Aushandlung weiterer bilateraler Abkommen zwischen Israel und der PLO; auf die Wiederaufnahme von Beziehungen zur PLO und deren Ausgestaltung im Sinne des Friedensprozesses und auf eine parallel dazu ausgerichtete Israel-Politik, die die Risiken Jerusalems im Friedensprozeß absichern sollte.

Im Anschluß an den Durchbruch von Oslo verfolgten die USA eine Doppelstrategie: Zum einen sollte das erreichte Abkommen zügig implementiert werden, um konkrete Fortschritte für die Bevölkerung im Westjordanland und dem Gaza-Streifen erfahrbar zu machen. Dies schloß ein, die internationale Unterstützung für die Selbstverwaltungsgespräche zu sichern und den Einfluß friedensfeindlicher Akteure einzudämmen. Zum zweiten sollte die Aushandlung weiterer Abkommen und damit die Erweiterung der palästinensischen Selbstverwaltung den Friedensprozeß unumkehrbar machen sowie Fortschritte auf den anderen Gesprächs-ebenen befördern.

Dabei folgte Außenminister Christopher in der Definition der US-Rolle weiterhin dem Konzept, die Rahmenbedingungen der bilateralen Gespräche zwischen Israel und der PLO zu verbessern, durch zahlreiche Besuche in der Region und Telefondiplomatie die Dynamik des Friedensprozesses zu erhalten, sowie die Gesprächsergebnisse implementieren zu helfen ohne direkt an den Verhandlungen teilzunehmen. Die USA besaßen also eine von beiden Parteien gewünschte, informelle Überwachungsrolle in den Gesprächen. Diese Politik der Selbstbeschränkung wurde durch die mit der Prinzipienerklärung gewonnenen Handlungsoptionen Israels und der PLO verstärkt. Da diese nun offen miteinander verhandeln konnten, war die Einbindung der USA nur noch bedingt nötig. Auch in Situationen

daß Rabin die Bedeutung der Oslo-Gespräche deshalb herunterspielte, um die USA für den Fall des Scheiterns dieser Verhandlungen nicht involviert zu haben. So die Aussage von Joel Singer, israelischer Oslo-Unterhändler, ebd., S. 66.

80 Vgl. dazu das Dennis Ross-Statement, in: Mark Perry, *A fire in Zion. The Israeli-Palestinian search for peace*, New York, 1994, S. 298f.

81 "When you invent the wheel, you believe nobody else can have a car." So die kritische Reflexion eines hohen Beamten im State Department, in Makovsky, a.a.O. (Anm. 77), S. 29.

des erkennbaren Verhandlungsstillstandes verwiesen die Vereinigten Staaten immer wieder auf die Notwendigkeit der bilateralen Verhandlungsführung. Sie selbst verfolgten in diesen Phasen lediglich eine aktivere Politik, indem sie informell die Akteure zu Kompromissen drängten bzw. von diesen eingebunden wurden. Die Frage nach amerikanischer Einflußnahme stellte sich während der Regierungszeit des israelischen Ministerpräsidenten Rabin bzw. seines Nachfolgers Peres auch deshalb nur in abgeschwächter Form, weil die Akteure die Formel "Land für Frieden" grundsätzlich akzeptiert sowie den Friedensprozeß als anzustrebendes Ziel definiert hatten und selbst die Verhandlungen kontinuierlich fortführten.

Diese Selbstbeschränkung der USA sollte die Chancen für die Implementierung der Vereinbarungen erhöhen, ihnen Legitimität verleihen und die Akteure dazu bewegen, miteinander gesprächs- und handlungsfähig zu bleiben.⁸² Dies schloß jedoch, wie schon im Mai/Juni 1993, die Option von eigenständigen US-Vermittlungsvorschlägen nicht aus, die unter Bezug auf israelische und palästinensische Positionen Differenzen überbrücken helfen sollten. Um diese Möglichkeit zu erleichtern, fanden auf Einladung der Clinton-Administration zahlreiche Runden der bilateralen Verhandlungen auch weiterhin in Washington statt.

Diese Rolle wurde insbesondere während der Verhandlungen zu den drei wichtigen Abkommen, durch die die palästinensische Selbstverwaltung im Gaza-Streifen und Teilen des Westjordanlandes vereinbart wurde, deutlich. Dabei handelt es sich erstens um das am 4. Mai 1994 in Kairo unterzeichnete Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area ("Oslo I"), mit dem die Selbstverwaltung der Palästinenser im Gaza-Streifen und dem Gebiet Jericho geschaffen wurde; zweitens um das Agreement on Preparatory Transfer of Powers and Responsibilities vom 29. August 1994, das die frühzeitige Übergabe bestimmter Kompetenzen an die palästinensische Selbstverwaltungsbehörde regelte; schließlich um das am 28. September 1995 in Washington signierte Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip ("Oslo II"), das diese Selbstverwaltung auf weite Teile des Westjordanlandes ausdehnen und eine umfangreiche Umgruppierung der israelischen Streitkräfte in diesen Territorien nach sich ziehen sollte.⁸³

Seit dem israelischen Regierungswechsel im Mai 1996 ist diese amerikanische Rolle zunehmend unwirksam geworden, auch wenn die USA auf der deklaratorischen Ebene ihrer Nahostpolitik an ihrer Politik kontinuierlich festhielten, wonach dritte Parteien nicht in die Verhandlungen eingreifen sollten. So haben in blockierten Verhandlungssituationen zwischen Israelis und den Palästinensern Vertreter der US-Administration, vor allem der Sonderbeauftragte Dennis Ross und der damalige US-Botschafter in Israel und heutige Assistant Secretary for the Near East, Martin Indyk, direkt an den Verhandlungen teilgenommen und eine vermittelnde Funktion wahrgenommen. Sie haben dabei Druck ausgeübt, die beiden Akteure zu Kompromissen gedrängt, mit dem Abbruch der Vermittlung und für den

82 Vgl. Thomas W. Lippman, U.S. seeks no role in Israel-PLO talks: Official says peace deal is up to participants in agreement, WP, 22. Januar 1994.

83 Die ersten beiden Abkommen sind in ihrem Kern, d.h. ohne die Anhänge und die entsprechenden Karten, abgedruckt in: DoSD, Jg. 5, Supplement Nr. 7: Breakthroughs in the Jordan-Israel negotiations and recent developments in the Middle East Peace Process, 1994, S. 27-36. Eine Zusammenfassung der Hauptpunkte des dritten Abkommens ist abgedruckt in IP, Jg. 52, Nr. 8, 1997, S. 80-85.

Fall des Scheiterns der Verhandlungen mit der Rücknahme aller amerikanischen Garantien im Friedensprozeß gedroht. Washington bemühte sich also um eine aktivere Politik, die zunehmend vor allem Israel zu einer moderateren Haltung bewegen sollte. Im Kontext der Hebron betreffenden Implementierungsvereinbarungen haben die USA sogar die Funktion einer Quasi-Garantiemacht übernommen. Denn sie versicherten der PLO, daß die drei Phasen des israelischen Truppenrückzuges bis spätestens Mitte 1998 beendet sein werden. Dies teilten sie in einem Begleitbrief zum Hebron-Protokoll vom 17. Januar 1997 der israelischen Regierung mit.⁸⁴

Diese Politik führten die USA auch 1998 mit der Vorlage eines eigenen Planes fort. Er forderte zum einen den dreistufigen israelischen Truppenrückzug aus 13,1 % des Westjordanlandes innerhalb von drei Monaten. Zum anderen sah er vor, daß diese militärischen Verschiebungen mit der Aufnahme der Verhandlungen über den endgültigen Status des israelisch-palästinensischen Verhältnisses verknüpft seien. Darüber hinaus sollten sich die Israelis verpflichten, keine weiteren Siedlungen mehr zu errichten und die bestehenden Gründungen nicht wesentlich zu vergrößern. Die palästinensische Seite wurde dazu aufgerufen, ein Dekret gegen die Anstiftung zur Gewalt zu erlassen und bis zum 4. Mai 1999 alle Schritte zu unterlassen, die den Status des Westjordanlandes und des Gaza-Streifens einseitig verändern würden. Mit diesem Plan wollten die USA die Umsetzung des 1995 abgeschlossenen Oslo II-Abkommens forcieren, das die Regierung Netanjahu seit ihrem Amtsantritt immer wieder verzögert und in seinem Umfang beschnitten hatte. Dabei hatte sich bei den Entscheidungsträgern in Washington die Einsicht durchgesetzt, daß im Falle eines endgültigen Scheiterns der Gespräche über die palästinensische Selbstverwaltung die Verantwortung dafür der israelischen Regierung anzulasten sei.

Die fortdauernden Auseinandersetzungen um diesen Plan, dem die israelische Regierung ein Rückzugsangebot von lediglich neun Prozent entgegensetzte, führte im April/Mai 1998 zur tiefsten Krise des Madrider Friedensprozesses bzw. des israelisch-palästinensischen Verhandlungsstranges. Nicht nur, daß mehrere geplante trilaterale Gipfeltreffen in London und Washington nicht zustande kamen, die USA dachten vielmehr öffentlich über ihren Rückzug als Vermittler des Friedensprozesses nach.⁸⁵ Selbst wenn man taktische Motive für diese Ankündigung unterstellt, so bleibt es doch bemerkenswert, daß die USA öffentlich die Grenzen ihres regionalen Einflusses einräumen mußten und damit Abschied von einem Selbstverständnis nahmen, im Nahen Osten als Weltmacht mit eigenen Visionen und Vorstellungen zur regionalen Ordnung präsent zu sein.

Mit dem Wye-Memorandum vom 23. Oktober 1998 hat die Clinton-Administration zum ersten Mal während der Amtszeit von Ministerpräsident Netanjahu ein umfangreicheres Abkommen zwischen Israel und der palästinensischen Selbstverwaltungsbehörde vermitteln können. Allerdings benötigte sie hierbei die aktive Unterstützung des jordanischen Königs Hussein, der sich auf Drängen der USA vermittelnd in die Wye-Gespräche einge-

84 Vgl. diesen Brief Warren Christophers vom 17. Januar 1997 an Ministerpräsident Netanjahu, in: JPS Peace Monitor, Jg. 26, Nr. 3, 1996-97, S. 139 sowie die Grundzüge des Hebronprotokolls, in: IP, Jg. 52, Nr. 8, 1997, S. 91-93.

85 Vgl. "Stellt Washington die Vermittlung im Nahen Osten ein?", FAZ, 1. April 1998.

schaltet hatte. Dabei konnte sich die US-Administration Husseins Vertrauensposition, die er bei Israel und den Palästinensern gleichermaßen besaß, zunutze machen.

In den Verhandlungen, die sich in der Form an die israelisch-ägyptischen Camp-David-Gespräche 1979 anlehnten, sind die USA deutlich über die Rolle eines reinen Vermittlers hinausgegangen. Denn im Abschlußdokument haben die Konfliktparteien dem amerikanischen Auslandsgeheimdienst, der Central Intelligence Agency, eine offizielle Überwachungsfunktion bei der Strafverfolgung und Verurteilung palästinensischer Terroristen zugewiesen. Dadurch agieren die USA in zunehmendem Maße, wie auch schon im Kontext des Hebron-Protokolls, als Garantiemacht des Abkommens.⁸⁶ Allerdings bedeutet das Wye-Memorandum inhaltlich keinen Fortschritt des Friedensprozesses, sondern lediglich eine Implementierungsvereinbarung des Oslo II-Abkommens. Es regelt auf der Grundlage des amerikanischen Vermittlungsplanes den israelischen Truppenrückzug aus 13 % des Westjordanlandes. Zusätzliche 14,2 % des Gebietes sollen der gemischten Kontrolle beider Parteien unterworfen werden. Im Gegenzug verpflichtete sich die palästinensische Selbstverwaltungsbehörde zu umfangreichen Maßnahmen bei der Terrorismusbekämpfung. Zugleich versicherte sie, in der PLO-Charta endgültig diejenigen Passagen zu annullieren, die zur Vernichtung Israels aufrufen. Schließlich stimmte sie zahlreichen Vereinbarungen zur Sicherheitskooperation zu. Letztlich hat die Clinton-Administration mit ihrer Vermittlung auch bei diesem Abkommen nichts erreicht, denn durch die Aussetzung der Vereinbarungen hat Ministerpräsident Netanjahu weitere Fortschritte bei den israelisch-palästinensischen Verhandlungen auf die Zeit nach den israelischen Wahlen im Mai 1999 vertagt.

Über all diesen amerikanischen Bemühungen schwebt die Drohung von Jassir Arafat, am 4. Mai 1999, fünf Jahre nach Unterzeichnung des Oslo I-Abkommens und damit am Ende des ursprünglichen Übergangstatus für die palästinensische Selbstverwaltungsentität, einen unabhängigen Staat im Westjordanland und im Gaza-Streifen auszurufen - vorausgesetzt daß die israelische Regierung die Implementierung des Oslo II-Abkommens weiter verzögert. Dieser unilaterale Schritt würde die Krise des Friedensprozesses zuspitzen und könnte Israel mit einer erneuten Besetzung dieser Gebiete beantworten. Dies wiederum birgt die Gefahr einer blutigen Eskalation, da die palästinensische Polizei auf Grund der Autonomievereinbarungen Waffen zur Verfügung hat. Daher bemühen sich die USA, Jassir Arafat von einem solchen Schritt abzuhalten. Bei den Verhandlungen von Wye gelang es ihnen, Arafat dazu zu bewegen, entsprechende Ankündigungen abzuschwächen oder ganz zu vermeiden.

4.2. Amerikanische Hilfen

Eckpunkt der US-Hilfen an die palästinensische Selbstverwaltungsbehörde sind die Finanzleistungen, die seit der Konferenz der Geberländer am 1. Oktober 1993 in Washington in enger Abstimmung mit anderen Akteuren vergeben werden. Während dieses Treffens,

86 Vgl. Udo Ulfkotte, Aus der Deckung ins Rampenlicht. Wie der amerikanische Geheimdienst CIA im Nahen Osten Frieden stiften will, in: FAZ, 29. Oktober 1998 sowie Frank Gaffney Jr.: The CIA's mission impossible, in: WSJE, 5. November 1998.

an dem neben 46 Ländern auch regionale Institutionen wie die Europäische Union und der Golfkooperationsrat, sowie globale Organisationen, z.B. die Weltbank und die Vereinten Nationen, teilnahmen, wurden Hilfszusagen in einer Gesamthöhe von 2,9 Mrd.\$ für fünf Jahre gemacht; davon versprochen allein die USA für den Zeitraum von 1994 bis 1998 einen Betrag in Höhe von 500 Mio.\$.⁸⁷ Ein Ad Hoc Liaison Committee koordiniert seitdem die Vergabe der Mittel und kontrolliert deren korrekte Verwendung. Diese Hilfe sollte jedoch nur unterstützenden Charakter besitzen. So hat die amerikanische Administration immer wieder betont, daß die Selbstverwaltungsbehörde eigene Mittel erwirtschaften müsse, sei es durch die Erhebung von Steuern, durch Gelder aus der palästinensischen Diaspora oder durch die Wirtschaftskooperation mit Israel.⁸⁸

Schwerpunkte der US-Hilfe sind in den vergangenen Jahren die Finanzierung von Wasserprojekten im Westjordanland, die Förderung von Industrieansiedlungen, die allgemeine Stärkung der Infrastruktur in den besetzten Gebieten, das Gesundheitswesen und der Aufbau einer palästinensischen Polizei gewesen. Doch das angestrebte Ziel, daß nämlich ein wirtschaftlicher Aufschwung in den Selbstverwaltungsgebieten die Zustimmung zum Friedensprozeß in der palästinensischen Bevölkerung erhöhe und damit Gefährdungen des Friedens den Boden entziehe, ist bis heute nicht erreicht worden: Der Lebensstandard in den besetzten Gebieten ist seit dem Beginn des Friedensprozesses gesunken. Hauptverantwortlich dafür sind vor allem die Behinderungen der palästinensischen Volkswirtschaft durch die israelische Abriegelung der besetzten Gebiete und durch die fehlende Infrastruktur. So ist der Hafen im Gaza-Streifen zwar fertiggestellt worden, die israelische Regierung hat bislang aber aus politischen Gründen seine Eröffnung abgelehnt.

In zunehmendem Maße spiegeln die amerikanischen Hilfsprogramme ein zusätzliches Ziel der US-Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt wider, nämlich die Legitimierung Jassir Arafats als palästinensischem Führer und seinen Schutz gegenüber einer innenpolitischen, dem Friedensprozeß ablehnend gegenüberstehenden Opposition. Denn die Häufung von Terrorakten, die von radikal-palästinensischen Gruppen gegen israelische Siedler und Soldaten in den besetzten Gebieten, seit Anfang 1996 auch im israelischen Kernland verübt wurden, belegt: Die politische Stellung Arafats war und ist trotz seines Sieges bei den ersten Wahlen am 20. Januar 1996 umstritten. Der palästinensische Präsident hat diese Anschläge, die sich mittelbar auch gegen ihn richteten, nicht verhindern können. Das Ausbleiben wirtschaftlicher Verbesserungen und die stockenden politischen Verhandlungen mit Israel haben eine Unzufriedenheit in der palästinensischen Bevölkerung geschürt, die Gruppen wie Hamas oder dem Islamischen Jihad Auftrieb gaben. Da im Falle des Sturzes von Jassir Arafat als Präsident der palästinensischen Selbstverwaltungsbehörde möglicherweise der gesamte Friedensprozeß mit Jerusalem in Frage gestellt wäre, stützen ihn die USA wirtschaftlich und politisch, um für Israel einen kalkulierbaren Partner im Friedensprozeß zu erhalten.

87 Vgl. die Abschlusserklärung der USA und Rußlands sowie die Reden von Außenminister Christopher, Finanzminister Bentsen und Vizepräsident Gore, in: DoSD, Jg. 4, Nr. 41, 1993, S.691-696.

88 Vgl. dazu das Statement von Robert Pelletrau am 11. Mai 1995 vor dem Subcommittee on Near Eastern and South Asian Affairs of the Senate Foreign Relations Committee, in: DoSD, Jg. 6, Nr. 21, 1995, S.432-437 (S. 435).

Ergänzt wird die amerikanische Finanzhilfe seit 1995 durch die organisatorische und handelsrechtliche Förderung des wirtschaftlichen Aufbaus in den palästinensischen Gebieten, so z.B. durch die Gewährung der Zollfreiheit für Industrieprodukte aus dem Westjordanland und dem Gaza-Streifen sowie den Abschluß eines Schutzabkommens für private Investitionen.⁸⁹ Unmittelbar beteiligen sich die USA an der Koordination von Projekten im Westjordanland und dem Gaza-Streifen in einem trilateralen US-israelisch-palästinensischen Komitee. Dieses wurde einen Tag nach der Unterzeichnung des Oslo II-Abkommens am 29. September 1995 nach dem Vorbild eines gleichartigen trilateralen Gremiums unter jordanischer Beteiligung geschaffen. Ziel dieser Arbeitsgruppe ist die Wirtschaftsförderung im Westjordanland und dem Gaza-Streifen, die Erschließung von zusätzlichen Wasserressourcen, die ökonomische Unterfütterung des Oslo II-Abkommens und die Kooperation der drei beteiligten Akteure in regionalen Fragen.⁹⁰

Der dritte Schwerpunkt der amerikanischen PLO-Politik betrifft die organisatorische Unterstützung beim Aufbau der Selbstverwaltungsstrukturen in Gaza und dem Gebiet Jericho, bzw. seit dem September 1995 in den Teilen des Westjordanlandes, die von Israel geräumt worden sind. Hinzu ist die Förderung einer umfangreichen Kooperation zwischen amerikanischen Organisationen und palästinensischen Einrichtungen in zahlreichen Bereichen getreten, z.B. in der landwirtschaftlichen Produktion und beim Aufbau der palästinensischen Polizei. Auch die Unterstützung der Wahlen in den palästinensischen Selbstverwaltungsgebieten am 20. Januar 1996 gehörte in dieses Feld der US-Politik.

4.3. Kritischer Dialog: Die PLO-Politik der USA

Als Ergebnis der Anerkennung Israels durch die PLO im Kontext der Prinzipienklärung entschied Präsident Clinton am 10. September 1993, den seit 1990 suspendierten Dialog mit der PLO wiederaufzunehmen. Von Anfang an knüpfte er diesen Schritt an die weitere Festlegung der PLO auf eine den Friedensprozeß fördernde und Israel schützende Politik: Das Recht Israels, in Frieden und Sicherheit zu existieren, müsse anerkannt, Terrorismus als politisches Mittel abgelehnt, Terrorakte, die im Namen der Palästinenser begangen würden, öffentlich verurteilt, die dafür Verantwortlichen verfolgt und diejenigen Passagen der PLO-Charta gestrichen werden, die das Existenzrecht Israels negierten.⁹¹ Damit hatte er bereits die Grundzüge der amerikanischen Politik gegenüber der PLO bzw. der palästinensischen Selbstverwaltungsbehörde genannt, wie sie seit 1993 erkennbar sind.

89 Vgl. das Statement Warren Christophers am 9. August 1994, in: DoSD, Jg. 5, Supplement Nr. 7: Breakthroughs in the Jordan-Israel negotiations and recent developments in the Middle East Peace Process, 1994, S. 26-27 sowie seine Rede vor dem Ad Hoc Liaison Committee am 29. September 1995, in: DoSD, Jg. 6, Nr. 41, 1995, S. 725-726 (S. 725). Präsident Clinton hat am 2. Oktober 1996 das Gesetz unterzeichnet, mit dem palästinensischen Produkten von den USA Zollfreiheit eingeräumt wird. Vgl. das entsprechende Statement des Weißen Hauses, in: United States Policy Information and Texts (USPIT) Nr. 40/ 1996, 10. März 1996, S. 16.

90 Vgl. die Rede Warren Christophers nach dem ersten Treffen des Komitees am 29. September 1995, in: DoSD, Jg. 6, Nr. 41, 1995, S. 726.

91 Vgl. Statement von Präsident Clinton am 10. September 1993, in: DoSD, Jg. 4, Supplement Nr. 4: Recent developments in the Middle East peace process, 1993, S. 24-25.

So haben Clinton und die Außenminister Warren Christopher bzw. Madeleine Albright immer wieder nach palästinensischen Selbstmordanschlägen PLO-Chef Arafat aufgefordert, alles in seiner Macht stehende zu tun, um weitere Terroranschläge in Israel zu verhindern, die in den Selbstverwaltungsgebieten vorbereitet würden. Die Einhaltung dieser palästinensischen Verpflichtungen betrachteten die USA dabei immer als eine Voraussetzung für die sukzessive Übergabe der Selbstverwaltungskompetenzen durch Israel.⁹² Sie honorieren allerdings umgekehrt die Tatsache, daß die palästinensische Selbstverwaltungsbehörde Terroranschläge gegen Israelis zu großen Teilen verhindern konnte; denn die USA nehmen mittlerweile Jassir Arafat gegenüber israelischen Vorwürfen in Schutz, die den weiteren israelischen Rückzug aus dem Westjordanland mit der Begründung hinauszögern, die Bemühungen der Selbstverwaltungsbehörde seien unzureichend gewesen.

Eine zweite konditionale Verknüpfung stellte der amerikanische Kongreß mit dem Middle East Peace Facilitation Act vom 12. Oktober 1993 her: Die Vergabe amerikanischer Finanzhilfen an die palästinensische Selbstverwaltungsbehörde sowie die Erlaubnis, PLO-Büros in den USA zu unterhalten, wurde an die Vorgabe geknüpft, daß die Palästinenserorganisation eine an den skizzierten amerikanischen Forderungen orientierte Politik verfolgen.⁹³ Daher gab der Kongreß Präsident Clinton lediglich befristet die Möglichkeit, weiterhin bestehende Beschränkungen gegenüber der PLO für den Fall auszuräumen, daß diese gegen palästinensischen Terrorismus vorgehe und die amerikanischen Erwartungen in diesem Bereich erfülle.

Die nach wie vor bestehenden US-Gesetze betreffen das Verbot, amerikanische Zahlungen an die Vereinten Nationen für PLO-Aktivitäten zu verwenden und die Drohung der USA, sich aus internationalen Organisationen zurückzuziehen, sobald diese die PLO anerkennen sollten. Darüber hinaus hatte der Kongreß bereits im Kontext des 1988 aufgenommenen Dialoges zwischen den USA und der PLO mit dem PLO Commitments Compliance Act die Exekutive verpflichtet, entsprechende Berichte über das Verhalten der PLO in regelmäßigen Abständen vorzulegen. Nur diese ständige Begutachtung und die bisherige Einschätzung der Clinton-Administration, daß die Palästinenserorganisation ihren Verpflichtungen bei der Strafverfolgung nachgekommen sei, erlaubten es der Exekutive, die innenpolitisch kontrovers diskutierte Finanzhilfe fortzusetzen.

Sie ist jedoch in den vergangenen Jahren weiterhin umstritten geblieben. So weigerte sich der Kongreß, einen eigenen Haushaltsposten für die Unterstützung in den Selbstverwaltungsgebieten, vergleichbar denen für Israel und Ägypten, zu schaffen. Ferner verlangte er die Schließung von PLO-Büros in Ost-Jerusalem als Vorbedingung für weitere US-Hilfen und versah die letztlich bewilligten Mittel mit solch scharfen Beschränkungen, daß sogar

92 Warren Christopher am 5. Mai 1994 vor dem American Jewish Committee in Washington D.C., in: DoSD, Jg. 5, Nr. 20, 1994, S. 301-303 (S. 302): "That is the kind of self-government that Palestinians want and deserve. To achieve it, however, they must first live up to all the solemn commitments their leaders have undertaken but that they must now carry out. One stands out among all others: To root out terrorism and violence against Israel."

93 Middle East Peace Facilitation Act of 1993, abgedruckt in: JPS, Jg. 23, Nr. 2, 1993-94, S. 150-152.

jüdische bzw. pro-israelische Organisationen sich für die Hilfen an die Palästinenser einsetzen mußten.⁹⁴

4.4. Das Terrorismus-Problem

Der palästinensische Terrorismus bildete ein Hauptproblem der US-palästinensischen Beziehungen und in der amerikanischen Rezeption eine der größten Gefährdungen des Nahostfriedensprozesses. Daher haben die USA seine Bekämpfung als ein wichtiges Ziel ihrer Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt definiert. Folgende Aktionsfelder sind dabei zu unterscheiden: Inneramerikanisch, bilateral, d.h. gegenüber Israel und der palästinensischen Selbstverwaltungsbehörde und im internationalen Kontext.

Zielrichtung der am 24. Januar 1995 von Präsident Clinton als Reaktion auf vorhergegangene Bombenanschläge in Israel, Buenos Aires und London erlassenen Executive Order on Transactions with Terrorists who threaten the Middle East Peace Process war die materielle Basis terroristischer Gruppen innerhalb der USA.⁹⁵ Der Erlaß ermöglicht, das Eigentum von Organisationen und Personen innerhalb der Vereinigten Staaten einzufrieren, die mit Terrorakten den Nahostfriedensprozeß zu gefährden drohen, und verbietet ihre materielle Unterstützung durch amerikanische Bürger. Nicht zuletzt appellierte die Clinton-Administration mit der Anweisung an andere Staaten, vergleichbare Bestimmungen zu entwickeln, um damit terroristischen Gruppen die finanzielle Grundlage ihrer Aktionen zu entziehen.

Dabei befindet sich Washington allerdings in einer ungeklärten Dilemmasituation. Denn es ist bekannt, daß ein großer Teil der Gelder für Hamas und den Islamischen Jihad von Privatpersonen aus den westlich orientierten Golfstaaten wie Saudi-Arabien, Kuwait und den Vereinigten Arabischen Emiraten stammt, also den Akteuren, die als wichtige Verbündete die Interessen der USA am Persischen Golf unterstützen, die mit der Duldung solcher Zahlungen jedoch den amerikanischen Zielen in der anderen Teilregion des regionalen Subsystems schaden.⁹⁶ Die direkten Kontakte amerikanischer Regierungsvertreter zur Hamas-Bewegung hatte die Clinton-Administration bereits im Frühjahr 1993 nach palästinensischen Terroranschlägen abgebrochen. Sie hatten keinen formalen Dialog bedeutet, sondern lediglich dazu gedient, die politischen Standpunkte von Hamas kennenzulernen.⁹⁷

94 Vgl. beispielhaft zur PLO-kritischen Stimmung im Kongreß Carroll J. Doherty: Congress casts a gimlet eye on aid to Palestinians, in: CQ Weekly Report, Jg, 53, Nr. 39, 1995, S. 3017 sowie dies.: Aid to Palestinians on hold pending House action, in: CQ Weekly Report, Jg. 53, Nr. 44, 1995, S. 3389.

95 Vgl. den Text in: DoSD, Jg. 6, Nr. 5, 1995, S. 64.

96 Vgl. Udo Ulfkotte, Geld für Terroristen aus den Golfstaaten, FAZ, 16. August 1996. Der Führer der Hamas-Bewegung, Scheich Jassin, kehrte im Juni 1998 von einer Reise durch die arabischen Staaten mit 50 Mio.\$ wieder, die er dort für seine Organisation erhalten hatte, davon 25 Mio.\$ aus Saudi-Arabien und 10 Mio. aus Kuwait. Vgl. hierzu Wolfgang Köhler, Freundlicher Empfang: In den Golfstaaten gibt es Sympathie für die palästinensische Terrorgruppe Hamas, FAZ, 10. Juni 1998.

97 Vgl. hierzu das Statement Warren Christophers während einer Pressekonferenz am 10. März 1993 in Washington D.C., in: USPIT Nr. 26/1993, 11. März 1993, S. 27-29 (S. 28).

Auslöser für die Einbindung der amerikanischen Anti-Terrorismus-Politik in die US-israelischen Beziehungen war die Welle von palästinensischen Selbstmordattentaten im Frühjahr 1996. Als Reaktion darauf intensivierten Washington und Jerusalem ihre Kooperation auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung in mehrfacher Hinsicht: So begannen die USA damit, Israel zusätzliche Ausrüstung und Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus vereinbarten Washington und Jerusalem, neue Anti-Terror-Methoden und entsprechende Technologien zu entwickeln. Zuletzt beschlossen sie, die Kommunikation und Kooperation zwischen den beiden Staaten, aber auch zu dritten Ländern zu verbessern, die bereit waren, sich an der Terrorismusbekämpfung zu beteiligen.⁹⁸

Darüber hinaus willigten die USA ein, der israelischen Regierung in größerem Umfang Erkenntnisse der amerikanischen Geheimdienste zur Verfügung zu stellen, und erklärten ihre Bereitschaft, 100 Mio.\$ in die Terrorismusbekämpfung im Nahen Osten zu investieren.⁹⁹ Bereits am 30. April 1996 erhielt diese Kooperation durch die Unterzeichnung des Counter-Terrorism Cooperation Accord durch Präsident Clinton und Ministerpräsident Peres eine formale Grundlage.¹⁰⁰ Diese regelte die bilaterale Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung auf allen Ebenen und schuf die Joint Counterterrorism Group, die seitdem das Forum für regelmäßige Konsultationen bildet. Dabei gründete diese enge Kooperation in der Konzeption der Clinton-Administration, daß die USA die Risiken abzufedern habe, die Israel im Friedensprozeß auf sich nehme, wie Präsident Clinton bei seinem Israel-Besuch im März 1996 unterstrich.¹⁰¹

Neben den Anstrengungen der Clinton-Administration, Druck auf die PLO auszuüben, um weitere Terroranschläge zu verhindern, unterstützte sie auch aktiv die Möglichkeiten der palästinensischen Selbstverwaltung. So versorgte sie diese mit entsprechenden technischen Mitteln, um besser gegen Selbstmordanschläge vorgehen zu können, und drängte sie zur Kooperation mit den israelischen Sicherheitskräften. Denn neben Israel war, wie bereits angedeutet, die zweite Zielrichtung der radikal-palästinensischen Gruppen und ihrer Terroranschläge die PLO bzw. die palästinensische Selbstverwaltungsbehörde selbst. Weitere vereinzelte Attentate haben die USA trotz des großen Aufwandes allerdings nicht verhindern können. Autonome regionale Entwicklungen haben die Politik Washingtons an diesem Punkt begrenzt.

Der Eindruck in der internationalen Staatengemeinschaft, daß die PLO nicht in der Lage sei, diese Anschläge zu unterbinden, stellte immer wieder die Hilfszahlungen der Geberländer in Frage, ließ deren Führer Arafat politisch unter Druck geraten und verminderte dadurch mittelbar unter den Palästinensern die Zustimmung zum Friedensprozeß. Diese

98 Vgl. hierzu das Statement Präsident Clinton am 14. März 1996 in Jerusalem, in: DoSD, Jg. 7, Nr. 12, 1996, S. 116-117.

99 Vgl. John F. Harris, Israel to get \$100 million in U.S. antiterrorism aid, WP, 15. März 1996.

100 Die Vereinbarung ist abgedruckt in: DoSD, Jg. 7, Nr. 19, 1996, S. 225-227.

101 Präsident Clinton am 14. März 1996 in Jerusalem, in: DoSD, Jg. 7, Nr. 12, 1996, S. 116-117 (S. 117): "The message of the pact to the people of Israel should also be quite clear: Just as America walks with you every step of the way as you work toward peace, we stand with you now in defending all that you are and all that has been accomplished. Without security, there is no peace. And, ultimately, without peace, there can be no permanent security."

Spannungen entluden sich aber nicht nur in Terroranschlägen gegen Israelis, sondern zum ersten Mal im Herbst 1994 auch in direkten bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen islamistischen Gruppen und der palästinensischen Polizei in Gaza. Daher ist das US-Interesse an der Terrorismusbekämpfung im Kontext der israelisch-palästinensischen Beziehungen sowohl im Verhältnis zu Israel als auch in dem Ziel der Erweiterung der palästinensischen Selbstverwaltung begründet.

Zuletzt bildete der multilaterale Kontext ein Feld der amerikanischen Anti-Terrorismus-Politik im Nahen Osten. Ebenfalls als Reaktion auf die palästinensischen Terroranschläge im Frühjahr 1996 trafen sich auf Initiative der USA am 13. März 1996 in Scharm al Scheich 29 Staatschefs zum sogenannten Summit of the Peacemakers, der aus Sicht der USA folgende Ziele verfolgte: Den Friedensprozeß zu stärken und die Chancen seines Erfolges zu steigern, die Sicherheitslage in der Region zu verbessern und den Terror zu bekämpfen sowie der Regierung Peres mit Blick auf die israelischen Wahlen außenpolitische Unterstützung zu bieten.

Die Ergebnisse dieses multilateralen Treffens blieben jedoch auf der deklaratorischen Ebene stecken: So beschlossen die Teilnehmerstaaten, auch weiterhin den Friedensprozeß und den Aufbau der palästinensischen Selbstverwaltungsbehörde zu unterstützen, ihre Bemühungen bei der Terrorbekämpfung zu koordinieren und zu verhindern, daß ihre Länder als Basen des Terrors benützt würden. Einzig die Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die Empfehlungen für das weitere Vorgehen erarbeiten sollte, ging über das hinaus, was nicht schon anderweitig beschlossen worden war.¹⁰² Und selbst diese brachte kaum greifbare Ergebnisse hervor, da ihr einziges zustande gekommenes Folgetreffen unter Differenzen der beteiligten Akteure litt. Inhaltlich beklagten die arabischen Teilnehmer die Fokussierung auf den palästinensischen Terrorismus und forderten auch die Berücksichtigung israelischer Übergriffe sowie die Verurteilung der israelischen Praxis, die besetzten Gebiete abzuriegeln.¹⁰³ Ein weiteres, für April 1996 in Luxemburg geplantes Treffen wurde aus Termingründen abgesagt. Dieser Gesprächsfaden wurde auch später nicht wieder aufgenommen.¹⁰⁴ Eine ähnliche Einschätzung, was die Ergebnisse betrifft, gilt für die Beschlüsse des G-7-Gipfels in Lyon vom 27. bis 29. Juni 1996, bei dem die USA das Terrorismusproblem auf die Tagesordnung setzten.¹⁰⁵

Der Wert dieser beiden Treffen lag daher für die Vereinigten Staaten auch eher in der symbolischen Unterstützung des Friedensprozesses als in greifbaren politischen Schritten. So sollte der Gipfel von Scharm al Scheich die Staaten isolieren, die nach Ansicht der USA den internationalen Terrorismus unterstützen, d.h. Iran, Irak und Libyen, die amerikanische Verpflichtung zum Friedensprozeß unter Beweis stellen und nicht zuletzt auch innenpoli-

102 Vgl. die Pressekonferenz Bill Clintons zum Abschluß des Gipfels, in: DoSD, Jg. 7, Nr. 12, 1996, S. 114-115 sowie die Abschlusserklärung, in: IP, Jg. 51, Nr. 9, 1996, S. 110-111.

103 Vgl. dazu Thomas W. Lippman, U.S. broadens agenda on Mideast terrorism: Summit follow-up includes Palestinian concerns, WP, 30. März 1996.

104 Vgl. Thomas W. Lippman, Anti-terrorism initiative fades away after talks, WP, 22. Juni 1996.

105 Vgl. die Erklärungen des Vorsitzenden beim G-7-Wirtschaftsgipfel in Lyon zum Nahen Osten und zum Terrorismus, in: IP, Jg. 51, Nr. 9, 1996, S. 124-126.

tisch die Positionen von PLO-Chef Arafat und Ministerpräsident Peres stärken.¹⁰⁶ Nichtsdestotrotz trat eine bereits vorhandene Facette der US-Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt durch die Anti-Terrorismus-Politik in den Vordergrund: Das Ziel, die erreichten israelisch-palästinensischen Übereinkünfte gegen Gefährdungen von außen zu sichern.

5. Fazit

Wie aufgezeigt, ist das Steuerungspotential der USA im israelisch-palästinensischen Konflikt stark begrenzt. Trotz ihrer Supermachtrolle und ihrer entsprechenden politischen, militärischen und ökonomischen Ressourcen ist die Clinton-Administration offensichtlich nicht in der Lage, die Implementierung der erreichten Selbstverwaltungsabkommen so voranzutreiben, wie sie es wünscht, und die Aufnahme der Gespräche über den endgültigen Status der besetzten Gebiete zu erreichen. Eine Reihe von Faktoren sind dafür verantwortlich, daß der Einfluß Washingtons sich als beschränkt erwiesen hat. Dabei muß zwischen den regionalen und innenpolitischen Determinanten unterschieden werden.

5.1. Regionalpolitische Begrenzungen

Als wichtigste Beschränkung dieser Art Kategorie ist die Politik der seit 1996 amtierenden Regierung Netanjahu zu bewerten. Denn der israelische Ministerpräsident hat durch die Betonung der sicherheitspolitischen Belange Israels im Zusammenhang mit der Übergabe von Teilen der besetzten Gebiete an die palästinensische Selbstverwaltung den Aussöhnungs- und Institutionenbildungsprozeß zwischen Israel und den Palästinensern seit 1996 immer wieder verzögert und damit während seiner gesamten Amtszeit substantiell verhindert. So ist der im September 1995 abgeschlossene Oslo II-Vertrag bis heute nicht vollständig implementiert worden. Auch Auseinandersetzungen mit der Clinton-Administration während bi- und multilateraler Treffen sowie ihre öffentliche Kritik an der israelischen Politik haben Netanjahu keine Konzessionen während des Ausgleichsprozesses machen lassen. Selbst der Eindruck, mit dem sogenannten Wye-Memorandum vom 23. Oktober 1998 wäre der Weg für eine Teilumsetzung des Oslo II-Abkommens frei, erwies sich als trügerisch. Denn mit der am 2. Dezember 1998 erfolgten Aussetzung des Abkommens durch die israelische Regierung ist dieser Gesprächsstrang inhaltlich wieder um drei Jahre zurückgeworfen worden. Bis zu den israelischen Wahlen am 17. Mai 1999 sind erst recht keine Initiativen oder Entscheidungen mehr zum palästinensischen Autonomieprozeß von der Regierung Netanjahu zu erwarten, da sich der Ministerpräsident mit Blick auf die politischen Rivalen im Mitte-Rechts-Spektrum und auf die Arbeiterpartei als Wahrer der israelischen Sicherheitsinteressen profilieren möchte.

Ein wichtiger Grund für seine intransigente Politik waren die Kräfteverhältnisse innerhalb der israelischen Regierungskoalition. Netanjahu verfügte während seiner gesamten Amtszeit nur über eine schwache Mehrheit in der Knesset, die von orthodoxen und nationalreli-

106 Vgl. Günther Gillessen, Die Perspektiven der "Friedensstifter": Nach dem Treffen von Scharm al Scheich, FAZ, 21. März 1996.

giösen Parteien abhing. Um diese Mehrheit zu sichern, mußte er an diese Kräfte Konzessionen machen, die den Ausgleich mit den Palästinensern gefährdeten. Zu denken ist hierbei neben der genannten Weigerung, weitere Teile der besetzten Gebiete an die palästinensische Selbstverwaltungsbehörde zu übergeben, vor allem an den Siedlungsausbau in den besetzten Gebieten. Angesichts dieser Regierungskoalition in Israel ist es leicht erklärbar, daß der Einfluß der Clinton-Administration auf Ministerpräsidenten Netanjahu mehr als begrenzt blieb.

Generell scheint einer der wichtigsten Voraussetzungen für amerikanischen Einfluß auf den arabisch-israelischen Friedensprozeß die Existenz einer kooperativen, friedenswilligen und kompromißbereiten israelischen Regierung zu sein, wie die Clinton-Administration sie in den Ministerpräsidenten Rabin und Peres gefunden hatte. Denn diese hatten die auf den UN-Resolutionen 242 und 338 gründende Formel "Land für Frieden" als Grundlage des Friedensprozesses akzeptiert. Die bilateralen Beziehungen konnten daher positiv ausgestaltet werden und die USA letztlich eine wohlwollende Hegemonie in der Region ausüben.¹⁰⁷ Trifft die US-Administration hingegen auf konservative Koalitionsregierungen, die vom Likud-Block angeführt werden, deren Mehrheit aber auf den kleinen nationalreligiösen Parteien Israels beruht, ist der Einfluß der USA deutlich begrenzter. Während der Regierungen Shamir und Netanjahu gelang es den Vereinigten Staaten zwar, den Friedensprozeß zu initiieren bzw. seine Existenz formell abzusichern, substantielle Fortschritte sind jedoch ausgeblieben. Diese waren in der Geschichte des arabisch-israelischen Konfliktes vorwiegend unter einer Regierung der Arbeiterpartei erkennbar, die daher der bevorzugte Partner bereits früherer Administrationen gewesen ist.

Daher bildet die israelische Wahl am 17. Mai 1999 einen wichtigen Einschnitt für die Entwicklung des amerikanischen Einflusses im Nahen Osten. Sollte Ministerpräsident Netanjahu eine Regierungsmehrheit bilden und damit sein Amt verteidigen können, so wird der amerikanische Einfluß aus den genannten Gründen weiterhin begrenzt bleiben, vor allem auf Grund der Rolle kleinerer Koalitionspartner in der israelischen Regierung. Sollte jedoch die Arbeiterpartei unter ihrem Vorsitzenden Barak oder die neue Mitte-Rechts-Partei des ehemaligen Verteidigungsministers Mordechai bei der Wahl gewinnen, so ist zu erwarten, daß der amerikanische Einfluß auf den arabisch-israelischen Konflikt wieder steigen wird. Beide Parteien teilen die amerikanischen Vorstellungen für den Friedensprozeß und haben bereits ihre Bereitschaft angekündigt, die Vereinbarungen des Oslo I- und Oslo II-Abkommens umzusetzen sowie Endstatusverhandlungen mit den Palästinensern aufzunehmen.

Neben der beschränkenden Wirkung auf das amerikanische Steuerungspotential durch die Regierung Netanjahu erschwerten auch die Palästinenser der Clinton-Administration die Einflußnahme auf den israelisch-palästinensischen Konfliktverlauf, allerdings nur bedingt auf Grund der Politik der palästinensischen Selbstverwaltungsbehörde und ihres Vorsitzenden Jassir Arafat. Vielmehr resultiert die Hauptbedrohung für die amerikanische Vermittlungspolitik aus den Terroranschlägen radikaler Palästinensergruppen wie der Hamas

107. Zum Konzept der wohlwollenden Hegemonie vgl. Charles A. Kupchan, *After Pax Americana. Benign power, regional integration, and the sources of a stable multipolarity*, in: *International Security*, Jg. 23, Nr. 2, 1998, S. 40-79.

und dem Islamischen Jihad, die den arabisch-israelischen Friedensprozeß grundsätzlich ablehnen und eine Verständigung zwischen Israel und der PLO mit Gewaltakten zu verhindern suchen.

Palästinensische Terrorakte gefährden den Fortgang des Selbstverwaltungsprozesses auf zwei Wegen: Zum einen bedrohen sie die Legitimität des PLO-Vorsitzenden Arafat in den Augen der Palästinenser, da sich in den Anschlägen eine Alternative zu Arafats Verständigungskurs artikuliert; sie erscheint für viele vom Aussöhnungsprozeß enttäuschte Palästinenser in den besetzten Gebieten attraktiv. Zum anderen büßt Arafat durch sie auch seine Legitimität in der Rezeption der israelischen Öffentlichkeit ein. Darüber hinaus lieferten die Terroranschläge Netanjahu die Rechtfertigung, die Implementierung der Selbstverwaltungsabkommen mit dem Verweis auf israelische Sicherheitsinteressen zu verschleppen. Die 1996 beschlossenen Anti-Terror-Maßnahmen der USA haben die Zahl der Anschläge zwar reduzieren können, allerdings sind Terrorakte eine kontinuierlich anzutreffende Waffe gegen den Fortgang der israelisch-palästinensischen Gespräche geblieben, besonders in Phasen erfolversprechender Verhandlungssituationen.

Sollte Jassir Arafat am 4. Mai 1999 seine Ankündigungen verwirklichen und einseitig einen unabhängigen palästinensischen Staat ausrufen, was die USA ablehnen, so würde dies den amerikanischen Einfluß im Nahen Osten weiter einschränken. Mit der palästinensischen Autonomiebehörde hätte sich dann nicht nur ein wichtiger regionaler Partner der amerikanischen Hegemonie entzogen. Vielmehr würde die amerikanische Politik die sich anschließende Radikalisierung der politischen Fronten zwischen den Palästinensern und den arabischen Mächten auf der einen und Israel auf der anderen Seite kaum zügeln können.

Somit läßt sich das eingangs beschriebene Phänomen der Regionalisierung nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes auch im Nahen Osten nachweisen. Zwar besitzen die USA die uneingeschränkte Stellung der einzigen Weltmacht. Sie können die regionalen Entwicklungen, d.h. vor allem den Fortgang des arabisch-israelischen Friedensprozesses, allerdings nur begrenzt steuern. Denn die regionalen Akteure, vor allem Israel, haben sich seit 1991 in ihren Handlungen als weitgehend autonom erwiesen. Je nach ihrer Interessenlage und ihren Handlungsspielräumen kooperieren sie mit den Vereinigten Staaten oder aber entziehen sich den amerikanischen Einflußbemühungen.

5.2. Innenpolitische Beschränkungen

Neben den Beschränkungen des amerikanischen Steuerungspotentials durch regionalpolitische Determinanten gilt es auch die Faktoren zu berücksichtigen, die in der amerikanischen Innenpolitik zu verorten sind. So übte der Kongreß während der Clinton-Administration zumeist eine begrenzende Wirkung auf die amerikanische Nahostpolitik aus. Vor dem Hintergrund einer überdurchschnittlichen politischen Partizipation amerikanischer Juden und der Wirkung ihrer Interessenvertretung beeinflusste er die Politik der Exekutive so, daß die israelische Haltung gegenüber den Palästinensern weiterhin den Bezugspunkt der amerikanischen Nahostpolitik bildete. Dies betraf sowohl die weitere Gewährung der jährli-

chen Wirtschafts- und Militärhilfe an Israel als auch die politische Unterstützung für Jerusalem im Kontext des Friedensprozesses.

Entscheidungen der US-Administration und der regionalen Akteure, die der israelischen Interessenlage zuwiderliefen, wurden kritisch beobachtet und, wenn nötig, Gegenmaßnahmen eingeleitet. So kritisierten einzelne Mitglieder des Kongresses scharf die Haltung Ägyptens und drohten mit einer Reduzierung der Wirtschaftshilfe, als sich Präsident Mubarak nach dem Regierungswechsel in Israel an die Spitze der arabischen Staaten stellte, und die Politik des neuen Ministerpräsidenten Netanjahu angriff. Auch die PLO bzw. die palästinensischen Behörden in den Selbstverwaltungsgebieten standen häufig in der Kritik des Kongresses, vor allem im Zusammenhang mit terroristischen Anschlägen in Israel. Weitere Hilfszahlungen verband der Kongreß mit der Auflage, daß die Selbstverwaltung engagierte Bemühungen zeige, die terroristischen Strukturen von Hamas und Islamischem Jihad zu zerschlagen, um weitere Attentate zu verhindern.

Zum Teil wirkte die Politik des Kongresses dabei destruktiv und beschränkte die Politik der Administrationen: So mußten sich sogar Vertreter der pro-israelischen Lobby für weitere amerikanische Hilfszahlungen an die Palästinenser einsetzen, da sie eine Verschlechterung der Lebensverhältnisse in den besetzten Gebieten und damit ein weiteres Erstarken terroristischer Gruppen befürchteten. Neben seiner begrenzenden Rolle unterminierte der Kongreß auch die Politik der Administration, z.B. mit dem Gesetz zur Verlegung der amerikanischen Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem. Auch wenn dieses Vorhaben hauptsächlich innenpolitisch motiviert war, so hat doch seine Verabschiedung die Rolle der USA als Vermittler für den Friedensprozeß in den arabischen Staaten in Frage gestellt und deren Akzeptanz gefährdet.

Ebenfalls einen beschränkenden Einfluß auf die Israel-Politik der Exekutive läßt sich bei der Untersuchung der pro-israelischen Lobby feststellen. Zwar war diese nicht in der Lage, ihre politischen Vorstellungen in Reinform durchzusetzen. Sie konnte allerdings die Handlungsspielräume der Clinton-Administration einschränken. Seit der Prinzipienklärung vom September 1993 hat eine zunehmende Ausdifferenzierung innerhalb der pro-israelischen Gruppen eingesetzt, so daß sich heute ein heterogenes Bild der pro-israelischen Lobby in den USA bietet. Während einzelne Vertreter dem Friedensprozeß und der Aussöhnung mit den arabischen Akteuren ablehnend gegenüberstehen, unterstützt die große Mehrheit, vor allem AIPAC, im allgemeinen die Grundzüge der Nahostpolitik Clintons und die Ausgestaltung der amerikanisch-israelischen Beziehungen durch das State Department. Nichtsdestotrotz bemühte auch sie sich weiterhin, den israelischen Interessen im Rahmen der amerikanischen Politik stärker Geltung zu verschaffen, kritisierte öffentliche Angriffe der US-Administration auf die Regierung Netanjahu und verhinderte damit eine entschiedenere und kritischere Politik der Clinton-Administration gegenüber der israelischen Regierung.

Nicht zuletzt hat die breite Basis der amerikanischen Juden direkten Einfluß auf die amerikanischen Präsidentschaftswahlen 1992 und 1996 genommen. Mit großen Mehrheiten haben sie sich in beiden Wahlen für Bill Clinton entschieden und 1992 damit der kritischen Israel-Politik seines Vorgängers George Bush eine Absage erteilt. Clintons Politik im arabisch-israelischen Konflikt erfuhr erneut 1996 eine Bestätigung; die Bestrebungen seines

Konkurrenten Bob Dole, durch die Annäherung an pro-israelische Positionen jüdische Stimmen zu gewinnen, wurde hingegen verworfen. Auf Grund ihres hohen Politisierungsgrades, ihrer großen Wahlbeteiligung und ihrer geographischen Verteilung in relevanten Bundesstaaten sind die amerikanischen Juden damit ein entscheidender Faktor bei den vergangenen zwei Präsidentschaftswahlen gewesen.

Wie die Untersuchung gezeigt hat, sind die USA als extraregionaler Akteur im arabisch-israelischen Konflikt bei weitem nicht so einflußreich wie man das von einer Weltmacht erwarten sollte. Die Clinton-Administration kann nur dann eigene Akzente setzen, sofern dies die regionalen Parteien, d.h. vor allem Israel zulassen, bzw. nicht unterbinden. Das inneramerikanische Kräftefeld und die pro-israelische Orientierung Clintons verhindern ein eigenständigeres Engagement und schärferes Profil der USA im Nahen Osten. Zwar wissen sowohl Israel als auch die Palästinenser, daß Washington als direkt beteiligter Vermittler eine zentrale Stellung im Friedensprozeß einnimmt. Diese Rolle oder ein Rückzug Amerikas stellt jedoch nur bedingt einen amerikanischen Hebel auf den Gang der Verhandlungen dar. Denn es besteht im außenpolitischen Establishment der USA seit 1967 ein Konsens darüber, daß die Vereinigten Staaten auf Grund ihrer eigenen nationalen Interessen im Nahen Osten als Vermittler tätig sein müßten. Diese Perzeption wird auch von der starken pro-israelischen Lobby geteilt. Ein amerikanischer Rückzug aus dieser Teilregion des Nahen Ostens ist daher keine realistische Option amerikanischer Politik. Statt dessen bleibt Washington nichts anderes übrig, als sich auf die "Rules of the Middle Eastern Game" einzulassen, wie sie von den regionalen Akteuren formuliert werden, und zu versuchen, sie für die amerikanische Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt zu nutzen.

Alexander Kelle

Security in a Nuclear Weapons Free World - How to Cope with the Nuclear, Biological and Chemical Weapons Threat

PRIF-Report No. 50

Harald Müller

The Nuclear Weapons Register - A Good Idea Whose Time Has Come

PRIF-Report No. 51

HSFK-StandPunkte (Bezug kostenlos)

Sonderdruck

Dokumentation - Verleihung des Hessischen Friedenspreises 1997 an Hans Koschnick

HSFK-StandPunkte Nr. 6/1997

Lothar Brock

Globaler Wandel und Staatenpolitik. Plädoyer für Multilateralismus

HSFK-StandPunkte Nr. 7/1997

Änne Ostermann

Zivilcourage - eine demokratische Tugend: Test für die Demokratiefähigkeit einer Gesellschaft

HSFK-StandPunkte Nr. 1/1998

Lothar Brock

Die USA und die UN: Reform oder Abbau der Weltorganisation?

HSFK-StandPunkte Nr. 2/1998

Harald Müller

Weltpolitische Wasserscheide: Atomtests in Südasien und die Folgen

HSFK-StandPunkte Nr. 3/1998

Dokumentation

Verleihung des Hessischen Friedenspreises 1998 an Alexander Lebed

HSFK-StandPunkte Nr. 4/1998

Harald Müller

Der Kampf der Kulturen findet nicht statt

HSFK-StandPunkte Nr. 5/1998

Berthold Meyer

Der nahöstliche Frieden - verbaut oder noch zu retten?

HSFK-StandPunkte Nr. 6/1998

*) Sie erhalten von uns auf Wunsch jederzeit die komplette Liste unserer Publikationen.

HSFK-Publikationen 1998/99 (Auszug*)

HSFK-Reports (jeweils DM 12,--)

Christian Büttner

Schule ohne Gewalt? Konfliktberatung im pädagogischen Arbeitsfeld Schule

HSFK-Report 5/1998

Annette Schaper und Katja Frank

Ist eine kernwaffenfreie Welt verifizierbar?

HSFK-Report 6/1998

Bernhard Moltmann

**Nordirland: Vom Wagnis eines neuen Gesellschafts- und Herrschaftsvertrages
oder Wie Thomas Hobbes und John Locke jüngst Stormont Castle besuchten**

HSFK-Report 7/1998

Peter Schlotter

Freihandel + Demokratisierung = Entwicklung?

Zur Maghrebpolitik der Europäischen Union

HSFK-Report 8/1998

Katja Frank

Antreiber der Abrüstung oder Spielbälle der Mächte?

**Zur Rolle Internationaler Organisationen in Rüstungskontrolle, Abrüstung und
Nichtverbreitung**

HSFK-Report 9/1998

Manfred Sapper

Großmachtspolitik ohne Großmachtressourcen.

Rußlands Irak- und Nahostpolitik

HSFK-Report 1/1999

Françoise Manfrass-Sirjacques

Die französische Sicherheitspolitik

zwischen Anspruch und Wirklichkeit

HSFK-Report 2/1999

PRIF-Reports (jeweils DM 20,--)

Christian Büttner / Elke Kronenberger / Elisabeth Stahl

**'Talk to Them? No Way!' Models of Dispute Settlement in
Multicultural Urban Societies**

Published together with

Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main

PRIF-Report No. 49

Abkürzungsverzeichnis

AIPAC	American Israel Public Affairs Committee
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ASQ	Arab Studies Quarterly
CIA	Central Intelligence Agency
CQ	Congressional Quarterly
DoP	Declaration of Principles
DoSD	Department of State Dispatch
FA	Foreign Affairs
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
IP	Internationale Politik
JCSS	Jaffee Center for Strategic Studies
JPS	Journal of Palestine Studies
MEJ	Middle East Journal
NAAA	National Association of Arab-Americans
PAC	Political Action Committee
PLO	Palestine Liberation Organization
SZ	Süddeutsche Zeitung
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	United Nations
UNSCOM	United Nations Special Commission
USA	United States of America
USPIT	United States Policy Information and Texts
WP	Washington Post
WSJE	Wall Street Journal Europe

ISBN 3-933293-16-2