

Stefan Braun

Duell zweier Freunde

Die USA und Israel bei der Friedenssuche im Nahen Osten

LIT

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort

I. VORÜBERLEGUNG UND GRUNDLAGE DER UNTERSUCHUNG

1. Zur Prämisse und Fragestellung: Einleitung 17

1.1	Die Ursprünge des Nahostkonflikts	20
1.2	Der Sechs-Tage-Krieg als Wendepunkt des Konflikts	22
1.3	Die Resolution 242 des UN-Sicherheitsrats als Basis einer Konfliktlösung	23
1.4	Die Rolle der USA bei der Friedenssuche im Nahen Osten	24
1.5	Die Gründe für den Stillstand in den achtziger Jahren: War der Konflikt nicht „reif“ für eine Lösung?	26
1.6	Die Teillösungen des Konflikts, die US-Auslandshilfe für Israel und deren Folgen für die Friedenssuche – die Prämisse der Untersuchung	29
1.7	Der Ausbruch der Intifada und die drei nachfolgenden Friedensinitiativen der US-Regierung zwischen 1987 und 1992 – zur zentralen Fragestellung	33
1.8	Der Aufbau der Untersuchung	35
1.9	Quellen und Recherchen	37

2. Das 'Zwei-Ebenen-Spiel': der theoretische Rahmen der Untersuchung 39

2.1	Die Grundelemente des Ansatzes von Robert D. Putnam	39
2.1.1	Die Kunst des Verhandeln: der Zwang zu simultanen Gesprächen nach „innen“ und nach „außen“	39
2.1.2	Der Fokus des Ansatzes von Putnam: Der Abschluß und der Bestand internationaler Abkommen	40
2.1.3	Was sichert den Bestand eines internationalen Abkommens: der innenpolitische Handlungsspielraum als 'erklärende Variable'	40
2.1.4	Der Zwang zur Ratifizierung: das analytische Bindeglied zwischen außen- politischer Kooperation und ihren innenpolitischen Rahmenbedingungen	42
2.1.5	Die Bestimmungsfaktoren des Handlungsspielraums	42
2.1.6	Instrumente zur Veränderung der Präferenzen	45

2.2	Präzisierungen des Modells für die Untersuchung des amerikanisch-israelischen Verhandlungsprozesses	48
2.2.1	Der innenpolitische Handlungsspielraum als Basis sowohl für eine Veränderung als auch für eine Fortsetzung des Status quo	48
2.2.2	Das 'Zwei-Ebenen-Spiel' als Form des Einflusses	48
2.2.3	Der Ansatz von Putnam und der Verhandlungsablauf zwischen Amerikanern und Israelis	52
2.3	Die zentralen politischen Akteure in den USA und in Israel	53
2.3.1	US-Kongreß, jüdische Gemeinde und amerikanische Öffentlichkeit: der innenpolitische Handlungsspielraum der US-Administration	53
2.3.2	Parteien in der Knesseth und israelische Öffentlichkeit: der Handlungsspielraum der Regierung in Jerusalem	58
2.4	Die Hypothesen: Amerikanisch-israelische Verhandlungen nach der Intifada, dem II. Golfkrieg und dem Ende des Ost-West-Konflikts	60
3.	Die bilateralen Beziehungen und der Triumph des Status quo bis 1987	63
3.1	Ziele und Handlungsspielräume amerikanischer Regierungen von Truman bis Reagan	64
3.1.1	Die Präferenzen der US-Administrationen	64
3.1.1.1	Die Eindämmung des sowjetischen Einflusses wird oberstes Ziel der US-Politik	65
3.1.1.2	Die Kooperation mit Israel rückt in den Vordergrund	66
3.1.1.3	Der Yom-Kippur-Krieg zwingt zur Friedenssuche	68
3.1.1.4	Der Kalte Krieg erhält seine dominierende Rolle zurück	70
3.1.2	Der Handlungsspielraum der amerikanischen Regierungen	71
3.1.2.1	Der außenpolitische Konsens	71
3.1.2.2	Der wachsende Einfluß der jüdischen Gemeinde in den USA	73
3.1.2.3	Die pro-israelische Grundhaltung der amerikanischen Öffentlichkeit	76
3.1.2.4	Die Bedeutung des Kongresses für die Auslandshilfe	77
3.2	Prioritäten und Handlungsspielräume der israelischen Regierungen von der Staatsgründung bis zur Intifada	78
3.2.1	Die Präferenzen der israelischen Administrationen	78
3.2.1.1	Die israelischen Ziele zwischen Staatsgründung und Juni-Krieg 1967	80
3.2.1.2	Die Ziele zwischen dem Junikrieg und dem Machtwechsel 1977	82
3.2.1.3	Von der Wahl des Likud-Blocks 1977 bis zum palästinensischen Aufstand 1987	85
3.2.2	Der Handlungsspielraum israelischer Regierungen von der Unabhängigkeit bis zum palästinensischen Aufstand	88
3.2.2.1	Der innenpolitische Spielraum zwischen 1948 und 1967	88
3.2.2.2	Der innenpolitische Spielraum zwischen Junikrieg und Machtwechsel	90
3.2.2.3	Der Handlungsspielraum des Likud bis zum Ausbruch der Intifada	95
3.3	Der außenpolitische Spielraum der israelischen Regierung und der Triumph des Status quo bei der Friedenssuche	96

II. **UNTERSUCHUNG DER DREI US-FRIEDENSINITIATIVEN ZWISCHEN 1987 UND 1992**

4.	Die Intifada und die Friedensinitiative von George Shultz 1987/88	107
4.1	Der Aufstand der Palästinenser in den von Israel besetzten Gebieten ...	107
4.1.1	Die Gründe für den Beginn des palästinensischen Aufstandes	109
4.1.2	Die Organisation und der Verlauf des Aufstandes im ersten Jahr	112
4.2	Präferenzen in Israel nach Ausbruch der Intifada	116
4.2.1	Die erste Reaktion in Israel: Die Armee muß für Ruhe sorgen	118
4.2.2	Reaktionen und Präferenzen der Parteien und der Bevölkerung Israels	121
4.2.2.1	Kann und soll die Intifada militärisch beendet werden? Öffentliche Kritik an der Armee	122
4.2.2.2	Wie könnte ein Frieden aussehen? Alternativen aus israelischer Sicht	122
4.2.2.3	Territorialer Maximalismus oder Gebietskompromiß? Die Spaltung in zwei Lager	127
4.2.2.4	Der Ausbruch der Intifada und die Präferenzen in Israel: Welche Positionen vertraten die Parteien zu Beginn des Aufstandes?	129
4.2.2.5	Der Aufstand und die israelische Öffentlichkeit - erste Trends	132
4.2.3	Der Handlungsspielraum der Gegner und Befürworter eines Kompromisses in der Knesseth und der „Großen Koalition“	135
4.3	Die Präferenzen in den Vereinigten Staaten nach Beginn der Intifada ...	138
4.3.1	Die ersten Reaktionen der amerikanischen Regierung	140
4.3.2	Die Reaktionen und Präferenzen der jüdischen Gemeinde, der Öffentlichkeit und des US-Kongresses	143
4.3.3	Der „Stand der Dinge“ im Januar 1988 und die Ziele von Shultz	148
4.3.3.1	Wer könnte an Verhandlungen teilnehmen: die prozedurale Hürde	148
4.3.3.2	Worüber soll verhandelt werden: die substantielle Hürde	149
4.3.3.3	Erste Gespräche und die Neueinschätzung der Situation durch Shultz	150
4.4	Die Initiative von George Shultz und die Verhandlungen zwischen Israel und den Vereinigten Staaten	154
4.4.1	Das Konzept des amerikanischen Außenministers.....	154
4.4.2	Vom Entschluß zum US-Engagement bis zur ersten Shultz-Reise	156
4.4.3	Der erste Teil der „Shuttle-Diplomatie“: George Shultz stellt seinen Plan zur Diskussion	158
4.4.4	Zwischen Shultz-Reise und Schamirs Washington-Besuch: erste Reaktionen auf den Shultz-Plan in Israel und den USA	169
4.4.5	Der Besuch von Yitzhak Schamir in Washington: Israels Ministerpräsident setzt seine Ziele durch	166
4.4.6	Der zweite Teil der Shuttle-Diplomatie: George Shultz wendet sich an die israelische Öffentlichkeit	170
4.4.7	Der dritte Teil der Shuttle-Diplomatie: Shultz bemüht sich vergeblich	174

4.5	Die Gründe für das Scheitern des Shultz-Plans: Zu schnell zu viel ohne Druck	177
4.5.1	Mangelnde Präferenz für mehr Druck in den USA	178
4.5.2	Genügend Spielraum für den <i>Status quo</i> in Israel	180
5.	Neuwahlen in Washington und Jerusalem und die Friedensinitiative unter George Bush 1989/90	183
5.1	Die Karten werden neu gemischt: Regionale Veränderungen	183
5.1.1	Der „Rückzug“ König Husseins von der West Bank	183
5.1.2	Die Parlamentswahlen in Israel	185
5.1.2.1	Der Wahlkampf im jüdischen Staat	186
5.1.2.2	Das Ergebnis der Wahlen vom 1. November 1988	188
5.1.2.3	Die Koalitionsverhandlungen und die Neuaufgabe der „Großen Koalition“	191
5.1.3	Die Initiative der palästinensischen Befreiungsorganisation und der Beginn eines Dialogs mit den USA	193
5.1.4	Die Intifada im zweiten und dritten Jahr und die Reaktion Israels	198
5.2	Forderungen nach einer „israelischen Initiative“: Strategie und Handlungsspielraum der neuen Regierung unter George Bush	201
5.2.1	Im Präsidentschaftswahlkampf: Zurückhaltung zum Nahostkonflikt	201
5.2.2	Das Nahost-Team der neuen Regierung	202
5.2.3	Die „Einladung“ zu einer Friedensinitiative Israels: zur Strategie der US-Administration	203
5.2.4	Was denkt das Land? Der Spielraum der neuen Regierung und die Präferenzen der übrigen Akteure	208
5.3	Die Präferenzen in Israel: So viel Verhandlungen wie nötig, so wenig Veränderung wie möglich	211
5.3.1	Das Bedürfnis nach Geschlossenheit und die Abwehr eines rechten Bündnisses: Fortsetzung der „Großen Koalition“	211
5.3.2	Vorschläge der „Koalitionspartner“ für begrenzte Autonomie und lokale Wahl der Palästinenser	213
5.3.3	Die Präferenzen der Parteien und der Öffentlichkeit in Israel: Rückzug versus Annexion	219
5.3.4	Die Handlungsspielräume der Befürworter und Gegner eines territorialen Kompromisses begünstigen den <i>Status quo</i>	221
5.4	Das „Tauziehen“ um den Beginn von Friedensgesprächen: Verhandlungsprozeß zwischen USA und Israel	223
5.4.1	Die US-Regierung fordert einen „israelischen Friedensplan“	223
5.4.2	Zwischen den Forderungen des Verbündeten in den USA und der Opposition in Israel: Likudblock und Arbeitspartei	226
5.4.3.	Der israelische Plan, Wahlen unter den Palästinensern abzuhalten, und die ersten amerikanischen Reaktionen	231
5.4.4	Überwiegend ablehnende Reaktionen auf den Wahlplan in Israel, unter den Palästinensern und in der arabischen Welt	233

5.4.5	Bakers Rede vor dem AIPAC erbringt erste Zugeständnisse der PLO, aber auch Widerstand im Kongreß	238
5.4.6	Machtkampf im Likudblock, drohender Bruch des Regierungsbündnisses und Rettungsversuche der US-Regierung	242
5.4.7	Dialog mit der Befreiungsorganisation: Die US-Regierung bringt die PLO erneut auf Kurs, und der Kongreß legt ihr „Fesseln“ an	248
5.4.8	Diplomatische Vermittlungen in Kairo und Washington: Auf dem schmalen Grat zwischen ernsthafter Diplomatie und einer Farce	250
5.4.9	Israels Regierungskoalition zerbricht nach einem Ultimatum: das Ende der „ausgeklügelten“ Strategie	255
5.4.10	Die Hintergründe des Scheiterns der Friedensinitiative	262
5.4.10.1	Ausbruch einer Debatte um den langfristigen Status von Ost-Jerusalem: Schamir findet einen „Fluchtweg“ aus der Friedensinitiative	263
5.4.10.2	Die parlamentarische Mehrheit mit den religiösen Parteien	269
6.	Der Krieg um Kuwait, die <i>win-sets</i> und die erneute Friedensinitiative unter George Bush 1991/92	275
6.1	Die Golfkrise und ihre Auswirkungen auf die nachfolgende Friedenssuche im Nahen Osten	276
6.1.1	Warum kam es zur Invasion Kuwaits und der amerikanischen Antwort? Zu den Motiven der beiden Hauptprotagonisten am Golf	276
6.1.2	Das Ende des Kalten Krieges im Nahen Osten: Die amerikanisch-sowjetische Kooperation und die wachsende Bedeutung der UN	280
6.1.3	Die Krise um Kuwait und ihre Folgen für die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Israel	285
6.1.4	Reaktionen der Syrer, Palästinenser und Jordanier auf die Krise am Golf	291
6.2	Das „Fenster zum Frieden“ muß genutzt werden: Prioritäten und Handlungsspielraum der US-Regierung nach dem Golfkrieg	297
6.2.1	Die Chance zur Konfliktlösung ergreifen, um weitere Kriege zu vermeiden: die Prioritäten der Bush-Regierung	297
6.2.2	Die Aussichten auf eine Annäherung waren noch nie so gut: die Hoffnungen der US-Administration	301
6.2.3	Die Friedenssuche unterstützen und Israel helfen: die Präferenzen der Öffentlichkeit, des Kongresses und der jüdischen Gemeinde	303
6.3	Nach dem überstandenen Krieg stehen eigene Interessen im Vordergrund: Handlungsspielraum der israelischen Regierung	306
6.3.1	Besetzte Gebiete behalten, Siedlungen bauen und sowjetische Immigranten aufnehmen: die Schamir-Regierung nach dem Golfkrieg	307
6.3.2	Wie könnten sich die Ziele der Regierung verwirklichen lassen: die Hoffnungen der israelischen Administration	310
6.3.3	Der Regierungschef vergrößert die Koalition, und die Öffentlichkeit sehnt sich nach Frieden: Schamirs Handlungsspielraum im Frühjahr 1991	313

6.4	Die US-Friedensinitiative nach dem Zweiten Golfkrieg: von der Rede vor dem Kongreß über die Konferenz von Madrid bis zum Prioritätenwechsel in Israel	316
6.4.1	Israel bei den Kriegskosten helfen und die Debatte über 'Kreditbürgschaften aufschieben': der Beginn des Verhandlungsprozesses	317
6.4.2	Die Hindernisse ausloten und die Idee einer „regionalen Konferenz“ forcieren: die ersten Reisen von Außenminister Baker in die Region	318
6.4.3	Siedlungspolitik kritisieren, Militärhilfe zusagen und diplomatischen Schutz anbieten: Wie Bush und Baker die Israelis gewinnen wollten	323
6.4.4	Einbeziehung der arabischen Staaten und Zusagen zur palästinensischen Delegation: Wie die US-Regierung Schamir keinen „Fluchtweg“ ließ	326
6.4.5	Die Gegenwehr der Schwächsten: Wie sich die Palästinenser den amerikanischen Zusagen an Israel verweigern wollten	333
6.4.6	Eine Entscheidung über die Kreditgarantien aufschieben: Wie die US-Regierung ihre Glaubwürdigkeit verteidigte	335
6.4.7	Amerikanisches Verhandlungsgeschick und Einsicht ins Unvermeidliche: Wie die letzte Brücke nach Madrid gebaut wurde	344
6.4.8	Stillstand nach dem Einstand: der Preis diplomatischer Doppeldeutigkeit bei der Madrider Konferenzöffnung	348
6.4.9	Schamir verliert seine Mehrheit, und die US-Regierung knüpft die Bewilligung der Bürgschaften an ein Ende des Siedlungsbaus	352
6.4.10	Das amerikanische <i>linkage</i> und der Wahlkampf in Israel: Wie die Ziele der Bush-Regierung und der Arbeitspartei korrespondierten	357
6.4.11	Der Prioritätenwechsel in Israel und seine amerikanische Sanktionierung: Rabins Wahlsieg und die Bewilligung der Kreditgarantien	362
6.5	Hoffnung auf Frieden im Nahen Osten: der Regierungs- und Prioritätenwechsel in Israel und seine Folgen	365
6.5.1	Die Probleme der ersten Monate: Friedenssuche zwischen dem Terror der Friedensgegner und den Reaktionen der Rabin-Regierung	365
6.5.2	Die Chance auf eine dauerhafte Konfliktlösung: die 'Prinzipienerklärung' zwischen Israel und der PLO	371
6.5.3	Erste Früchte der israelisch-palästinensischen Annäherung: der Friedensvertrag mit Jordanien	380
III.	ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK	
7.	Die USA, Israel und die Friedenssuche: Zusammenfassung und Bewertung eines Duells - vom Beginn der Intifada bis zu den Abkommen von Oslo	385
7.1	Das 'Zwei-Ebenen-Spiel' zwischen Washington und Jerusalem Gründe für Erfolg und Mißerfolg der Friedensbemühungen	386
7.1.1	Die Hoffnung auf die Kraft der Argumente: die Initiative von George Shultz 1987/88	386

	- Motive und Handlungsspielraum der US-Regierung	
	- Die Ausgangssituation in Israel	
	- Der Friedensplan von George Shultz	
	- Die Verhandlungsstrategie des amerikanischen Außenministers	
	- Schamirs Handlungsspielraum für ein „Nein“ zur amerikanischen Initiative	
7.1.2	Der Versuch, eine „Kiste ohne Schlupfloch“ zu bauen: die amerikanischen Friedensbemühungen 1989/90	393
	- Motive und Handlungsspielraum der Bush-Administration	
	- Die Ausgangssituation in Israel	
	- Die Zielsetzung der amerikanischen Regierung	
	- Die Verhandlungsstrategie der Bush-Administration 1989 und 1990	
	- Yitzhak Schamir triumphiert über George Bush und Schimon Peres	
7.1.3	Die erfolgreiche Minimierung von Schamirs innenpolitischem Handlungsspielraum: die Friedensinitiative der Bush-Administration 1991/92	402
	- Motive und Handlungsspielraum der Bush-Administration	
	- Die Ausgangssituation in Israel	
	- Die Zielsetzung der Bush-Administration	
	- Die Verhandlungsstrategie der Bush-Administration	
	- Yitzhak Schamir kann einen Gesprächsbeginn nicht mehr ablehnen	
	- Yitzhak Schamir verliert die parlamentarische Mehrheit in Israel	
	- Die Bush-Administration erreichte ihre zentralen Ziele der Friedenssuche	
7.2	Wie die Intifada, der II. Golfkrieg und das Ende des Ost-West-Konflikts Prioritäten und Handlungsspielräume veränderten	414
7.2.1	Konsequenzen des palästinensischen Aufstandes - zur ersten Hypothese	415
7.2.2	Die Konsequenzen des Golfkriegs - zur zweiten Hypothese	417
7.2.3	Die Konsequenzen der Entspannung zwischen Ost und West - zur dritten Hypothese	419
7.3	Das 'Zwei-Ebenen-Spiel' von Robert Putnam als Raster einer Untersuchung der amerikanisch-israelischen Verhandlungen zwischen 1987 und 1992	421
7.4	Die amerikanisch-israelischen Beziehungen und die Konsequenzen des Prioritätenwechsels in Jerusalem: die Prämisse der Untersuchung und die neue Rolle der USA	424

8. Was dann geschah: ein Nachwort zum Mord an Rabin, zur Wahl von Netanjahu und zur Politik unter Bill Clinton	429
Literaturverzeichnis	441

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN

Grafiken:

i. Der jeweilige Handlungsspielraum und der Abschluß eines Abkommens	41
ii. Der innenpolitische Handlungsspielraum und die Präferenzen der einzelnen Akteure	47
iii. Direkter und indirekter Einfluß im Rahmen bilateraler Verhandlungen	51

Schaubilder: Sitzverteilungen in der Knesseth und Zusammensetzungen der Koalitionsregierungen

1. Dezember 1987	137
2. Dezember 1988	190
3. Juni 1990	273
4. Juni 1992	364