

Miller, Aaron David: The Much Too Promised Land. America's Elusive Search for Arab-Israeli Peace. Bantam Books: New York 2008. 408 pp.

Der aus gutsituiertem jüdischem Haus stammende Aaron David Miller hat zu jener Gruppe von Nahostexperten gehört, die Bill Clinton während der Gipfelkonferenz in Camp David zur Hand gingen, auch wenn der damalige Präsident ihn inzwischen links liegen lässt. Der gegenwärtig am Woodrow Wilson International Center der George Washington University arbeitende Politologe diente Nationalen Sicherheitsberatern und sechs republikanischen und demokratischen Außenministern als Berater, zuletzt Madeleine K. Albright. Diese umfangreichen Erfahrungen aus fast zwanzig Dienstjahren schlagen sich bei Miller nieder, der die US-Politik im Nahen Osten kritisch untersucht und dabei der ständigen Frage nicht aus dem Weg geht, ob die Vereinigten Staaten überhaupt einen – und gegebenenfalls welchen – entscheidenden Beitrag zum Frieden in dieser Region leisten können. Insofern bieten sich Vergleiche mit den Bilanzen von Dennis Ross¹ an, der in Camp David als Chefberater direkten Zugang zum Präsidenten hatte, und von Clayton E. Swisher, der sich in seinem Buch auf zahlreiche Gespräche und Interviews stützte².

Miller sind die Gründe und Abgründe der amerikanischen Nahostpolitik gut vertraut. Er wirkt unabhängiger als Ross, weil er seine persönlichen Erlebnisse durch Interviews und Gespräche mit hochrangigen Politikern, Diplomaten und Kongress-Abgeordneten ergänzen konnte. Zum anderen lässt er im Gegensatz zu Ross und Swisher die amerikanische Außenpolitik bis in die Zeit Henry Kissingers aus zum Teil unmittelbarer Nähe Revue passieren. Dabei bekennt er sich zu seinen politischen Standpunkten, auch wenn sie sich als Fehlurteile erweisen sollten, ebenso wie zu seinen Jugendsünden von – wie er einräumt – Hamletschem Format. Gemäß der Devise des britischen Historikers Edward Gibbon (1737 – 1794), der den Ausdruck „Ich“ als das vergänglichste und peinlichste Hauptwort des Geschichtsschreibers verurteilte, stellt Miller nicht sein eigenes Handeln in den Mittelpunkt, sondern berichtet über die Akteure, in deren Diensten er stand und in deren Auftrag er handelte. Erklärend schreibt er:

Like Fitzgerald's Nick Carraway in "The Great Gatsby," I was both in the story and outside it. I believed deeply in what we were doing at the time, maybe too deeply. Yet at the same time I had real doubts about some of our policies, particularly during the last two years of the Clinton administration and the two years I worked in the George W. Bush administration. I was often reluctant or unable to express those doubts.

Miller, der im Januar 2003 das State Department mit schweren Zweifeln verließ, dürfte einer der letzten ausländischen Diplomaten gewesen sein, der im Oktober 2004 ans Krankenlager Yasser Arafats in Ramallah gerufen wurde, zwei Wochen vor dessen Tod. Die Situation hatte etwas Surrealistisches an sich: Während das israelische Militär sein Hauptquartier, die Muqata, belagerte, betrat Arafat mit Badesandalen eines Tel Aviver 5-Sterne-Hotels den Raum und beschwor in einem dramatischen Monolog die Administration im fernen Washington, ihren „historischen Verantwortlichkeiten“ für die „Rettung des Friedensprozesses“ nachzukommen. Eine Diskussion war in „der elften Stunde“ – so Miller – nicht vorgesehen, abgesehen davon, dass in Amerika nicht der Ausweg aus dem Konflikt liegt, wie dem Raís hätte klar sein müssen, schreibt der Autor. Denn die amerikanische Naivität lag in Trümmern: Was Gott, die Briten und die Vereinten Nationen nicht erreicht hatten, sei von Washingtons Diplomatie nicht nachzuholen. Um die Kluft zwischen Rhetorik und Realpolitik bei George W. Bush zu demonstrieren, zitiert Miller den früheren Ministerpräsidenten Levi Eshkol: „Ich habe ein Versprechen gegeben, doch nicht zugesagt, dass ich es halten werde.“ Als die Audienz in Ramallah beendet war, wurde Miller von Arafat mit einer Umarmung verabschiedet. Zu Hause in Maryland wartete auf ihn ein Couvert mit Streichhölzern und der Aufforderung „Zünde dich selbst an“.

Weder die einseitige Parteinahme noch die römische Neuauflage des „Divide et impera“, sondern der Frieden zwischen Arabern und Israelis, so schließt Miller sein Vorwort ab – und stimmt darin mit seinem Freund Daniel C. Kurtzer und mit Scott B. Lasansky überein³ – liege im besten Interesse Amerikas. Dieses Credo findet sich mehr als einmal in diesem Buch. Bis sich diese Einsicht jedoch durchsetzt, sieht sich die Regierung nach den Worten des Autors zwei übermächtigen Hindernissen gegenüber: jenen der arabischen und der israelischen Politik sowie jenen daheim. Wie auch immer eine Vereinbarung zwischen Israelis und Palästinensern

aussehen wird, eines steht für Miller fest: Amerika sei aufgerufen, in den Verhandlungen zäh, klug und einfühlsam aufzutreten. Das von Miller gerühmte „brillante Auftreten“ Clintons beim Gipfel am Wye River im Oktober 1998, als wieder einmal eine Interimsvereinbarung unterzeichnet wurde, war alles andere als diese Empfehlung: Die „brilliant performance“ des Präsidenten reichte nicht aus, den politischen Erfolg zu garantieren. Umso drängender stellt sich die vom Autor aufgeworfene Frage, warum der Präsident nicht von seinen persönlichen Fähigkeiten Gebrauch machte, in „eine wahre Verhandlung über die großen Probleme“ hineinzugehen. Was übrig blieb, lief auf Konfliktmanagement hinaus:

We can't produce peace and reconciliation, but we can help to diminish conflict, defuse crises, and broker political agreements that might give Arabs and Israelis a chance to achieve these long-sought goals.

Doch selbst dieser bescheidenen Aufgabenbeschreibung blieb der Erfolg versagt. Die Begründung hat Miller an anderer Stelle geliefert:

„On settlement activity, I would argue, we were not nearly tough enough on the Israelis. I don't think in the years that I was in government, which were almost 25, we really ever had an honest conversation at the strategic enough level, with enough Israeli ministry representatives in attendance, that I would describe as an honest conversation about what the Israelis were actually doing on the ground. Nor were we prepared to impose, at last in the seven or eight years, a cost on the Israelis for their actions. ... Similarly, on the part of the Palestinians, we were far too permissive and acquiescent on Palestinian acquiescence in terror and violence and in incitement⁴.“

Der Ansatz einer Regelung in Phasen hat sich wegen der von Edward Said für die Geschichte des Zionismus konstatierten „Politik des Details“ und der „routinierten Prozesse“⁵ nach 1967 nicht bewährt; für Miller ist die Korrelation eine Katastrophe⁶. Was also steht zu erwarten, wenn die vom Autor behauptete Primärverantwortung von Arabern und Israelis nicht wahrgenommen wird? Worin kann sich die Proklamation von „American leadership“ materialisieren? Was steht zu erwarten, wenn die vom Autor behauptete Primärverantwortung von Arabern und Israelis nicht wahrgenommen wird? Hier bleibt Miller vage und unentschlossen – ein

Beleg für die elementare Unsicherheit in der gesamten US-Administration. Wenn er ein zweites Leben hätte, witzelte James Baker, würde er Nahostspezialist werden, denn diese Tätigkeit würde ihn vor der Arbeitslosigkeit schützen. Millers Eingeständnis, dass die Welt der Araber und der Israelis nicht die seine sei, stößt sich am weltpolitischen Anspruch auf Geltung. Mit der Überzeugung, dass man bei der Suche nach dem arabisch-israelischen Frieden der Advokat beider Seiten sein müsse – wogegen er, Miller, lange verstoßen habe –, hat auch Ross Schiffbruch erlitten, weil er glaubte, dass das von guten persönlichen Beziehungen ausgehende israelische Vertrauen die Voraussetzung für einen erfolgreichen diplomatischen Prozess sei.

Miller berichtet dazu die Geschichte eines seiner Dienstherrn, der sich in London, Moskau und Tel Aviv für hundert Dollar einkleiden wollte und in der Dizengoff-Straße auf seine erstaunte Frage, warum er hier viel mehr, nämlich eine Weste, einen Pullover, einen Mantel und ein paar Sportschuhe bekomme, vom Ladenbesitzer die Antwort erhielt: „Weil Sie hier nicht so erstklassig sind.“ Mit den „Wanzen“ arbeiteten die Diplomaten in ihrer Jerusalemer Hotelsuite, wie wenn sie vor einem Mikrofon saßen. Kleine Nationen, folgert Miller im Einklang mit den zentralen Thesen von Zeev Maoz⁷, werden alles daransetzen, ihr Überleben zu sichern, und sind nicht geneigt, zuzuhören oder gute Ratschläge selbst von einer Weltmacht anzunehmen, deren politisches und physisches Überleben nicht zur Disposition steht. Der scharfen Zurückweisung von Einmischungen in die vermeintlich inneren Angelegenheiten daheim steht das kontinuierliche Bemühen von Vorfeldverbänden wie dem „American Israel Public Affairs Committee“ (AIPAC), dem „American Jewish Committee“ und der „Anti-Defamation League“ gegenüber, auf Regierung und Kongress sowie auf die öffentliche Meinung einzuwirken. Miller unterscheidet dabei fünf Gruppen:

1. die gut organisierte, wohlhabende und außergewöhnlich politisch aktive und einflussreiche jüdische Gemeinschaft, die mit allem Nachdruck, der im Bedarfsfall vor Nötigung und Härte nicht zurückschreckt, auf Israels Überleben konzentriert ist. Als vor anderthalb Jahrzehnten der Abgeordnete Paul Findley (Rep-Springfield / Illinois) seine beißende Kritik an der jüdischen Lobby zusammenfasste⁸, lag seine Niederlage bei den Kongresswahlen von 1982 längst hinter ihm, die er erstmals in

seiner Publikation „*They Dare to Speak Out: People and Institutions Confront Israel's Lobby*“ (Chicago 1985) zusammenfasste. Haben sich die Zeiten seither geändert? Während sich nichtjüdische Autoren wie John Mearsheimer und Steven Walt⁹ zum Teil wüsten Beschimpfungen ausgesetzt sahen, geht Miller dieses Thema mit seinen Ursachen und Konsequenzen unbefangen an, ohne sich von den üblichen Vorwürfen beeindrucken zu lassen, er gehöre zur Sorte der „*self-hating Jews*“;

2. eine kleine Lobbygruppe im Kongress über die Parteigrenzen hinweg, deren Mitglieder zwar leidenschaftliche Israel-Anhänger sind, aber deren Mehrheit ohne eigentliches Interesse an der Materie ist, aber überredet werden kann oder Nachteile befürchtet, wenn sie die Ziele der Lobby ablehnt;
3. viele Millionen konservative Christen um Jerry Falwell (gest. Mai 2007) und John Hagee, die aus Gründen ihrer Theologie und gemeinsamer Wertvorstellungen ein zunehmendes Potential für Israels Interessenpolitik darstellen – in den Worten Millers „eine Art christliche AIPAC“ –, auch wenn die Messiasfrage in diesen christlich-jüdischen Allianzen ausgeklammert bleibt;
4. diejenigen, die sich seit dem 11. September 2001 vom radikalen Islam bedroht fühlen und die Stärkung der amerikanisch-israelischen Beziehungen befürworten, weil ihr Verständnis von Demokratie und gemeinsamen Werten Radikalismus und Terror entgegenwirkt. Miller rechnet zu dieser Gruppe auch die arabischen Staaten, die auf die Besonderheit des amerikanischen Verhältnisses zu Israel setzen, weil sie von ihm zum richtigen Zeitpunkt Einfluss, wenn nicht gar Druck auf die israelische Politik erwarten;
5. ein israelischer Ministerpräsident, dessen Argumente zwingend sein können, auch wenn sie nicht in Amerikas bestem Interesse liegen. Kissinger sah sich mehrfach gegenüber Golda Meir und Moshe Dayan zu dem Hinweis veranlasst, dass er der Außenminister der USA ist und seiner jüdischen Herkunft in diesem Aufgabenbereich keine Bedeutung zukomme.

Die öffentliche Meinung zeigt nach wie vor eindeutige Mehrheiten für Israel an. Arabische Gruppen wie das „Arab-American Institute“ sind auf dem Capitol eine mehr oder minder vernachlässigenswerte Größe. Miller zitiert einen führenden Vertreter der arabisch-amerikanischen Gemeinschaft mit den Worten, dass ihre Lobby nur einen kleinen oder gar keinen Einfluss auf die US-Außenpolitik nachweisen könne. Die vor einigen Jahren gegründete „American Task Force on Palestine“ von US-Staatsbürgern palästinensisch-arabischer Herkunft ist aufgrund beschränkter eigener Finanzmittel – die die Gruppe unglücklicherweise bisweilen von Zuwendungen auswärtiger (sprich: arabischer) Regierungen abhängig macht –, organisatorischer Schwächen und interner Abstimmungsprobleme nicht in der Lage, sich politisch Gehör zu verschaffen. Daran ändert auch die informelle Unterstützung von Gruppierungen wenig wie „Americans for Peace Now“, „Israel Policy Forum“, „New Israel Fund“ und der Organisation „Seeds of Peace“, letztere mit Programmen für junge israelische, palästinensische, indische und pakistanische Erwachsene, die von Miller geleitet wird¹⁰. Seit 1990 wird der „Report on Israeli Settlement in the Occupied Territories“ von Geoffrey Aronson in Washington, D.C., redaktionell betreut – ein beeindruckendes Projekt mit reichem Kartenmaterial –, dem seit 1971 das gegenwärtig von Rashid I. Khalidi (Columbia University) verantwortete und mit wissenschaftlichem Anspruch auftretende „Journal of Palestine Studies“ mit umfangreichen Analysen, Dokumenten, Rezensionen und Zeitleisten gegenübersteht. Mit der Klientel um AIPAC können all diese Projekte nicht gleichziehen.

Miller hinterlässt mit seinem Bericht tiefen Pessimismus zu den nahostpolitischen Fähigkeiten Washingtons. Da auf ihn der lange Schatten von Dennis Ross gefallen sei, so Hussein Agha und Robert Malley, gleiche sein Buch einer Unabhängigkeitserklärung¹¹. Die Debatten in der Administration über den strategischen Stellenwert des israelisch-palästinensischen Konflikts, die Widerstände gegen substantielle Ergebnisse im Friedensprozess – „Wir haben niemals ein hartes und ehrliches Gespräch mit den Israelis über die Siedlungstätigkeit geführt“, und an anderer Stelle beklagen Agha und Malley, dass die Supermacht von den Konfliktparteien im Nahen Osten ständig ausmanövriert worden sei¹² –, die pro-israelischen Bündnisse und Verzahnungen mit intimen Beziehungen zur Regierung, zum Kongress und in die Medienlandschaft

hinein bieten – so Miller – keinen Anlass, von den USA künftig entscheidende Anstöße zu gewärtigen.

In truth, not a single senior-level official involved with the negotiations was willing or able to present, let alone fight for, the Arab or Palestinian perspective,

erinnert sich der Autor und zitiert Außenminister Warren Christopher aus Clintons erster Amtszeit:

I can't remember a specific issue on which we took a decision or didn't take a decision because of fear of the so-called Jewish community.

In Wahrheit wollten sich weder die Israelis noch die Palästinenser der Kontrolle Amerikas unterwerfen, begründet Miller einen anderen Aspekt des Scheiterns – und liefert einen weiteren Hinweis zum Verhältnis Clinton ./ Barak: Der Präsident erlag der Faszination seines Gegenüber und verzichtete darauf, ihm im Vorfeld des Treffens mit Hafez Assad Ende März 2000 in Genf und vier Monate später in Camp David harte Fragen zu stellen. Ohne eigenes Konzept und ohne den Willen zur starken Hand lieferte sich Clinton, so Miller, der Gnade eines hyperaktiven Barak und eines herausfordernd passiven Arafat aus. Statt die Konferenz zu lenken, überließen die Amerikaner die Kontrahenten sich selbst, beklagte sich der damalige Außenminister Shlomo Ben-Ami. Selbst der Clinton am nächsten stehende Dennis Ross wünschte nachträglich, dass sein Präsident „intuitive Härte“ an den Tag gelegt hätte, nachdem er Clintons Sicherheitsberater Sandy Berger beschworen – und ein Achselzucken geerntet – hatte, nicht jedes Telefonat Baraks durchzustellen. Empathie allein reicht nicht aus, räumt Miller ein, um Kissingers Grundsatz in Erinnerung zu rufen, dass die Nahostpolitik ein Reflex der amerikanischen Innenpolitik sei:

The president must speak openly and honestly to Congress, and particularly to the organized American Jewish and American-Arab communities, about the relationship between America's national interest in Arab-Israeli peacemaking and security. When presidents cast American involvement in the light of a broad conception of our national interest, they create more space and support at home to carry the effort forward. ... (But)

our success depends on the perception and reality that we can also be fair and effective. Too often American political leaders and diplomats have forgotten that "fair and effective" means refusing to give Israel carte blanche to influence, let alone impose, its views on America's tactics and strategies. It's important to ensure that Israel is not surprised by America's stance on critical issues, with special emphasis on security. It may even be necessary to allow some coordination when negotiations touch directly on security-related matters. But we cannot consent to giving Israel a veto over our negotiating positions, when the practical effect is to force us to ignore Arab interests or even our own.

Mahnungen wie diese sollte auch die europäische Politik beherzigen. Dass die Zeit für das „grand design“ nicht reif ist, wird von Miller minuziös belegt. Ein grundlegender Wandel innerhalb der israelischen und arabischen Zivilgesellschaften dürfte voraussetzen, dass bei der Suche nach Regelungen den Traumata und Mythen ein zumindest ebenso großes Gewicht eingeräumt wird wie jener politischen Rationalität, die den Konflikt um 28.000 Quadratkilometer als einen schwer erträglichen Anachronismus in der Epoche der allgegenwärtigen Globalisierung abtut. Doch vielleicht ist es gerade sie, die – wie in anderen Weltgegenden auch – für interethnische Verkrampfungen und religionskulturelle Exklusivitätsambitionen sorgt. So mutet Millers Überzeugung erstaunlich an, dass eine ernsthafte öffentliche Diplomatie mit dem Appell beginnen müsse, was die Menschen mit dem Verstand anspricht, statt sich um ihre Gefühle zu bemühen.

Barack Obama hat angekündigt, dass er „nicht eine einzige Minute verschwenden“ werde, dem Friedensprozess seine volle diplomatische Aufmerksamkeit zu widmen. Solche Worte erinnern freilich zu sehr an das Versprechen früherer Präsidenten bei ihrem Amtsantritt. Zudem wird Obama mit dem innenpolitischen „Vermächtnis“ Bushs – für Miller nach dem 11. September 2001 als „a war president, not a peacetime leader“ charakterisiert – alle Hände voll zu tun haben: mit der exorbitanten Staatsverschuldung, mit der nicht ausgestandenen Bankenkrise, mit der darniederliegenden Wirtschaft und dem von ihr abhängigen Arbeitsmarkt sowie mit dem notorisch unterfinanzierten Gesundheitswesen. Aber mit Obama würde erstmals ein Politiker in das höchste Staatsamt der Welt einziehen, der erstmals jene Gruppen und Schichten Amerikas

repräsentiert, denen der soziale Aufstieg mehrheitlich bislang versagt blieb. Daraus ergeben sich Herausforderungen fernab des bekannten außenpolitischen Gestaltungsegos.

Dass Miller die Europäische Union auf den 385 Textseiten mit keinem Wort erwähnt, bedarf keiner näheren Begründung. Die „Road Map“ kommt gerade einmal am Rande vor, wenn Colin Powell mit den Worten zitiert wird, dass niemand in der Administration außer ihm die „Road Map“ oder das „Quartett“ erwähnt habe. Folgerichtig sucht man in Millers Register den Namen eines europäischen Politikers vergebens. Washingtons Nahostpolitik bleibt Amerika-zentriert.

¹ Dennis Ross: *The Missing Peace. The Inside Story of the Fight for Middle East Peace.* Washington, D.C., 2004.

² Clayton E. Swisher: *The Truth About Camp David. The Untold Story About the Collapse of the Middle East Peace Process.* New York 2004.

³ Daniel C. Kurtzer and Scott B. Lasansky: *Negotiating Arab-Israeli Peace. American Leadership in the Middle East.* Washington, D.C., 2008. Vgl. die Rezension in dieser Menüleiste.

⁴ *Lessons of Arab-Israeli Negotiating: Four Negotiators Look Back and Ahead*, „Middle East Institute“ April 25, 2005. An dem Roundtable waren beteiligt Martin Indyk, Robert Malley, Dennis Ross und Aaron David Miller. Den Vorwurf an die eigene Adresse hat Miller noch einmal in seinem Gastkommentar „If Obama Is Serious“, in „Newsweek“ 12.01.2009, wiederholt. Vgl. Danielle Pletka: *Israeli-Palestine again front and center*, in „bitterlemons“ 7(January 15, 2009)², zitiert Miller aus einem Beitrag für die „New York Times“: „We’ve allowed our special relationship with Israel to become exclusive. We acquiesced in too many bad Israeli ideas; we road-tested every idea with Israel first.“

⁵ Edward W. Said: *Zionismus und palästinensische Selbstbestimmung.* Stuttgart 1981, S. 106. Ähnlich der Jerusalemer Politologe Ehud Sprinzak in seiner Untersuchung „*The Ascendance of Israel’s Political Right.*“ New York 1991, S. 27, wo er den Ansatz der zionistischen Arbeiterbewegung in der britischen Mandatszeit als „piecemeal politics“ bezeichnete.

⁶ *Lessons of Arab-Israeli Negotiating*, a.a.O.

⁷ Zeev Maoz: *Defending the Holy Land. A Critical Analysis of Israel’s Security & Foreign Policy.* Ann Arbor 2006. Vgl. die Rezension in dieser Menüleiste.

⁸ Paul Findley: *Deliberate Deceptions: Facing the Facts about the U.S.-Israeli Relationship.* Brooklyn (New York) 1993.

⁹ John Mearsheimer und Stephen M. Walt: *Die Israel Lobby. Wie die amerikanische Außenpolitik beeinflusst wird.* Frankfurt am Main 2007.

¹⁰ Zu den Gegengewichten zu AIPAC ausführlicher mein Beitrag „Our Middle East“ in der Menüleiste „Veröffentlichungen“ dieser Homepage.

¹¹ Hussein Agha and Robert Malley: *How Not to Make Peace in the Middle East*, in „The New York Review of Books“ 56(January 15, 2009)¹.

¹² Agha / Malley, a.a.O.

Reiner Bernstein
Dezember 2009