

Nahostpolitiker wider Willen? Der israelisch-palästinensische Konflikt als Herausforderung für Barack Obama

Martin Beck

Am 20. Januar 2009 legte Barack Obama als 44. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika seinen Amtseid ab. Obama ließ keinen Zweifel daran, dass sein Slogan „Change“ sich nicht nur auf die Innen-, sondern auch auf die Außenpolitik bezieht. Angesichts der hoch umstrittenen Politik George W. Bushs im Vorderen Orient kommt dieser Weltregion hierbei eine herausgehobene Rolle zu.

Analyse:

Der israelisch-palästinensische Konflikt sollte ursprünglich für die erste Phase der Präsidentschaft Obamas keinen hohen Stellenwert auf der außenpolitischen Agenda einnehmen. Der Gazakrieg zwang Obama jedoch zu einer ersten Korrektur: Dem Ziel der friedlichen Beilegung des Nahostkonfliktes wurde nun hohe Bedeutung beigemessen.

- Allerdings erwarten Obama immense Herausforderungen auf dem Weg zu einer dauerhaften friedlichen Beilegung des israelisch-palästinensischen Konfliktes.
- Diese liegen zum einen in den Grenzen der präsidentialen Macht in der US-Außenpolitik gegenüber dem Nahen Osten.
- Zum anderen ist der israelisch-palästinensische Konflikt besonders komplex: Den Konfliktparteien mangelt es an gegenseitigem Vertrauen, ihre Positionsdifferenzen sind nach wie vor enorm, und es stellt sich die Frage, ob ein Abkommen innenpolitisch durchsetzbar wäre.

Schlagwörter: US-Außenpolitik, Barack Obama, Nahostkonflikt, Israel, Palästina

1. Einleitung

Am Tag der Inauguration des 44. Präsidenten der USA blickten jenseits der Vereinigten Staaten mehr Augen auf Barack Obama als in den USA selbst und hegten hohe Erwartungen an eine neue US-Außenpolitik. Selbst wenn angesichts der Krise des US-amerikanischen Finanz- und Wirtschaftssystems kein Zweifel daran besteht, dass Obamas Prioritäten innenpolitischer Natur sind, wird auch der Außenpolitik eine wichtige Rolle zukommen: Seit dem Zweiten Weltkrieg sind die USA Supermacht, seit zwanzig Jahren gar die einzig verbliebene, und nehmen damit eine herausragende Stellung im internationalen System ein. Gleichzeitig hat die Ära George W. Bush den USA aber auch die Grenzen eines tendenziell unilateralistischen Ansatzes aufgezeigt, bei dem Außenpolitik weniger auf institutionellen Arrangements und langfristig ausgerichteter Diplomatie als auf ad hoc geschmiedeten Allianzen beruhte. Die Herausforderungen im internationalen System sind vielfältig und komplex, die Ressourcen sind, auch im Falle der USA, begrenzt und die relative Bedeutung neuer und alter regionaler Führungsmächte in Asien und Europa wächst: Angesichts all dessen hat sich Obama vorgenommen, eine Außenpolitik zu verfolgen, die stärker auf Multilateralität und Dialogorientierung setzt.

Seit dem Zweiten Weltkrieg kommt dem Vorderen Orient – der arabischen Welt sowie Afghanistan, Iran und Israel – als Zielregion US-amerikanischer Außenpolitik eine wichtige Rolle zu, und es gibt keine Anzeichen dafür, dass dies nicht auch in Zukunft so sein wird. Das erste grundlegende Ziel der USA im Vorderen Orient ist die Versorgung mit Erdöl. Nach dem Zweiten Weltkrieg bauten die USA die Golfregion zum globalen Energiezentrum aus, und ihre Hegemonialmacht stützt sich ganz wesentlich auf ihre Allianzen mit den Golfstaaten, allen voran Saudi-Arabien (Beck 1999). Für den Nahen Osten – Israel und dessen arabische Anrainer – besteht das Ziel der USA darin, die Entfaltung Israels in sicheren Grenzen zu fördern.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts waren diese beiden klassischen Ziele US-amerikanischer Außenpolitik im Vorderen Orient allerdings nicht gefährdet: Israel sah sich zwar gewaltsamen Auseinandersetzungen mit der Hisbollah und der Hamas ausgesetzt, diese Organisationen sind Israel aber militärisch stark unterlegen. Die asymmetrische Kriegführung hat für Israel durchaus negative Implikationen, diese liegen aber nicht darin, dass von den Angriffen eine existenzielle Gefährdung aus-

ging, sondern dass Israel seinen Bürgern keinen optimalen Schutz vor Terrorangriffen bieten konnte. Zudem litt Israels Ansehen in der Weltöffentlichkeit wegen seiner Militäraktionen mit ihrer großen Zahl von Opfern unter der arabischen Zivilbevölkerung. Iran gebärdet sich zwar verbal als neue regionale Führungsmacht im Vorderen Orient und lässt in seiner außenpolitischen Rhetorik keinen Zweifel daran aufkommen, dass es Israel neben den USA als Hauptfeind betrachtet – die relative Überlegenheit Israels gegenüber Iran ist aber militärisch, ökonomisch und diplomatisch hoch. Auch hinsichtlich der energiepolitischen Versorgungssicherheit gab es für die USA zum Zeitpunkt der Amtsübernahme Obamas keinen akuten Handlungsbedarf. Zwar musste der Westen in der Ära Bush mit stark steigenden Energiekosten zurechtkommen – erst gegen Ende von Bushs Amtszeit gingen diese in der Folge der globalen Finanzkrise wieder zurück. Zu keiner Zeit aber war die Preisfrage mit der Versorgungsfrage verknüpft.

Gleichwohl stand unabhängig vom Wahlausgang fest, dass der neue US-amerikanische Präsident dem Vorderen Orient eine gewichtige Rolle in seiner Außenpolitik einräumen werde. Dies aber hing vor allem mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und den Folgen der US-amerikanischen Reaktionen in Form der Kriege in Afghanistan (2001) und Irak (2003) zusammen. Jenseits aller Fragen der Legitimität der beiden Waffengänge besteht ein strategisches Problem der USA darin, dass sich der (Wieder-)Aufbau stabiler staatlicher Strukturen als schwierige Aufgabe erweist und zu Beginn der Amtszeit Obamas vor allem in Afghanistan vor akuten Herausforderungen steht.

Obamas außenpolitische Priorität galt von Anfang an Afghanistan (und Pakistan) (White House 2009). Eine frühzeitige Initiative, den Nahostkonflikt in den Mittelpunkt zu rücken und insbesondere auch dessen Kern, den israelisch-palästinensischen Konflikt, zu lösen, war hingegen nicht vorgesehen. Der Gazakrieg machte Obama indes einen Strich durch die Rechnung: Durch die Waffenruhe vom 18. Januar 2009 konnte zwar gerade noch verhindert werden, dass die Welt am Tage der Inauguration Obamas mit aktuellen Bildern der Kampagne „Gegossenes Blei“ konfrontiert wurde, der Präsident sah sich aber gezwungen, rasch zu reagieren: Nur zwei Tage nach seiner Amsteinführung erklärte er, dass es die Politik seiner Regierung sein werde, „aktiv und energisch einen dauerhaften Frieden zwischen Israel und den Palästinensern zu verfolgen“ (Reuters, 23.01.2009). Eine weitere bemerkenswerte Geste in Richtung ara-

bischer Welt ließ Obama am 26. Januar 2009 folgen, als er sein erstes Fernsehinterview im Weißen Haus dem saudischen Sender *Al-Arabiya* gab. Hier amerikanisierte er gleichsam den Ansatz der jüngeren europäischen Diplomatie gegenüber dem Vordenen Orient und skizzierte den dialogorientierten Politikstil seiner Regierung. Statt zu diktieren, wolle seine Regierung zuhören (*Al-Arabiya* 2009). Damit demonstrierte Obama einerseits eindrücklich einen neuen Stil US-amerikanischer Außenpolitik, andererseits wurde aber auch deutlich, dass die neue Regierung nicht auf den „Ernstfall“ vorbereitet war, einen konkreten Friedensplan im israelisch-palästinensischen Konflikt vorzulegen. In der Tat sind die Hürden, die vor einem israelisch-palästinensischen Friedensschluss zu überwinden sind, sehr hoch. Im Folgenden sollen sie jenseits normativer Wertungen und tagespolitischer Turbulenzen beschrieben werden, wobei der Blick zunächst auf jene Probleme gerichtet wird, denen sich ein US-amerikanischer Präsident bei seiner Nahostpolitik ausgesetzt sieht, ehe die Schwierigkeiten beleuchtet werden, die durch den Konflikt selbst konstituiert werden.

2. Der israelisch-palästinensische Konflikt als schwieriges Terrain für US-Präsidenten

Bereits mehrere US-Präsidenten sind bei Versuchen gescheitert, einen Durchbruch zugunsten einer friedlichen Beilegung des israelisch-palästinensischen Konfliktes zu erreichen. Den größten Erfolg bei Friedensverhandlungen im Nahen Osten verbuchte zweifellos Jimmy Carter, unter dessen Schirmherrschaft 1978 der israelische Ministerpräsident Menachem Begin und der ägyptische Präsident Anwaras-Sadat den ersten israelisch-arabischen Friedensvertrag überhaupt aushandelten. Dass es trotz schwieriger Gespräche zu einem Durchbruch kam, der durch den Friedensvertrag 1979 besiegelt wurde, stellte ein Ereignis von regional- und weltpolitischer Bedeutung dar (Quandt 1986).¹ Als Ägypten, der bis in die 1970er Jahre hinein von der Sowjetunion hoch gerüstete arabische Hauptgegner Israels, volle diplomatische Beziehungen zum jüdischen Staat aufnahm, war der Ost-West-Konflikt im Nahen Osten bereits zehn Jahre vor seinem globalen Aus beendet. Dieser Triumph Carters konnte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass seine Ambitionen scheiterten, auch Fortschritte im israelisch-palästinensischen Konflikt zu erzielen und einen Siedlungsstopp in den palästinensischen Gebieten zu erwirken. Der Friedensschluss Ägyptens mit Israel galt deshalb in der arabischen Welt als illegitimer Separatfrieden und blockierte mehr als zehn Jahre lang einen substanziellen israelisch-palästinensischen Friedensprozess.

Der israelisch-palästinensische Friedensprozess der 1990er Jahre wurde zwar in Oslo ausgehandelt, bereits die offizielle Zeremonie im September 1993 erfolgte aber in Washington, und auch in den folgenden Jahren ließ US-Präsident Bill Clinton keinen Zweifel daran aufkommen, dass die USA der zentrale externe Akteur im Nahen Osten sind. Nach der Ermordung Yitzhak Rabins im November 1995 und der anschließenden Wahl Benjamin Netanjahus zum israelischen Ministerpräsidenten im Mai 1996 gerieten die Verhandlungen zwischen Israel und der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) allerdings ins Stocken. Wiederum spielten die israelischen Siedlungen eine zentrale Rolle: Zwar hatte US-Präsident George Bush 1991 auf Israel Druck ausgeübt und erwirkt, dass keine neuen Siedlungen mehr errichtet wurden, aber bereits unter Rabin wurden die bestehenden Siedlungen stark ausgebaut. Unter Netanjahu wurde der von den USA erhoffte Siedlungsstopp endgültig Makulatur, und Versuche Clintons, Druck auf Israel auszuüben, scheiterten (*New York Times*, 10.07.1996; *Washington Post*, 19.12.1996).

Gegen Ende seiner Amtszeit warf Clinton dann nochmals sein volles politisches Gewicht in die Waagschale, um in den Verhandlungen von Camp David im Juli 2000 und in Taba im Januar 2001 einen Friedensvertrag zwischen dem israelischen Ministerpräsidenten Ehud Barak und dem Vorsitzenden der PLO Yasir Arafat zu erwirken. Obwohl sich Israelis und Palästinenser in diesen Verhandlungen sehr viel näher kamen als jemals zuvor und danach, waren die Unterschiede in den Positionen noch so ausgeprägt, dass die Verhandlungen schließlich ergebnislos scheiterten und mit ihnen der gesamte Osloer Friedensprozess. Zweifellos handelte es sich hierbei um eine der größten außenpolitischen Niederlagen, die Clinton in seiner Amtszeit hinnehmen musste.

Bush zog aus dem Scheitern Clintons zunächst die Lehre, im Nahen Osten keine groß angelegten Friedensinitiativen aufzulegen und den Konfliktausgang stärker den lokalen Akteuren zu überlassen. So wurde im Juni 2001 der Tenet-Plan vorgelegt, der sich im Kern darauf beschränkte, die Einstellung der Gewalt zu fordern. Erst nach den Terroranschlägen

¹ Annette Büchs widmet sich in der dritten Ausgabe 2009 des GIGA Focus Nahost speziell diesem Thema.

vom 11. September 2001 sah sich Bush zu einer aktiven Außenpolitik im Vorderen Orient gezwungen, konzentrierte sich hierbei aber auf Afghanistan und Irak. Eher zögerlich stellte er auf Drängen der Europäer im Juni 2002 den „Fahrplan“ vor. Hierbei handelte es sich um den Versuch, den Osloer Friedensprozess neu aufzulegen, ohne allerdings wirklich überzeugende Perspektiven hierfür aufzuzeigen (Beck 2003). Zum Ende seiner Amtszeit forcierte dann auch Bush einen groß angelegten israelisch-palästinensischen Verhandlungsprozess: Im November 2007 wurden der israelische Ministerpräsident Ehud Olmert und der palästinensische Präsident Mahmud Abbas in Annapolis darauf verpflichtet, bis Ende 2008 einen Frieden auszuhandeln. Hierzu kam es freilich nicht, stattdessen begann am 27. Dezember der Gazakrieg.

Die fehlgeschlagenen Initiativen der USA, den Weg für einen israelisch-palästinensischen Frieden zu ebnen, verweisen auf zwei strukturelle Probleme, denen sich US-amerikanische Präsidenten gegenüber Israel und Palästinensern trotz aller Machtfülle ausgesetzt sehen: Zum einen wirken in den USA starke proisraelische Akteure, insbesondere Lobbygruppen wie die AIPAC (*American Israel Public Affairs Committee*), sowie der Kongress, die das effektive Druck- und Drohpotenzial von US-Regierungen gegenüber Israel trotz der hohen finanziellen Zuwendungen Washingtons sehr beschneiden. Ob die US-amerikanische Politik gegenüber Israel, wie John Mearsheimer und Stephen Walt (2007) behaupten, weniger durch geteilte Interessen im Nahen Osten als durch Lobbyismus in den USA geprägt wird, ist eine in der Wissenschaft heftig umstrittene Frage. Kaum ein Zweifel kann aber daran bestehen, dass US-Präsidenten – und so auch Obama – gegenüber Israel, im Vergleich zu den meisten anderen außenpolitischen Gebieten, nur eingeschränkten Spielraum besitzen.

Zum anderen ist der Einfluss der USA auf die palästinensische Seite begrenzt. Nachhaltig schlechte Beziehungen der USA zur PLO wurden durch den Friedensprozess von Camp David bereits in den 1970er Jahren konstituiert und brachen sich am selben Ort im Jahre 2000 wieder Bahn: Nachdem sich Clinton als nicht fähig erwiesen hatte, Barak zu einem verbesserten Angebot gegenüber der PLO oder Arafat zur Akzeptanz des bestehenden zu bewegen, wies er die Schuld für das Scheitern Arafat zu. Damit stärkte er zwar die spezielle amerikanisch-israelische Beziehung, empörte aber die palästinensische Seite (Baumgarten 2004). Nach Arafats Tod verbesserten sich die Beziehungen zwischen

der PLO und den USA entscheidend, weil es Abbas, der seit Jahren von den USA gefördert wurde, gelang, Arafat im Amt des PLO-Vorsitzenden und als Präsident der Palästinensischen Autonomiebehörde zu beerben. Nicht zuletzt seine ungeachtet fehlender Fortschritte im Friedensprozess und trotz der fortgesetzten israelischen Besatzung demonstrierte Treue zu den USA aber war es, die Abbas innenpolitischen Rückhalt kostete. Der Sieg der Hamas bei den Parlamentswahlen im Januar 2006 bedeutete für die PLO Abbas' massiven Legitimitätsverlust – und für die USA hieß es, neuerlich mit einem Repräsentanten palästinensischer Interessenten konfrontiert zu sein, zu dem man denkbar schlechte Beziehungen unterhielt.

Zusätzlich zu den Problemkomplexen der mangelnden präsidialen Macht gegenüber Israel und der schlechten Beziehungen zu zentralen Repräsentanten des palästinensischen Volkes wird die Aufgabe der USA, erfolgreich zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln und diesen substanzielle Zugeständnisse abzurufen, dadurch erschwert, dass für beide Konfliktparteien (im Unterschied zu den USA selbst) essenzielle Interessen berührt sind. Trotz objektiver militärischer Überlegenheit neigen selbst moderate Teile der politischen Führung und der Gesellschaft Israels dazu, den Terrorismus seitens der Hamas und anderer militanter palästinensischer Gruppierungen als Zeichen existenzieller Bedrohung zu werten. Auf palästinensischer Seite wiederum betrachten alle Parteien eine Lösung, die sich mit (wesentlich) weniger zufrieden gibt als der vollständigen Aufhebung der Besetzung des 1967 von Israel eroberten palästinensischen Territoriums und des Rückkehrrechts der palästinensischen Flüchtlinge von 1948/49, als Ausverkauf nationaler Interessen.

Infolgedessen schlägt sich die US-amerikanische Verfügungsgewalt über Machtressourcen im Nahostkonflikt häufig nicht entsprechend im Verhalten der Akteure nieder. Beredtes Beispiel auf israelischer Seite ist deren fortgesetzte Siedlungspolitik trotz US-amerikanischer Einwände. Selbst wenn sich die USA bei der Abstimmung über Resolution 1860 des Sicherheitsrates vom 8. Januar 2009 „lediglich“ enthalten hatten, mag als jüngstes Beispiel die brüske Zurückweisung der Forderungen der Vereinten Nationen nach einem Waffenstillstand im Gazakrieg durch Außenministerin Zippi Livni gelten (Haaretz, 10.01.2009). Bei den Verhandlungen von Camp David 2000 wiederum war für die PLO absehbar, dass ein Scheitern eine Krise im Verhältnis zu den USA heraufbeschwören musste, die in der Tat erst mit dem Tod Arafats im November 2004 endete.

Gleichwohl ließ sich die PLO nicht auf eine Lösung ein, weil dies aus ihrer Perspektive den Verzicht auf einen lebensfähigen Staat und das Recht auf Rückkehr der Flüchtlinge bedeutet hätte.

3. Probleme des israelisch-palästinensischen Konfliktes

Drei gravierende Probleme des israelisch-palästinensischen Konfliktes, die einen Friedensschluss als sehr schwieriges Unterfangen erscheinen lassen, sollen im Folgenden beleuchtet werden. Trotz dieser pessimistischen Untertöne geschieht dies vor dem Hintergrund einer letztlich optimistischen Annahme: Sowohl die israelische als auch die palästinensische Seite würden sich besser stellen, wenn sie Frieden schlossen. Für Israel wäre damit ein Mehr an Sicherheit und für die Palästinenser ein Gewinn an Autonomie verbunden.

Erstens ist durch den gescheiterten Friedensprozess von Oslo nachhaltig Vertrauen zwischen den Konfliktparteien zerstört worden. Dabei übersteigt die Relevanz von Vertrauen im vorliegenden Fall dessen Rolle für diplomatische Aktivitäten im Allgemeinen. Im Unterschied zu vielen anderen Konflikten impliziert die Beschaffenheit des israelisch-palästinensischen Konfliktes nämlich, dass sowohl die palästinensische als auch die israelische Seite auch nach einem (Teil-)Abkommen immer noch Anreize hätten, gegen das Abkommen zu verstoßen. Wenn sich Israel und die PLO beispielsweise darauf einigten, dass Teile Ostjerusalems der Autonomiebehörde im Westjordanland übereignet und andere Teile unter israelische Souveränität gestellt würden, dann hätten beide Seiten immer noch ein Interesse an der Alleinherrschaft über Ostjerusalem – ehe beide Seiten eine wie auch immer geartete Teilung Ostjerusalems als die wirklich beste Lösung ansähen und zwischen ihnen damit Interessenharmonie bestünde, müsste sich eine Teilungslösung mehrere Jahre, wenn nicht Jahrzehnte bewährt haben. Dies bedeutet aber, dass sowohl Israelis als auch Palästinenser sehr große Bedenken überwinden müssten, ehe sie sich auf ein solches Abkommen einließen. Da beide Parteien der Gegenseite durchaus zu Recht unterstellen, dass diese die Alleinherrschaft anstrebt, würde Israel befürchten, dass die PLO gewaltbereite palästinensische Gegner des Abkommens nicht ernsthaft verfolgen würde; die PLO würde ihrerseits argwöhnen, dass Israel jede gegen das Abkommen gerichtete palästinensische Aktion als willkommenen Anlass

zur Legitimation eigener Verstöße nehmen würde, und zwar auch dann, wenn Israel wüsste, dass die PLO alles in ihrer Macht stehende unternommen habe, um militante Aktionen gegen das Abkommen einzudämmen.

Eine grundlegende vertrauensbildende Maßnahme besteht darin, in beidseitig verlässlicher Weise auf den Einsatz militärischer Mittel zu verzichten und Gewalt aus der eigenen Gesellschaft gegen die andere Seite konsequent einzudämmen. Dies gelang mit dem Osloer Friedensprozess in den 1990er Jahren: Zwar konnte die zwischengesellschaftliche Gewalt in Form palästinensischer Selbstmordattentate und der Militanz israelischer Siedler nicht vollständig verhindert werden, die Verhandlungspartner Israel und die PLO unterstellten der anderen Seite aber grundsätzlich, sich an das Prinzip der Gewaltlosigkeit zu halten. Mit Ausbruch der Zweiten Intifada im September 2000 brach dieses System gegenseitigen Vertrauens jedoch zusammen und konnte bis dato lediglich im Westjordanland – und auch hier nur mit großer Mühe – wiederhergestellt werden (ICG 2008).

Noch grundlegender waren und sind die Vertrauensprobleme zwischen Israel und der Regierung der Hamas im Gazastreifen. Da sich beide Akteure wechselseitig die Legitimität absprechen – und damit die Existenzberechtigung des anderen in Frage stellen –, kommt Vertrauensbildung qua sicherheitspolitischer Kooperation der Quadratur des Kreises nahe. Unter diesem Blickwinkel ist der im Juni 2008 vereinbarte Waffenstillstand zwischen Israel und der Hamas als bemerkenswerte Errungenschaft zu betrachten, die das Gewaltniveau zwischen Israel und dem Gazastreifen über Monate deutlich senkte. Da dieser auf sechs Monate begrenzte Waffenstillstand im gegenseitigen Interesse war, gingen die meisten Experten davon aus, dass er verlängert werden würde (ICG 2008). Hierbei unterschätzten sie die Rolle, die die mangelnde wechselseitige Zuschreibung von Legitimität spielte, was sich konkret darin äußerte, dass beide Parteien nur eine geringe Toleranz für abweichendes Verhalten des anderen aufbrachten: So nahm die Hamas eine israelische Militäraktion am 4. November 2008 zum Anlass, um den Raketenbeschuss gegen Israel wieder aufzunehmen (ICG 2008), und Israel wiederum sah sich dadurch legitimiert, gegen die Hamas in den Krieg zu ziehen.

Zweitens liegen die inhaltlichen Positionen zwischen den Akteuren immer noch weit auseinander. Es liegt in der Natur von Geheimverhandlungen, wie sie im Jahre 2008 stattfanden, dass immer wie-

der Gerüchte nach außen dringen, in denen unter Berufung auf gut informierte Kreise auf mehr oder minder hohem Niveau über den Stand der Gespräche spekuliert wird. Diese fielen meistens positiv aus: Israelis und Palästinenser sollen bereits im Mai mit Landkarten an konkreten Detailfragen gearbeitet haben (*Neue Zürcher Zeitung* – NZZ, 05.05.2008). Selbst wenn schließlich kein Vertrag zustande kam, zogen Livni und Abbas auf einer Konferenz in Scharm al-Schaikh, die den in Annapolis angestoßenen Prozess förmlich abschloss, eine tendenziell positive Bilanz (*International Herald Tribune*, 09.11.2008). Allerdings widersprach der palästinensische Unterhändler und Berater Abbas', Yasir Abed Rabbo, dieser Darstellung in einem Zeitungsinterview und beklagte, dass Israel keine klaren, geschweige denn akzeptable Angebote hinsichtlich Ostjerusalems, des Grenzverlaufs und der Flüchtlingsfrage unterbreitet habe. Außerdem monierte er, dass Israel zwar auf der Grundlage der Grenzen von 1967 verhandelt habe und 90 Prozent dieser Gebiete zurückzugeben bereit gewesen sei, aber keine genauen Angaben darüber gemacht habe, welches Territorium genau die übrigen Gebiete umfassen solle (NZZ, 22.11.2008). Unabhängig davon, ob man die palästinensischen Ansprüche teilt oder nicht, sind die Indizien erdrückend, dass zwischen den israelischen und palästinensischen Vorstellungen immer noch eine große Lücke klafft: erstens das Scheitern der Verhandlungen an sich, zweitens der Umstand, dass es kein Memorandum gab, in dem das bereits Erreichte festgehalten wurde, und drittens die Tatsache, dass sich 2008 die Siedlungspolitik Israels ungebremst, laut *Peace Now* sogar beschleunigt fortsetzte (*Haaretz*, 28.01.2009).

Die offizielle Position der PLO im Konflikt mit Israel ist spätestens seit der Unterzeichnung der Grundsatzserklärung klar: Sie verlangt die vollständige Räumung der 1967 von Israel besetzten Gebiete und die Schaffung eines souveränen Staates Palästina auf ebendiesem Territorium. Dass es die PLO vermochte, die Grenzen von 1967 zum grundlegenden, international weithin anerkannten Bezugspunkt der Verhandlungen mit Israel zu erheben, lässt sich als beeindruckender diplomatischer Erfolg werten: Angesichts ihrer relativen Machtlosigkeit gegenüber Israel stellte die PLO ihre Forderungen anhand von Gerechtigkeitserwägungen. Vor dem Hintergrund von Flucht und Vertreibung im ersten arabisch-israelischen Krieg 1948/49 wurde ein Staat in den Grenzen von 1967 als ein Szenario dargestellt, das minimalen Anforderungen an Gerechtigkeit gerade noch entspricht. Aus israelischer Sicht handelt es sich freilich um eine Maximalforderung, denn

auch für die moderaten Teile der zionistischen Elite ist Israel in den Grenzen von 1949 sakrosankt. Dadurch konstituiert sich aber eine durchaus problematische Verhandlungssituation: Was der PLO als schlichtweg gerecht erscheint, ignoriert aus israelischer Perspektive real- und machtpolitische Realitäten. Damit erhöht sich die Gefahr einer endlosen Kette im Sande verlaufender Verhandlungen, denn dabei kommen die überlegenen israelischen Machtpotenziale stärker zur Entfaltung: Die Israelis können mit dem Status quo der Besatzung besser leben als die Palästinenser.

Enorm komplizierend wirkt sich aus, dass die PLO spätestens seit dem Sieg der Hamas bei den palästinensischen Parlamentswahlen ihr quasistaatliches Monopol verloren hat, das palästinensische Volk zu repräsentieren. Die herbe Wahlniederlage der PLO mündete in einen innerpalästinensischen Machtkampf, an dessen vorläufigem Ende die Spaltung der palästinensischen Gebiete steht: Die Hamas hat im Juni 2007 im Gazastreifen die Herrschaft an sich gerissen und die Fatah faktisch entmachtet, woraufhin Abbas unter Umgehung des Parlaments eine Regierung unter Leitung von Salam Fayyad eingesetzt und damit die Hamas im Westjordanland aus dem formalen politischen System entfernt hat. Die vom Westen und von Israel seit dem Wahlsieg der Hamas verfolgte Boykottstrategie erscheint aus verhandlungstechnischer Perspektive zunächst sinnvoll: Solange die Hamas im Gegensatz zur PLO nicht anerkannt hat, dass Israel in den Grenzen von 1949 ein legitimer Staat ist, ist ausgeschlossen, dass Israel und die Hamas einen Friedensvertrag unterschreiben. Allerdings implizierte die im Januar 2006 ergriffene westliche Boykottstrategie gegenüber der Hamas, eine durch demokratische Wahlen legitimierte Partei auszugrenzen, mit der PLO eine abgewählte Partei künstlich an der Macht zu halten und mit der einseitigen Ausrichtung auf Abbas eine Situation heraufzubeschwören, in welcher der palästinensische Präsident seine Legitimität eher aus der westlichen Unterstützung denn aus der eigenen Bevölkerung bezog. Unmittelbar nach dem Gazakrieg erhobenen Umfragewerten des Jerusalem Media and Communication Centre (JMCC 2009) zufolge vertrauten lediglich 13,4 Prozent der palästinensischen Bevölkerung Abbas, der damit weit abgeschlagen hinter dem Regierungschef im Gazastreifen, Ismail Haniyeh mit 21,1 Prozent, landete. Dies wiederum wirkt sich insofern negativ auf die Verhandlungssituation aus, als aus israelischer Sicht fraglich ist, ob Abbas überhaupt in der Lage wäre, ein Abkommen innenpolitisch durchzusetzen.

Drittens stellen sich die Probleme akzeptabler Verhandlungspositionen sowie der innenpolitischen Durchsetzbarkeit möglicher Verhandlungsergebnisse nicht nur auf palästinensischer, sondern auch auf israelischer Seite. Die Ergebnisse der israelischen Wahlen vom 10. Februar 2009 haben das rechte israelische Lager deutlich gestärkt, das der Errichtung eines souveränen palästinensischen Staates in den Grenzen von 1967 skeptisch bis ablehnend gegenübersteht. Obwohl die Kadima mit ihrer Spitzenkandidatin Livni stärkste Partei wurde, heißt der nächste israelische Ministerpräsident wahrscheinlich Netanjahu vom wiedererstarkten Likud. Aber selbst wenn Livni Regierungschefin werden sollte, wäre sie in eine Koalitionsregierung mit friedenspolitischen „Falken“ eingebunden. Netanjahu wird sich zwar von den USA initiierten Friedensverhandlungen kaum verweigern, diese aber wahrscheinlich mit hohen Forderungen an die palästinensische Seite stark belasten.

Darüber hinaus stellt sich auch in Israel die Frage, ob ein Abkommen innenpolitisch durchsetzbar wäre. Selbst Ministerpräsident Rabin, der in den 1990er Jahren dem Lager der friedenspolitischen „Tauben“ zuzurechnen war, hatte große Schwierigkeiten, sich gegen die gut organisierte Minderheit der Siedler und deren Organisationen durchzusetzen. So wurden nach dem Attentat des fanatischen Siedlers Baruch Goldstein in Hebron im Februar 1994 in der israelischen Öffentlichkeit Forderungen nach Zwangsmaßnahmen gegen extremistische Siedlergruppen laut – solche zu ergreifen, erschien Rabin indes angesichts von deren Widerstandskräften nicht opportun (Drori/Weizmann 2007). Auch der einseitige israelische Abzug aus dem Gazastreifen im September 2005 stimmt entgegen dem ersten Augenschein nicht optimistisch: Die Evakuierung von weniger als 8.000 Siedlern wurde von der israelischen Gesellschaft als extremer Kraftakt erlebt, der aber im Vergleich zur möglichen Auflösung von Siedlungen in Ostjerusalem und im Westjordanland als bescheidene Aufgabe anmutet: Dort siedeln über 450.000 Israelis und, im Gegensatz zum Gazastreifen, befinden sich dort viele dem Judentum heilige Stätten (FMEP 2009).

4. Ausblick

Die friedliche Beilegung des israelisch-palästinensischen Konfliktes ist eine schwierige, aber keine unmögliche Aufgabe, für deren Umsetzung externe Akteure, allen voran die USA, unerlässlich sind. Eine neue Initiative der USA für einen Friedensprozess sollte freilich sowohl gut vorbereitet als auch kontinuierlich begleitet werden: Gescheiterte Friedensprozesse sind teuer, denn sie zerstören Vertrauen zwischen den Konfliktparteien und in den Erfolg des Prozesses. Die Ziele der nächsten Friedensinitiative sollten von der internationalen Gemeinschaft klarer formuliert werden, als dies noch beim Fahrplan der Fall war. Über ein reines Monitoring hinaus sollte die internationale Gemeinschaft Sanktionsmechanismen bei Vertragsverstößen vorsehen.

Literatur

- Al-Arabiya (2009): Transcript. Obama's Interview with Al-Arabiya, in: www.alarabiya.net/articles/2009/01/27/65096.html.
- Baumgarten, Helga (2004): The Myth of Camp David or the Distortion of the Palestinian Narrative, Birzeit: Birzeit University.
- Drori, Israel/Weizmann, Chaim (2007): Prime Minister Yitzhak Rabin Against the Settlers. A Stakeholder Analysis, in: Public Administration Review, 67.2, S. 302-314.
- FMEP (Foundation for Middle East Peace) (2009): Comprehensive Settlement Population 1972-2006, in: www.fmep.org/settlement_info/settlement-info-and-tables/stats-data/comprehensive-settlement-population-1972-2006.
- ICG (International Crisis Group) (2008): Palestine Divided, Middle East Briefing, No. 25, in: www.crisisgroup.org.
- JMCC (Jerusalem Media and Communication Centre) (2009): Poll No. 67, January 2009, in: www.jmcc.org.
- Mearsheimer, John J./Walt, Stephen M. (2007): Die Israel-Lobby. Wie die amerikanische Außenpolitik beeinflusst wird, Frankfurt am Main.
- Quandt, William B. (1986): Camp David. Peacemaking and Politics, Washington, D.C.
- White House (2009): The Agenda. Foreign Policy, in: www.whitehouse.gov/agenda/foreign_policy/.

■ Der Autor

PD Dr. Martin Beck ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Nahost-Studien (IMES) und Privatdozent an der Universität Hamburg. Zurzeit hält er sich als Gastwissenschaftler an der University of Durham, School of Government and International Affairs, in England auf.

E-Mail: beck@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/beck>.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Der Nahostkonflikt sowie die internen Entwicklungen in Israel und Palästina gehören zu den am IMES behandelten Schwerpunktthemen. Gleichzeitig werden Fragen der regionalen Politik im Nahen Osten in vergleichender Perspektive im GIGA-Forschungsschwerpunkt 2 („Gewalt, Macht und Sicherheit“) vertiefend analysiert.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Beck, Martin (1999): Die Erdölrevolution und der Petrolismus. Die Rolle des Erdöls für die Politik im Vorderen Orient, in: Pawelka, Peter/Wehling, Hans-Georg (Hg.): Der Vordere Orient an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft, Opladen, S. 35-55.

Beck, Martin (2002): Friedensprozeß im Nahen Osten. Rationalität, Kooperation und politische Rente im Vorderen Orient, Wiesbaden.

Beck, Martin (2003): Aussicht auf Frieden in Nahost? Fahrplan und Genfer Abkommen im Lichte konflikt-theoretischer Überlegungen, in: Sicherheit und Frieden, 21.3-4, S. 115-120.

Beck, Martin (2004): Jenseits globaler Trends. Zur Bedeutung der israelisch-amerikanischen Allianz für das palästinensische Herrschaftssystem, in: Pawelka, Pawelka/Richter-Bernburg, Lutz (Hg.): Religion, Kultur und Politik im Vorderen Orient. Die Islamische Welt im Zeichen der Globalisierung, Wiesbaden, S. 93-106.

Beck, Martin/Shabafrouz, Miriam (2007): Iran. Gewichtiger Gegenspieler westlicher Interessen, Hamburg, GIGA Focus Nahost, Nr. 10.

Godehardt, Nadine/Hanif, Melanie/Sakaeda, Ryoma (2009): Sicherheitspolitische Herausforderungen der Regierung Obama in Asien, GIGA Focus Asien, Nr. 1.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative Commons-Lizenz Attribution No-Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Nahost wird vom GIGA Institut für Nahost-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht. Redaktion: Martin Beck; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler; Lektorat: Vera Rathje Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Nahost-Studien

IMPRESSUM