



Der Nahe Osten war nicht nur Schauplatz von Auseinandersetzungen zwischen unmittelbar betroffenen ethnischen und religiösen Gruppen. Die Region war auch umkämpfte Interessensphäre: zunächst zwischen den europäischen Kolonialmächten; dann während des Kalten Krieges vor allem der arabischen Länder sowie der Vereinigten Staaten von Amerika und der Sowjetunion. Internationale Spieler wirken bis heute auf vielfältige Weise direkt oder indirekt auf die regionalen Entwicklungen ein, verstärkt durch den Einfluss der jüdischen und palästinensischen Diaspora. Die internationalen Verflechtungen sind einerseits eine große Chance, den stockenden Friedensprozess zu befördern. Andererseits ruft jeder Lösungsansatz außer den direkt Betroffenen auch weitere Interessenparteien auf den Plan, die ihre Belange beeinträchtigt sehen.

Auf der Konferenz in Annapolis am 27. November 2007 brachte die US-Regierung unter George W. Bush (Mitte) die jüngste, sowohl von Israel (links: Ministerpräsident Ehud Olmert) als auch von der palästinensischen Autonomiebehörde (rechts: Präsident Machmud Abbas) gebilligte Initiative für eine Zwei-Staaten-Friedenslösung auf den Weg.

Das geopolitische Umfeld des Nahostkonflikts

Der Nahostkonflikt war immer mehr als ein bloßer Lokalkonflikt um jenes kleine Gebiet »Palästina«, wo 1882 die ersten zionistischen Siedler eintrafen, um ihre Vision eines jüdischen Nationalstaates zu realisieren. Bald sahen diese sich einer Gegenbewegung der alteingesessenen arabischen Bevölkerung ausgesetzt. Einiges spricht dafür, dem Konflikt spätestens seit dem Ersten Weltkrieg regionale, ja weltpolitische Bedeutung zuzusprechen. Wenn es im Folgenden darum geht, die externen Akteure und ihre Bedeutung für den Nahostkonflikt nach dem Zweiten Weltkrieg etwas eingehender zu beleuchten, gilt es, einen historischen Einschnitt zu beachten: Der dritte israelisch-arabische Krieg (der Sechstage- bzw. Junikrieg) von 1967 löste auf arabischer Seite einen Wechsel der zentralen Spieler im Nahostkonflikt aus – und damit auch der externen Akteure und deren Rolle. War der Nahostkonflikt zwischen der Gründung des Staates Israel 1948 und dem Junikrieg 1967 im Wesentlichen eine zwischenstaatliche arabisch-israelische Auseinandersetzung, so stellt er sich seitdem im Kern als israelisch-palästinensischer Konflikt dar.

Vom ersten zum dritten Nahostkrieg 1948/49 bis 1967

Der erste israelisch-arabische Krieg 1948/49 begründete ein neues Nahostproblem. Hatte es sich in der Mandatsära um einen gesellschaftlichen Konflikt zweier miteinander konkurrierender Nationalismen innerhalb des von Großbritannien beherrschten Palästina gehandelt, so wandelte sich dieser nun in eine zwischenstaatliche Auseinandersetzung. Anders als von den Vereinten Nationen 1947 in ihrer Resolution 181 beabsichtigt, konstituierte sich zwar Israel als Staat, die palästinensische Nationalbewegung aber wurde völlig aufgegeben und das ihr zuge dachte Territorium fiel als Kriegsbeute an Jordanien, Israel und Ägypten. Mit Ausschaltung der mit Flucht und Vertreibung

konfrontierten Palästinenser als eigenständigen Akteuren rückten die arabischen Staaten, allen voran Ägypten, für zwei Jahrzehnte ins Zentrum des Nahostkonflikts.

Die erfolgreiche Gründung des Staates Israel und die anschließende Konsolidierung in den 1950er-Jahren wurde durch externe Einflussnahme stark begünstigt, wenn nicht erst ermöglicht. Mit entscheidend für Israels Erfolg in seinem Unabhängigkeitskrieg gegen die arabischen Angreifer war sowjetische Unterstützung. Diese war nicht nur im diplomatischen Bereich sehr viel ausgeprägter als die der USA, sondern umfasste auch militärische Hilfe: Während Moskau tschechoslowakischen Waffenlieferungen an Israel den Weg ebnete, hielten sich die USA bis zur Ära Kennedy an das von den Vereinten Nationen über den Nahen Osten verhängte Waffenembargo. Die Sowjetunion sah im Zionismus aufgrund dessen sozialistischer Wurzeln einen potenziellen Verbündeten, dessen Modernität für die von europäischen Kolonialherren geprägten arabischen Monarchien eine fundamentale Herausforderung darstellen würde. Die US-Administration begegnete Israel hingegen mit Ambivalenz: Zwar machte sich Präsident Harry S. Truman aus innenpolitischen und humanitären Gründen für eine Anerkennung Israels stark, das State Department verhinderte aber eine weiterreichende Unterstützung des zionistischen Projekts. Noch unter der Präsidentschaft Roosevelts hatten die USA begonnen, Pläne für den Wiederaufbau Europas zu schmieden. Hierbei spielten das Erdöl und damit gute Beziehungen zur arabischen Welt eine zentrale Rolle. Es sollte bis zum Junikrieg 1967 dauern, ehe Israel in den außenpolitischen Strategien der USA an Bedeutung gewann.

In den 1950er-Jahren überließen es die USA anderen, substantielle Beiträge für die Konsolidierung des jungen israelischen Staates zu leisten. Nach der durch den stalinistischen Antisemitismus ausgelösten Entfremdung Israels von der Sowjetunion waren die entscheidenden proisraelischen Akteure in den 1950er-Jahren allerdings zumindest US-amerikanische Verbündete. Wesentliche Hilfe im militärischen Bereich leistete Frankreich, dessen Rüstungslieferungen von hoher Bedeutung für den militärischen Sieg Israels im Junikrieg 1967 sein sollten. Zur Stabilisierung des prekären Staatsbudgets trugen Mitte der 1950er-

Der Kalte Krieg und die heißen Konflikte im Nahen Osten

Die Ära zwischen 1947 und 1990 war durch den globalen Konflikt zwischen Ost und West, zwischen dem Warschauer Pakt und der NATO und den ihnen jeweils nahestehenden Staaten und politischen Bewegungen beherrscht. Spätestens nach der Stabilisierung der jeweiligen Einflussphären zwischen 1956 (Ungarn- und Polenkrise) und 1961/62 (Kubakrise, Berliner Mauerbau) standen sich die Machtblöcke in der nördlichen Hemisphäre in einem »eingefrorenen« Konflikt gegenüber, daher die Bezeichnung »Kalter Krieg«. Angeheizt durch die Dekolonialisierung der 1950er- bis 1970er-Jahre tobten in der südlichen Hemisphäre währenddessen sogenannte »Stellvertreterkriege« (so in Korea, Vietnam und vielfach in Afrika). Zu dieser Wahrnehmung passt der massive Einfluss, den die beiden Supermächte auf den Nahostkonflikt ausübten: Die französisch-britische Intervention am Suezkanal von 1956 endete auf Druck der USA und infolge sowjetischer Drohungen. Während des »Schwarzen Septembers« 1970 verlegten beide Supermächte Kräfte in das östliche Mittelmeer. Parallel dazu sprachen ihre politischen Führungen miteinander über das »rote Telefon«. Auch der Oktoberkrieg 1973 zog eine



picture-alliance/OKAPIA.KG, Ge

Das rote Telefon: Der drahtlose heiße Draht zwischen den Führungen in Washington und Moskau lief über die Erdfunkstelle Raisting im bayerischen Landkreis Weilheim-Schongau.

massive Alarmierung von Luftlande- und Marinekräften sowie von Nuklearwaffen nach sich; das trug entscheidend zur Beendigung des Krieges bei.

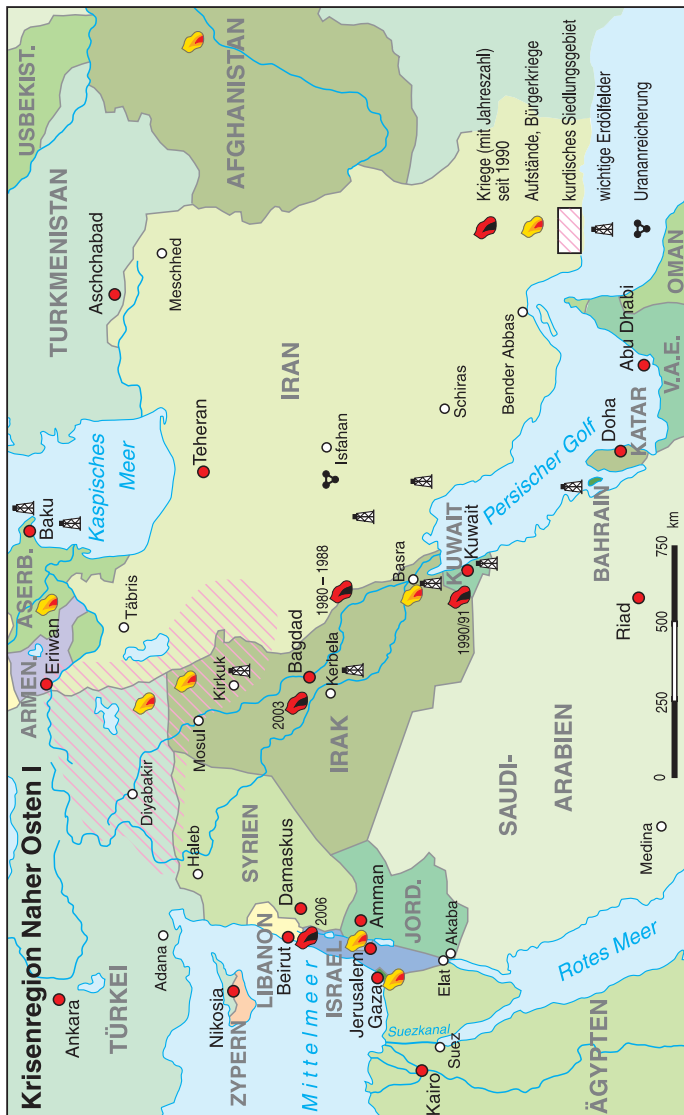
Betrachtet man die Kriege im Nahen Osten jedoch genauer, so entziehen sie sich der Einordnung als reine Stellvertreterkriege: Oft waren es eher die regionalen Spieler, welche die Großmächte für ihre Interessen einspannten. Das Paradebeispiel hierfür liefert Ägypten,

dessen diplomatische Wege sich geschickt zwischen Washington und Moskau hin- und herbewegten. Hatte sein Präsident Gamal Abd el-Nasser seine Armee seit den 1950er-Jahren massiv mit Waffen sowjetischer und tschechoslowakischer Herkunft aufgebaut, so forderte sein Nachfolger Mohammed Anwar as-Sadat im Juli 1972 die zahlreichen sowjetischen Militärberater auf, das Land zu verlassen. Auch die israelische Regierung vermochte es über lange Zeit, ihre Interessen mit denen des »Westens« zu verknüpfen: seit dem Oktoberkrieg erfolgt US-Hilfe für Israel. Aber auch die palästinensische Seite instrumentalisierte geschickt die westliche Öffentlichkeit. Gleichwohl bleibt den Großmächten – heute den USA, Russland und zunehmend der Europäischen Union – eine bedeutende Rolle im Nahostkonflikt: Sie können die Intensität der Auseinandersetzungen, etwa durch finanzielle Zuwendungen, Waffenlieferungen oder durch Medien(des)interesse verstärken oder verringern. Zudem wirken sie oft entscheidend auf politische Verständigungsinitiativen hin. (mr)

bis Mitte der 1960er-Jahre vor allem die sogenannten Reparationszahlungen der Bundesrepublik Deutschland bei.

Die USA waren in den 1950er-Jahren darum bemüht, nicht direkt in den Nahostkonflikt hineingezogen zu werden. Ihren Verbündeten gegenüber stellten sie klar, dass die Ära direkter Kontrolle über den Vorderen Orient in Form des Kolonialismus der Vergangenheit angehöre. Als Großbritannien und Frankreich 1956 in Allianz mit Israel Ägypten angriffen und damit den zweiten Nahostkrieg auslösten, übten die USA massiven diplomatischen Druck auf London aus und zwangen die Kriegsparteien zum Rückzug. Die Sowjetunion hingegen hatte ein strategisches Interesse daran, den Nahostkonflikt dem Magnetfeld des Ost-West-Konflikts auszusetzen und ließ 1955 erstmals Rüstungslieferungen aus der Tschechoslowakei an Ägypten zu.

Mit dem Sechstagekrieg 1967 wurden neue Fakten geschaffen, sodass die USA ihre Balancepolitik im Nahostkonflikt aufgaben. Israels triumphaler Sieg über die von der Sowjetunion hochgerüsteten Armeen Ägyptens und Syriens machten den jüdischen Staat in der Ära des Ost-West-Konflikts gleichsam zu einem natürlichen Verbündeten der USA.



© Ing.-Büro für Kartographie J. Zwick, Gießen / MGFA

Externe Akteure seit dem Junikrieg 1967

Mit dem Sechstagekrieg war die Ära vorüber, in der die zentralen Widersacher Israels im Nahostkonflikt Staaten waren: Das Versagen der arabischen Anrainer Israels hatte auch deren Konzept, im Rahmen des Panarabismus als Sachwalter der palästinensischen Interessen aufzutreten, die Grundlage entzogen. Die PLO, die drei Jahre zuvor als Instrument ägyptischer Interessen gegründet worden war, wurde nun unter Führung Jassir Arafats, einer bisher unbedeutenden Randfigur, zu einer autonomen Organisation und zentralen Konfliktpartei gegenüber Israel ausgebildet. Zwar entwickelte sich der Nahostkonflikt nach 1967 rasch von einer israelisch-arabischen zu einer israelisch-palästinensischen Konfrontation. Die USA hatten aber nun zunächst primär die Bedeutung des Nahostkonflikts vor dem Hintergrund der Ost-West-Konfrontation im Visier. Der Oktoberkrieg 1973 zwischen Israel und Ägypten sowie Syrien hatte einigen Beobachtern zufolge die Gefahr eines Weltkrieges heraufbeschworen und führte den USA die Dringlichkeit eines Friedens im Nahen Osten vor Augen.

Kairo war es in den 1950er- und 1960er-Jahren gelungen, die Supermächte gegeneinander auszuspielen und von beiden Seiten Hilfeleistungen zu erhalten. Nachdem aber zum einen die Entspannungspolitik auf globaler Ebene eine Fortsetzung dieser Strategie unmöglich machte und zum anderen die militärische Unterstützung Moskaus die Niederlage gegen Israel nicht verhindern konnte, entschied sich Ägypten für eine Allianz mit den USA. Angesichts des Aufstiegs Israels zum wichtigsten Verbündeten der USA im Nahen Osten setzte dies ein Arrangement mit dem Nachbarn voraus. Unter Vermittlung von US-Präsident Jimmy Carter kam es 1978 in Camp David zu Verhandlungen, die in einen ägyptisch-israelischen Frieden mündeten. Damit war der Ost-West-Konflikt im Nahen Osten zehn Jahre vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion entschieden: Deren Einfluss auf die arabische Welt war mit dem ägyptischen Lagerwechsel so geschwächt, dass die westliche Vorherrschaft im Nahen Osten in den 1980er-Jahren nicht mehr ernsthaft infrage stand.

Diesen weltpolitischen Triumph im Nahen Osten bezahlten die USA allerdings damit, nicht mehr unmittelbar auf den neuen

zentralen Antagonisten Israels, die PLO, einwirken zu können. Im Vertragswerk von Camp David, das dem Anspruch nach auch den Rahmen für eine friedenspolitische Lösung des Konflikts um die von Israel besetzten Gebiete stecken sollte, fand die PLO nicht einmal Erwähnung. Als eine Organisation, deren Gegner mit der Supermacht USA verbunden war, erkannte die PLO rasch die Notwendigkeit, selbst Alliierte im internationalen System zu rekrutieren. Dies gelang ihr zunächst auf regionaler Ebene: Die Arabische Liga erkannte die PLO bereits 1974 als einzige legitime Vertreterin des palästinensischen Volkes an. Dass sich hinter dieser Formel nicht nur Rhetorik, sondern eine Machtposition der PLO verbarg, musste Ägypten nach seinem Separatfrieden mit Israel erkennen, als es sich in der arabischen Welt einer mehrjährigen Isolationspolitik ausgesetzt sah.

Finanzpolitische Notwendigkeiten waren es, die über die weitere Positionierung der PLO im internationalen System mitentscheiden sollten. Zwar gab es auch Fraktionen in der PLO, die sich an der Logik des Ost-West-Konflikts orientieren wollten, Arafat erkannte aber die begrenzten Potenziale einer solchen Strategie. Sein Konzept eines reinen Nationalismus, das auf jede Positionierung in gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Belangen verzichtete, erlaubte es ihm, sich als Nutznießer der Scheckbuchdiplomatie der Golfstaaten zu empfehlen. Dies wiederum stärkte die Position Arafats, der die PLO zu einer Staatsbürokratie ausbaute. Zur Staatlichkeit fehlten der Organisation nur das Territorium und das damit verbundene Recht zur Steuererhebung; dieses Defizit sollten Saudi-Arabien und Kuwait bis Anfang der 1990er-Jahre durch ihre Hilfszahlungen jedoch kompensieren.

Die wachsende regionalpolitische Bedeutung der PLO machte die Organisation auch als Partner für Akteure attraktiv, die durch die »spezielle Beziehung« zwischen Israel und den USA jeglichen Einfluss auf die Region des Nahen Ostens zu verlieren drohten. Dazu gehörten neben den Vereinten Nationen, die der PLO 1974 Beobachterstatus verliehen, vor allem die Staaten Westeuropas. Vor diesem Hintergrund sollten sich die ersten außenpolitischen Gehversuche der Europäischen Gemeinschaft (EG) in Form der 1971 aufgenommenen Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) auf den Nahen Osten konzentrieren. Mit der Erklärung von Venedig aus dem Jahre 1980 setzte

die EG auf diplomatischer Ebene einen deutlichen Kontrapunkt zu den USA: Erstmals handelte ein Akteur, der nicht aus der Dritten Welt stammte, die Palästinafrage nicht als bloßes Flüchtlingsproblem ab – und anerkannte die palästinensische Gesellschaft als Volk.

Auf dem Weg zur Zweistaatlichkeit?

Neben verschiedenen inneren Entwicklungen war es zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein zentraler regionaler Faktor, der den Beginn einer möglichen Transformation des israelisch-palästinensischen Konflikts in die friedliche Koexistenz zweier Staaten markierte: Nach der irakischen Annexion Kuwaits 1990 verprellte Arafat aufgrund seiner lavierenden Haltung Saudi-Arabien und Kuwait, die ihre Zahlungen an die PLO einstellten. Den drohenden finanziellen Kollaps der Organisation konnte die PLO nur abwenden, indem sie die Offerte der westlichen Welt aufgriff, im Falle einer Verständigung mit Israel den Aufbau einer eigenständigen, von der PLO getragenen palästinensischen Verwaltungsstruktur zu finanzieren. Der Osloer Friedensprozess von 1993, an dessen Zustandekommen und Entwicklung ursprünglich weder die USA noch die EU Anteil hatten, ermöglichte die Realisierung dieses Projekts.

Die externe Unterstützung für den israelisch-palästinensischen Friedensprozess war erheblich. Aus Sicht der USA bot ein mögliches Ende der israelischen Besetzung Palästinas die Chance, eine zentrale Quelle des in der arabischen Welt verbreiteten Antiamerikanismus auszutrocknen. Die EU wiederum sah für sich die historische Chance, über die finanzielle und logistische Förderung des palästinensischen Staatsaufbaus eine eigenständige Rolle im Nahen Osten zu spielen – und dies unter dem wohlwollenden Auge sowohl der USA als auch Israels.

Der Osloer Friedensprozess scheiterte primär an internen Widersprüchen; allerdings übten die EU, vor allem aber auch die USA in entscheidenden Phasen zu wenig konkreten Druck auf die Konfliktparteien aus. Nach Beginn der Al-Aksa-Intifada im September 2000 und dem Zusammenbruch des Friedensprozesses taten sich insbesondere die USA schwer, grundlegende

Maßnahmen für dessen Wiederbelebung einzuleiten. Im beginnenden 21. Jahrhundert standen die Irakpolitik und der Antiterrorkampf so stark im Vordergrund der US-Politik gegenüber dem Vorderen Orient, dass Initiativen im Konflikt um die von Israel besetzten Gebiete – insbesondere auch der »Fahrplan« (Road Map) des Nahostquartetts USA, EU, Russland und Vereinte Nationen – kaum mehr als eine Alibifunktion besaßen.

Erst der überraschende Ausgang der demokratischen Parlamentswahlen in Palästina entfachte eine neue Dynamik. Die palästinensischen Meinungsforschungsinstitute hatten der jahrzehntelang von Arafat geführten Mehrheitsfraktion der PLO, der Fatah, für die Wahlen am 25. Januar 2006 einen – wenn auch eher knappen – Wahlsieg vorausgesagt. Es gewann aber eindeutig die Hamas, die sich mit 74 von 132 Sitzen eine komfortable Mehrheit im palästinensischen Legislativrat sicherte. Der Westen reagierte schockiert und kam der Forderung Israels nach, die Hamas als Regierungspartei umfassend zu isolieren. Rasch betonte die USA, eine von der Hamas geführte Regierung nur anerkennen zu wollen, wenn diese einseitig einen umfassenden Gewaltverzicht erkläre sowie das Existenzrecht Israels und das Osloer Vertragswerk uneingeschränkt akzeptiere. Dem schloss sich die EU an und verkündete im April 2006, all jene Hilfszahlungen auszusetzen, auf die die Hamas direkten Zugriff gehabt hätte, und keine Kontakte zu Mitgliedern der Hamas in der Regierung zu unterhalten. Der Boykott schloss Ministerpräsident Ismail Haniyya ein, sodass sich die westliche Verbindung zur palästinensischen Autonomiebehörde nun weitgehend auf Mahmud Abbas konzentrierte, der nach dem Tod Arafats im November 2004 die Führung der PLO übernommen hatte und im Januar 2005 mit klarer Mehrheit zum Präsidenten gewählt worden war.

Die westliche Isolationspolitik gegenüber der Hamas trug dazu bei, dass sich die Fatah trotz Wahniederlage dazu ermutigt fühlte, die Schaltstellen der Macht in den palästinensischen Autonomiegebieten besetzt zu halten. Dies wiederum war einer jener Faktoren, der die Hamas dazu brachte, im Juni 2007 im Gazastreifen zu putschen und dort die Fatah vollständig zu entmachten. Daraufhin erklärte Präsident Abbas Ministerpräsident Haniyya für abgesetzt und schloss die Hamas faktisch von der Herrschaft im Westjordanland aus.

Der Westen erkannte die von Abbas eingesetzte Regierung unter Führung von Salam Fayyad ohne Zögern an und griff auf die in den 1990er-Jahren eingesetzten Verfahren zurück, um die palästinensische Führung im Westjordanland zu stärken: massive finanzielle Unterstützung und Förderung eines Friedensprozesses mit Israel. Höhepunkte dieser Bemühungen bildeten die Konferenzen von Annapolis und Paris im November und Dezember 2007. In Annapolis initiierte die Regierung der USA mit großem diplomatischem Aufwand ein Treffen des israelischen Ministerpräsidenten Ehud Olmert mit Abbas, das in eine gemeinsame Erklärung mündete, in der noch vor Ablauf des Jahres 2008 die Errichtung eines friedlich mit Israel koexistierenden palästinensischen Staates avisiert wurde. Im darauffolgenden Monat sagte die Staatengemeinschaft in Paris Abbas eine auf drei Jahre verteilte Summe von 7,4 Milliarden US-Dollar an Hilfsgeldern zu.

Mitte 2008 sind Israel und die PLO nach wie vor weit von einer endgültigen Einigung entfernt, und auch die Spaltung der palästinensischen Autonomiegebiete in »Hamasland« und »Fatahland« ist nicht überwunden. Bis dato war die Politik der internationalen Gemeinschaft nur bedingt dazu geeignet, einen Beitrag zur Lösung der vertrackten Situation zwischen Israel und Palästina und der inneren Spaltung in Palästina zu leisten; mitunter verstärkte die westliche Politik die negativen Tendenzen sogar. Washington hat die Konfliktparteien zu einer neuen Friedensinitiative gedrängt, zu der die beiden Parteien angesichts des politischen Gewichts der USA schwerlich nein sagen konnten. Ob der Zeitpunkt aber wirklich günstig gewählt war, kann bezweifelt werden: Die palästinensische Führung unter Abbas und Fayyad genoss zwar das Vertrauen des Westens, die Legitimität in der eigenen Bevölkerung aber war prekär. Auch der israelischen Regierung fehlte es angesichts der massiven innenpolitischen Kritik am Sommerkrieg 2006 gegen die Hisbollah und den persönlichen Verstrickungen Olmersts in Korruptionsskandale an Stärke im Inneren. Dessen außenpolitische Aktivitäten wurden deshalb auch im eigenen Land zunehmend als Aktivismus betrachtet, der von den eigentlichen Problemen ablenken sollte. Auf palästinensischer Seite wiederum wurde der Rückhalt der PLO zugunsten der Hamas durch den fortgesetz-

ten israelischen Siedlungsbau in den palästinensischen Gebieten weiter geschmälert.

Finanzielle Unterstützung für die palästinensischen Gebiete und die Förderung eines israelisch-palästinensischen Friedensprozesses gehören sicherlich zu den vornehmen diplomatischen Aufgaben der internationalen Gemeinschaft: Ohne nachhaltige westliche Unterstützung erscheinen die Erfolgsaussichten für einen israelisch-palästinensischen Friedensprozess sehr gering. Allerdings sollte aus dem Scheitern in der Vergangenheit für die Zukunft die Konsequenz abgeleitet werden, sehr viel Mühe auf das Design eines Friedensprozesses und die Förderung guter Rahmenbedingungen zu legen. Führt ein Friedensprozess nämlich nicht zum Erfolg, so ist die daraus entstehende Situation in der Regel schlechter, als hätte keiner stattgefunden: Ein gescheiterter Friedensprozess schwächt Vertrauen und Hoffnung auf Frieden – zwei Voraussetzungen, die für eine erfolgreiche Friedensinitiative von höchster Bedeutung sind.

Martin Beck