

II. Die Ost- und die Westpolitik der PLO 1973–1975

Auch wenn der SED-Staat die PLO im August 1973 nicht als die einzig rechtmäßige Vertreterin der Palästinenser anerkannte, war die politisch-diplomatische Aufwertung durch ein europäisches Land, ein Mitglied des Warschauer Paktes zumal, in ihrer Außenwirkung für Jassir Arafat nicht nur gegenüber Israel, Westeuropa oder den Vereinigten Staaten wichtig. Sie verlieh ihm auch Rücken-deckung in seiner Auseinandersetzung mit den arabischen Staaten¹⁵³. Unter Ausschluss der PLO durfte kein arabischer Staat Entscheidungen über die Entwicklung Palästinas treffen, und ohne die PLO war keine Regelung des Nahostkonfliktes möglich – das waren Arafats Prämissen. Die Palästinensische Befreiungsorganisation sollte ein neuer, unverzichtbarer Akteur werden. Im Interesse Moskaus half die DDR durch den Abschluss des Parteiabkommens mit der PLO, Arafats Führungsrolle nach den Kämpfen gegen die Palästinenser im Libanon im Frühjahr 1973 politisch zu stabilisieren.

Als Jassir Arafat im August 1973 entschied, dass die PLO engere Beziehungen mit der Sowjetunion eingehen sollte und er die erste Vereinbarung mit einer kommunistischen Partei im Machtbereich des Kreml unterzeichnete, war dieser Schritt nicht nur innerhalb der Palästinensischen Befreiungsorganisation respektive Fatah umstritten, sondern auch antikommunistische arabische Länder, wie Saudi-Arabien, vor allem aber Syrien, lehnten ihn ab. Präsident Assad war zur gleichen Zeit bestrebt, mit Ägypten und Jordanien zu kooperieren, ohne die PLO zu berücksichtigen¹⁵⁴. Mitte September 1973 meldete die Botschaft der DDR aus Damaskus, es werde in „Vorbereitung und Durchführung des Kairoer Gipfeltreffens (Sadat, Assad, Hussein)“ das „Bestreben“ der syrischen Regierung deutlich, die PLO „gegenüber Jordanien zu neutralisieren, sie als Störfaktor auszuschalten. Aus verschiedenen Quellen wurde bekannt, dass Ägypten und Syrien aktiv bemüht waren und sind, den Einfluss Arafats in der PLO abzubauen.“¹⁵⁵ Die syrische Presse habe, so hieß es außerdem, Arafats Aufenthalt in Ost-Berlin während der X. Weltfestspiele nur kurz erwähnt „und einseitig die Aktivitäten der syrischen Delegation auf dem Festival hervor[ge]hoben [...]. In diesem Zusammenhang wurde auch die unterzeichnete Vereinbarung mit der PLO einschließlich der Eröffnung eines PLO-Büros in Berlin als Fakt gemeldet, jedoch nicht kommentiert.“¹⁵⁶

¹⁵³ Vgl. Meining, *Kommunistische Judenpolitik*, S. 333.

¹⁵⁴ Vgl. Sayigh, *Struggle*, S. 351f.; Nassar, *Palestine Liberation Organization*, S. 142f.; Selim, *Nonstate Actor*, S. 299.

¹⁵⁵ So PA-AA, Bestand MfAA, C 7.601, Schreiben der Botschaft Damaskus an das MfAA, 18. 09. 1973, Bl. 60.

¹⁵⁶ So ebd., Bl. 58.

1. Arafats „back channel“ und die Neuausrichtung der EG-Nahostpolitik 1973/74

Weil für Jassir Arafat von Beginn an feststand, dass sich die PLO nicht in die einseitige Abhängigkeit Moskaus begeben durfte und er die im Nachgang zu seiner Vereinbarung mit der SED hauptsächlich von Syrien und Saudi-Arabien vorgebrachte Kritik an diesem vermeintlich prokommunistischen Schritt voraussah, kontaktierte er im selben Moment, als er Honecker zugesagt hatte, anlässlich der X. Weltfestspiele nach Ost-Berlin zu reisen, die Regierung der Vereinigten Staaten – wobei die PLO/Fatah bereits seit 1969 mit Washington in Verbindung stand¹⁵⁷. Henry Kissinger schreibt in seinen Memoiren: „In late July [1973], our Ambassador to Iran, Richard Helms, [...] informed me that one of his aides had been approached by a close associate of PLO leader Yasir Arafat. Arafat was reported to be interested in a dialogue with the United States, which would be based on two premises: that ‚Israel is here and stay‘; and that Jordan should be the home for a Palestinian state (in other words, that Hussain [der jordanische König] must be overthrown). The PLO also wanted clarification on certain questions: What did we understand by ‚Palestinian interests‘ in the Brezhnev-Nixon communiqué [vom 24. Juni 1973]? How did we intend to peruse them? How committed were we to the continued existence of the Kingdom of Jordan?“¹⁵⁸

Kissinger entschied sich, nachdem Jordanien und Israel informiert worden waren, für Gespräche mit der Palästinensischen Befreiungsorganisation. Am 5. August 1973 – drei Tage, nachdem Arafat eine Vereinbarung mit der SED geschlossen hatte – sandte die amerikanische Regierung „a nothing message“ an die PLO, die am 13. August beantwortet wurde und in deren Folge der stellvertretende Direktor des amerikanischen Auslandsnachrichtendienstes zum Gesandten für die Gespräche mit Arafat ernannt wurde¹⁵⁹. Den Vereinigten Staaten einen politischen Dialog anzubieten und unmittelbar danach nach Ost-Berlin aufzubrechen, sich dort als Genossen zu bezeichnen, die amerikanische Außenpolitik als Gefahr für die Menschheit zu verdammen und ein Abkommen mit einer kommunistischen Partei zu unterzeichnen – dies ist Sinnbild des politischen Denkens und Handelns Jassir Arafats: „Für Arafat zählten die Erfordernisse des Augenblicks, nicht die Wahrheit von gestern. [...] So machte er Politik. Egal aus welcher Richtung der Ball kam, er fiel fast immer dort zu Boden, wo Arafat ihn haben wollte.“¹⁶⁰

Es ist insofern nicht falsch, wenn der „Direktor des Vereinigten Palästinensischen Informationswesens“ gegenüber der DDR-Botschaft in Syrien erklärte, dass

¹⁵⁷ Zu den 1969 etablierten Beziehungen zwischen der Fatah und dem amerikanischen Auslandsnachrichtendienst vgl. Bird, *Spy*, S. 83–85, 147–155; Taylor, *Terror*, S. 42–44.

¹⁵⁸ So Kissinger, *Years of Upheaval*, S. 626.

¹⁵⁹ Vgl. ebd., S. 626f.; Aburish, *Arafat*, S. 204, 212; Hart, *Arafat*, S. 397f.; David Ignatius: P.L.O. Operative, in: *WSJ*, 10.02.1983, S. 1f.; Diskrete Art, in: *Der Spiegel*, 11/1983, S. 145f. Der von 1973 bis 1977 amtierende US-Botschafter im Iran, Richard Helms, arbeitete zwischen 1966 u. 1973 als Direktor der CIA, vgl. Christopher Marquis: *Ex-C.I.A. Chief Dies at 89*, in: *NYT*, 24.10.2002, S. B9. Laut Aburish, *Arafat*, S. 204, sandte die PLO respektive Arafat im August 1973 vier Nachrichten an Kissinger.

¹⁶⁰ So Frangi, *Gesandte*, S. 252, 254.

Arafat sich „nach längerer Auseinandersetzung klar und offen für die Festigung der Beziehungen zur UdSSR und zur sozialistischen Staatengemeinschaft entschieden habe, da er erkannt habe, dass eine nationale Befreiungsbewegung ohne dieses Bündnis machtlos“ sei¹⁶¹. Denn Macht gewann Arafat nicht nur aus der direkten Unterstützung durch die Sowjetunion, sondern auch, weil er dieses östliche Bündnis als Option gebrauchen konnte¹⁶². Er konnte das Kapital der Beziehungen mit der SED/DDR beziehungsweise KPdSU/Sowjetunion dort einsetzen, wo man eine östlich kontrollierte PLO verhindern wollte. Der dafür zu zahlende Preis wurde größer, je deutlicher sich die Gefahr einer „progressiv“-kommunistischen Dominanz der Palästinensischen Befreiungsorganisation abzeichnete.

Die Ost- und die West-Politik Jassir Arafats bedingten sich wechselseitig: Arafat war in der Lage, über Beziehungen mit der Sowjetunion die Kontrolle über die Palästinensische Befreiungsorganisation, die in ihren politischen Anschauungen von prosozialistischen bis hin zu prokapitalistischen Meinungen variierte, zu festigen und durch die politische Unterstützung einzelner sozialistischer Staaten sowie des Kreml zugleich das selbstständige innerarabische Profil der PLO zu schärfen, auch wenn die KPdSU 1973 öffentlich noch nicht von einem palästinensischen Staat sprach¹⁶³. Dabei musste er sorgfältig abwägen, um nicht von der Sowjetunion dominiert oder von denjenigen Kräften beschädigt zu werden, die nicht wollten, dass Kommunisten die Palästinenser beeinflussten. Im Grunde versuchte Arafat zu kopieren, was der syrische Präsident zur Staatsräson erhoben hatte: gleichzeitig eine prosowjetisch-sozialistische und eine prowestlich-kapitalistische Außenpolitik zu betreiben. Die Herausforderung bestand dabei nicht darin, die jeweiligen Kontakte parallel herzustellen, sondern ihre Intensität richtig zu dosieren¹⁶⁴. Und Arafat wusste um seine Verwundbarkeit und dass er taktieren musste. Denn eine einseitige Abhängigkeit von Moskau oder dem Westen ließen ihn manövrierunfähig werden. Er konnte aus finanziellen und politischen Gründen weder auf die proamerikanisch orientierten arabischen Regierungen und die westeuropäischen Staaten noch auf die UdSSR und die sozialistische Seite vollständig verzichten, solange der politische Stand der PLO nicht hinreichend gefestigt war¹⁶⁵. Die Sowjetunion war dabei für Arafat ein Partner, den er in sein Kalkül einbezog wie jeden anderen auch¹⁶⁶.

Ab 1973 war die Balance der politischen Gewichte zwischen dem bekundeten antiimperialistischen, antizionistischen und antikolonialen Kampfbündnis auf

¹⁶¹ So PA-AA, Bestand MfAA, C 7.601, Schreiben der Botschaft Damaskus an das MfAA, 18. 09. 1973, Bl. 58–60.

¹⁶² Vgl. Sayigh, *Palestinians*, S. 131–133; Cobban, *Palestinian Liberation Organisation*, S. 216.

¹⁶³ Vgl. Dannreuther, *Soviet Union*, S. 48, 59; Golan, *Soviet Union and the PLO*, S. 1–4; dies., *Uneasy Alliance*, S. 6, 30–33, 55; Rubin/Rubin, *Arafat*, S. 59f.; Sayigh, *Palestinians*, S. 125–150.

¹⁶⁴ Vgl. Cobban, *Palestinian Liberation Organisation*, S. 216; Hinnebusch, *Revisionist Dreams*, S. 386f.; ders., *Foreign Policy of Syria*, S. 141; Freedman, *Soviet Union*, S. 141. Vgl. demgegenüber Seale, *Syria*, S. 48–72.

¹⁶⁵ Vgl. Sayigh, *Palestinians*, S. 131–133, 153f.

¹⁶⁶ So pointiert ebd., S. 153. Vgl. auch Cobban, *Palestinian Liberation Organisation*, S. 216; Golan, *Cold War*, S. 61.

der einen und den geheimen Kontakten zu den USA auf der anderen Seite nicht nur wichtig, um den rechten Flügel der Fatah und die hinter diesem stehenden Monarchien am Golf sowie Saudi-Arabien zu beruhigen. Vielmehr sicherten diese beidseitigen Kontakte Arafat politische Attraktivität – sowohl im Westen als auch im Osten. Im Westen galt ausschließlich die Fatah als potenzieller Partner, der jede kommunistisch-sozialistische Einflussnahme auf die übrigen marxistisch-leninistisch, antiwestlich und antiamerikanisch ausgerichteten PLO-Teile bremste. Arafat stilisierte sich zu demjenigen, dem der Westen es zu verdanken hatte, dass Moskau die Palästinensische Befreiungsorganisation nicht in eine linksextremistische Marionette umfunktionieren konnte¹⁶⁷.

Gleichzeitig ließ Arafat inoffiziell gegenüber westlichen Politikern bereits Anfang der 1970er Jahre wissen, er halte die Vernichtung Israels für praktisch undurchführbar und propagiere sie letztlich nur, um die PLO nach innen zu stabilisieren; es gehe ihm mithin um einen palästinensischen Staat, der nicht Gesamtpalästina umfasse, aber auch nicht von Amman kontrolliert werde¹⁶⁸. Weder die Fatah noch irgendeine andere palästinensische Gruppe distanzierte sich in dieser Zeit allerdings öffentlich vom bewaffneten Kampf gegen Israel. Sie hörten auch nicht auf, terroristische Gewalttaten gegen Israel und seine Bürger zu planen und auszuführen¹⁶⁹. Kissinger erkannte Ende Juli 1973 aber, was Jassir Arafat ihm anbot: Die PLO sollte keine sowjetisch kontrollierte Organisation werden. Moskau wiederum war sich offenbar frühzeitig bewusst, dass der Vorsitzende des Exekutivkomitees der PLO in realpolitischen Kategorien dachte. Der seit den 1970er Jahren maßgebliche russische Nahostexperte, Jewgeni Primakow, erklärt, die Fatah sei nie ein antiwestliches Bündnis gewesen – im Gegensatz zur DFLP und der PFLP –, und Moskau habe von diesen ersten US-Kontakten Arafats 1973 gewusst¹⁷⁰. Trotzdem habe man das Gespräch mit ihm gesucht: „It didn't matter how many meetings we held with ideologically more congenial groups, such as the PFLP and the DFLP. Nothing was as important as forging solid ties with the Fatah leadership.“¹⁷¹ Denn der Osten sah in Arafats Person die Instanz, die ver-

¹⁶⁷ Vgl. Rubin/Rubin, Arafat, S. 28–30, 44–46; Hart, Arafat, S. 398f. Vgl. hierzu auch die bereits zu Beginn der 1970er Jahre geführten Gespräche zwischen der Schweiz und der PLO/Fatah in: Gyr, Schweizer Terrorjahre, sowie Schweizerische Eidgenossenschaft, Schlussbericht, www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/43938.pdf (07.03.2017). Vgl. insgesamt auch die Darstellung von Geiger, Anti-Terrorismus-Diplomatie.

¹⁶⁸ Die westdeutsche Vertretung in Amman meldete Anfang März 1970, der ihr bekannte palästinensische Journalist Ibrahim al Shanti, welcher „ausgezeichnete Kontakte“ zum Führungskreis der Fatah unterhalte, habe erklärt: „Entgegen der offiziellen Propaganda mache sich Arafat mit engsten Mitarbeitern Gedanken um politische Loesung des Nahostkonfliktes, er, Shanti, moechte mit Wissen Arafats diese Gedankengaenge einem hochgestellten deutschen Politiker in allernaechster Zeit vortragen. [...] Auf Basis des UN-Teilungsplans von 1947 sei Gruendung eines palaestinensischen Staates neben weiterbestehendem Staat Israel vorgesehen“, so PA-AA, Bestand B 150, Bd. 198, Bericht der Vertretung Amman an das AA, 09.03.1970, Bl. 1625f.

¹⁶⁹ Vgl. Merari/Elad, Terrorism, S. 22–64, 130–142; Rubin/Rubin, Arafat, S. 57–61, 68; Sayigh, Struggle, S. 306–312; Smith, Conflict, S. 328f.

¹⁷⁰ Vgl. Primakov, Arabs, S. 225, 237.

¹⁷¹ So ebd., S. 240; Golan, Uneasy Alliance, S. 150f.; dies., Moscow and the PLO, S. 123; dies., Soviet Union and the PLO, S. 15–19.

hinderte, dass die PLO insgesamt zerbrach und damit ein zentraler Einflussfaktor verloren ging – was einem westlich-amerikanisch-israelischen Erfolg bei der Lösung der Palästinafrage gleichgekommen wäre¹⁷².

Die Folgen des Jom-Kippur-Krieges

Die Neuausrichtung der sowjetisch-sozialistischen Politik der PLO/Fatah, bei gleichzeitiger Aufwertung ihrer US-Kontakte, erfolgte im Sommer 1973, wenige Monate vor Ausbruch des sogenannten Jom-Kippur-Krieges, den ein militärischer Überfall Syriens und Ägyptens auf Israel am 6. Oktober 1973 auslöste und den Israel erneut zu seinen Gunsten entschied¹⁷³. Anders als 1967 bestand das Ergebnis nicht in einer Ausweitung und Besetzung von Territorien. Die amerikanische Regierung konnte nach dem Ende der Kämpfe vielmehr erstmals vertragliche Abmachungen zwischen Syrien, Ägypten und Israel erreichen¹⁷⁴. Zum anderen vollzog die Europäische Gemeinschaft (EG) im Zuge des durch die Araber während des Krieges verhängten Ölembargos einen grundlegenden Wandel in ihrer Nahost- und Palästinapolitik¹⁷⁵. Die Erklärung vom 6. November 1973 war die erste gemeinsame Stellungnahme der EG, die betonte, dass der arabisch-israelische Konflikt vor dem Hintergrund von vier Prinzipien gelöst werden müsse: „1. The inadmissibility of the acquisition of territory by force. 2. The need for Israel to end the territorial occupation, which it has maintained since the conflict of 1967. 3. Respect for the sovereignty, territorial integrity and independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries. 4. Recognition that in the establishment of a just and lasting peace account must be taken of the legitimate rights of the Palestinians.“¹⁷⁶

Mit der Anerkennung der „legitimen Rechte der Palästinenser“ als Voraussetzung für eine dauerhafte Friedensregelung griff die Europäische Gemeinschaft eine von den arabischen Staaten erhobene Forderung auf¹⁷⁷. Es ging dabei weder um die PLO noch um eine konkrete, von der europäischen Seite dargelegte Rolle dieser Rechte während des Prozesses der Konfliktlösung, „but the word ‚Palestinians‘ was the most important element of the statement“¹⁷⁸. Das Zustandekommen der Erklärung vom 6. November 1973 war unzweifelhaft durch die

¹⁷² Vgl. Primakov, *Arabs*, S. 240–244; Golan, *Uneasy Alliance*, S. 26–35, 141 f., 150–165; dies., *Moscow and the PLO*, S. 121 f.

¹⁷³ Es kämpften die Streitkräfte Ägyptens, Syriens, des Irak, Marokkos, Kuwaits u. Algeriens gegen die israelische Armee, vgl. Stein, *Diplomacy*, S. 71–96; Tessler, *Conflict*, S. 474 f.; Gainsborough, *Conflict*, S. 180–189.

¹⁷⁴ Vgl. ebd., S. 180–189, 209; Tessler, *Conflict*, S. 474–480; Smith, *Conflict*, S. 324 f.; Stein, *Diplomacy*, S. 71–186; Quandt, *Peace Process*, S. 183–242.

¹⁷⁵ Vgl. Greilsammer/Weiler, *Dilemma*, S. 28 f.; Möckli, *EC-Nine*, S. 81 f.; Miller, *PLO Factor*, S. 130 f.; Müllenmeister, *Nahostpolitik*, S. 73; Jaeger, *Quadratur*, S. 56; Buettner, *Even-Handedness*, S. 145; Perthes, *Beziehungen*, S. 102 f. Vgl. insgesamt auch Graf, *Öl und Souveränität*, S. 93–122, 260–269.

¹⁷⁶ So Statement by The European Community Foreign Ministers, 06. 11. 1973, in: Lukacs, *Israeli-Palestinian Conflict*, S. 14.

¹⁷⁷ Vgl. Greilsammer/Weiler, *Dilemma*, S. 31; Möckli, *EC-Nine*, S. 81.

¹⁷⁸ So Greilsammer/Weiler, *Dilemma*, S. 31.

Ölkrise, das heißt die arabische Sanktionierung einer als proisraelisch wahrgenommenen Haltung der Westeuropäer während des Jom-Kippur-Krieges, beeinflusst¹⁷⁹. Dieses Papier der EG stellte – geprägt von einer französischen Handschrift – das fortan gültige außenpolitische Grundlagendokument der westeuropäischen Nahostpolitik dar. Neben dem KSZE-Prozess entstand damit das zweite gemeinsame Handlungsfeld der sogenannten Europäischen Politischen Zusammenarbeit¹⁸⁰.

Israel reagierte angesichts der erkennbar wirtschaftlichen Motive der EG-Staaten in seiner Stellungnahme zu dem vollzogenen Paradigmenwechsel in scharfer Form. Die Regierung Meir warf der Europäischen Gemeinschaft vor, sie betreibe einen Ausverkauf von Prinzipien zur Sicherung des eigenen Ölimports. Als besonders enttäuschend bewertete Israel die bundesdeutsche Meinung, weil man sich nicht nur dem arabischen, sondern vor allem dem französischen Diktat innerhalb der EG gebeugt habe¹⁸¹. Der Jom-Kippur-Krieg führte aber auch deshalb zu einer krisenhaften Entwicklung der Beziehungen Bonns mit Jerusalem, weil die Bundesregierung gemäß ihrer neutralen Haltung zwar während der Kämpfe den über westdeutsche Häfen geleiteten amerikanischen Nachschub für Israel duldete, aber ab dem Zeitpunkt der Waffenstillstandsresolution 338 des VN-Sicherheitsrates vom 22. Oktober die Einstellung dieser Unterstützung forderte und durchsetzte¹⁸². Seit Beginn der „Politik der Ausgewogenheit“, der die neutrale Haltung während des Jom-Kippur-Krieges entsprach, betrieb Bonn die veränderte Nahostpolitik in einem gemeinsamen europäischen Rahmen. Die Zahlungen für die UNRWA oder anderweitige humanitäre Hilfen waren auf nationaler Ebene ein ergänzendes Mittel. Politisch-offiziell agierte die Bundesregierung im arabisch-israelischen Konflikt nicht eigenständig, sondern versuchte

¹⁷⁹ Vgl. Miller, PLO Factor, S. 131f.; Buettner, Even-Handedness, S. 145; Fink, Ostpolitik, S. 202f.; Möckli, EC-Nine, S. 80–84; Müllenmeister, Nahostpolitik, S. 112; Greilsammer/Weiler, Dilemma, S. 29; Perthes, Beziehungen, S. 102f.; Kissinger, Years of Upheaval, S. 717. Vgl. insgesamt auch Graf, Öl und Souveränität, S. 260–263.

¹⁸⁰ Vgl. Weingardt, Nahostpolitik, S. 204f.; Möckli, EC-Nine, S. 78; Buettner, Even-Handedness, S. 143–147. Vgl. auch die Ausführungen des damaligen Politischen Direktors des AA: Well, Nahost-Politik, S. 119–128.

¹⁸¹ Vgl. Müllenmeister, Nahostpolitik, S. 72f.; Fink, Ostpolitik, S. 203; Miller, PLO Factor, S. 131; Greilsammer/Weiler, European Political Cooperation, S. 134–136. In einem Brief an den Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Herbert Wehner, erklärte der israelische Botschafter in Bonn im November 1973: „Was für eine Art von Gemeinsamkeit ist es, wenn ein oder zwei der Mitglieder mit dem Zusammenbruch drohen, falls die anderen sich nicht auf Vordermann bringen lassen, in einer Sache, die in allererster Linie doch gerade das Land betrifft, das auf ein wahrhaft in sich gefestigtes Europa hofft und nicht, wie es die Araber wollen, ein gefügiges Europa. Abgesehen davon, dass wir die Betroffenen sind, kann dieses Kitten und Kleben mich nur traurig stimmen“, so ISA/RG 93/MFA/2733/2, Schreiben des israelischen Botschafters an Herbert Wehner, 23. 11. 1973.

¹⁸² Trotz Resolution 338 endeten die militärischen Auseinandersetzungen erst im Zuge der Resolution 340, vgl. UN S/RES/338 (1973), Resolution, 22. 10. 1973; UN S/RES/340 (1973), Resolution, 25. 10. 1973; Kissinger, Years of Upheaval, S. 707–717; Stein, Diplomacy, S. 89–96; Müllenmeister, Nahostpolitik, S. 74; Fink, Ostpolitik, S. 202f.; Jaeger, Quadratur, S. 55; Möckli, EC-Nine, S. 83. Vgl. ebs. Dok. 81 in: Burr, October War; PA-AA, Bestand B 150, Bd. 291, Vermerk, 25. 10. 1973, Bl. 6771–6775.

gerade das Dilemma zwischen Moral und Realpolitik in der Europäisierung aufzulösen¹⁸³.

Zu den politischen Folgen der Novembererklärung von 1973 gehörte der Anfang 1974 von der Europäischen Gemeinschaft initiierte sogenannte Europäisch-Arabische Dialog (EAD), der regelmäßige Konsultationen zwischen der EG und den Mitgliedern der Liga der arabischen Staaten ermöglichen sollte. Der EAD wurde offiziell von der Liga im Dezember 1973 auf der Ratssitzung der EG in Kopenhagen angeboten¹⁸⁴. Auch hier bekräftigte das Abschlussdokument, dass die Palästinenser im Rahmen einer Gesamtlösung des Nahostkonfliktes ihren Platz finden sollten¹⁸⁵. Der EAD war eine Institution, die ausdrücklich weder politische Ziele verfolgen wollte noch eine Beteiligung der Palästinensischen Befreiungsorganisation vorsah, jedoch beides nicht umgehen konnte. Die Westeuropäer machten zwar „von vornherein klar, dass der Dialog [...] vor allem nicht die Bemühungen um eine nahöstliche Friedensregelung stören dürfe, dass der Konflikt also nicht ein Tagesordnungspunkt des Dialoges sei“; jedoch konnte sich diese neue Nahostpolitik der EG nach dem Novemberkrieg von 1973 im allgemeinen Kontext der internationalen Entwicklung rund um die Frage der Verhandlungsmechanismen zwischen Israel und seinen Nachbarstaaten nicht als apolitisch gerieren, wenn die legitimen Rechte der Palästinenser so exponiert betont wurden¹⁸⁶. Friedemann Buettner hebt hervor: „Germany as well as other Europeans, used the EAD, too, as a forum and an instrument for the incremental steps with which they moved towards a ‚more balanced‘ – or as the Arabs saw it: ‚less biased‘ – stance.“¹⁸⁷

So kam es auch im April 1974 während eines Treffens zwischen Bundeskanzler Willy Brandt und dem Generalsekretär der Liga der arabischen Staaten, Mahmud Riad, zu einem nicht intendierten, „längeren Gespräch [Brandts] mit dem Vertreter Palästinas bei der Arabischen Liga“¹⁸⁸. Die Reisen des Bundeskanzlers nach Algier und Kairo galten der beabsichtigten Werbung für den EAD und sollten die ihm von den westeuropäischen Regierungen beigemessene Bedeutung unterstreichen¹⁸⁹. Der spätere Repräsentant der Palästinensischen Befreiungsorganisation innerhalb der Delegation der Liga der arabischen Staaten für den Euro-Arabischen Dialog, Ahmad Sidqi al Dajani, beschreibt den Annäherungs- und Konsultationsprozess zwischen der Liga/PLO und der EG¹⁹⁰. Sowohl die Novembererklärung als auch der EAD erreichten das unmittelbar gewollte Ziel. Die israel-

¹⁸³ Vgl. Buettner, *Even-Handedness*, S. 143–146; Weingardt, *Nahostpolitik*, S. 274f.; Müllenmeister, *Nahostpolitik*, S. 71–75, 104–131; Fink, *Ostpolitik*, S. 202–205.

¹⁸⁴ Vgl. Buettner, *Even-Handedness*, S. 147; Khader, *Conflict*, S. 167f.; Miller, *PLO Factor*, S. 132f.; Müllenmeister, *Nahostpolitik*, S. 114f.; Perthes, *Beziehungen*, S. 102.

¹⁸⁵ Vgl. Greilsammer/Weiler, *Dilemma*, S. 33; Khader, *Conflict*, S. 167.

¹⁸⁶ Vgl. Weingardt, *Nahostpolitik*, S. 107; Buettner, *Even-Handedness*, S. 146f.; Miller, *PLO Factor*, S. 132f.; Jaeger, *Quadratur*, S. 59f.; Khader, *Conflict*, S. 169f. Zu den Absichten der bundesdeutschen EAD-Politik vgl. ebs. Well, *Nahost-Politik*, S. 121.

¹⁸⁷ So Buettner, *Even-Handedness*, S. 146f. Vgl. ebs. Dajani, *Euro-Arab Dialogue*, S. 93f.

¹⁸⁸ So PA-AA, Zwischenarchiv, 108.755, Bericht der Botschaft Kairo an das AA, 06. 06. 1975.

¹⁸⁹ Vgl. Greilsammer/Weiler, *Dilemma*, S. 35; Fink, *Ostpolitik*, S. 203f.

¹⁹⁰ Vgl. Dajani, *Euro-Arab Dialogue*, S. 81–96. Vgl. auch Miller, *PLO Factor*, S. 133; Müllenmeister, *Nahostpolitik*, S. 114–122.

kritische Haltung und gleichzeitige politische Verwendung für die Rechte der Palästinenser konnten die westeuropäische Reputation bei den arabischen Staaten verbessern, auch ohne dass die Palästinensische Befreiungsorganisation direkt involviert wurde¹⁹¹.

Die Nahostinitiativen der Europäischen Gemeinschaft widersprachen den politischen Vorstellungen in Washington¹⁹². Kissinger, seit Ende September 1973 US-Außenminister, und die Europäische Gemeinschaft stritten vor allem über die Rolle der Palästinenser¹⁹³. Im Gegensatz zu Westeuropa wollte der amerikanische Außenminister Verhandlungsergebnisse zwischen Ägypten, Syrien, Jordanien und Israel herbeiführen, wobei die Palästinenser nur als „Flüchtlinge“ galten und Kissinger die PLO nicht beachtete¹⁹⁴. Gerade deshalb waren die im August 1973 eröffneten Gespräche mit Arafat wichtig. Auf diese Weise konnte Washington eine Beruhigung des allgemeinen Umfeldes der Verhandlungen erreichen, indem der PLO signalisiert wurde, auch ihre Stimme werde gehört. Das erste Treffen zwischen dem Vizedirektor des amerikanischen Auslandsnachrichtendienstes und der Palästinensischen Befreiungsorganisation fand noch im November 1973 statt. Ein zweiter Kontakt folgte im März 1974¹⁹⁵. Beide Male erreichte Kissinger sein Ziel: „to gain time and to prevent radical assaults in the early peace process“¹⁹⁶. Mit „peace process“ waren die Sondierungen gemeint, die bis September 1975 zum ersten und zweiten Sinai-Abkommen sowie zur Golan-Vereinbarung führten¹⁹⁷. Dass sich Ägypten auf amerikanische Vermittlung stützte, um Anfang 1974 eine erste vorläufige Regelung mit der israelischen Armee zu treffen, konnte seit dem Machtverlust Moskaus am Nil im Sommer 1972 nicht überraschen¹⁹⁸. Dass aber auch Damaskus Kissinger nutzte, um nach dem Ende des Jom-Kippur-Krieges einen Waffenstillstand rund um den Golan zu erreichen, war für Washington ein wichtiger Erfolg und für Moskau ein politischer Rückschlag¹⁹⁹. Breschnew gelang es nicht, durch die umfassende mili-

¹⁹¹ Vgl. Buettner, *Even-Handedness*, S. 147 f.; Weingardt, *Nahostpolitik*, S. 208–211; Fink, *Ostpolitik*, S. 202–205; Kissinger, *Years of Upheaval*, S. 879.

¹⁹² Vgl. ebd., S. 701–719; Allen/Hauri, *Dialogue*, S. 93, 96.

¹⁹³ Vgl. Kissinger, *Years of Upheaval*, S. 701–719, 899 f., 1138 f.; Greilsammer/Weiler, *European Political Cooperation*, S. 131–140; Well, *Nahost-Politik*, S. 121.

¹⁹⁴ Vgl. Kissinger, *Years of Upheaval*, S. 624–629, 750–853, 935–973, 1032–1110; ders., *Years of Renewal*, S. 368–384.

¹⁹⁵ Vgl. ebd., S. 355–384; ders., *Years of Upheaval*, S. 628 f., 1036; Hart, *Arafat*, S. 398–401.

¹⁹⁶ So Kissinger, *Years of Upheaval*, S. 629.

¹⁹⁷ Vgl. ebd., S. 629–666, 750–853, 935–973, 1032–1110; ders., *Years of Renewal*, S. 348–384, 422–459; Hacke, *Amerikanische Nahost-Politik*, S. 26–43; Quandt, *Peace Process*, S. 183–200, 229–242; Stein, *Diplomacy*, S. 97–186; Smith, *Conflict*, S. 324 f.; Sheehan, *Step by Step*, S. 4 f., 32–67.

¹⁹⁸ Vgl. Kissinger, *Years of Upheaval*, S. 632–648, 750–853; Quandt, *Peace Process*, S. 183–200; Gainsborough, *Conflict*, S. 209; Tessler, *Conflict*, S. 479 f.

¹⁹⁹ Vgl. *Golan, Syria and the Soviet Union*, S. 780–785; Kissinger, *Years of Upheaval*, S. 935–973, 1032–1110; Quandt, *Peace Process*, S. 202–215; Stein, *Diplomacy*, S. 97–186; Rabil, *Terror*, S. 49–60.

tärische Unterstützung, die die Sowjetunion während des Novemberkrieges bereitgestellt hatte, Syrien in seine Abhängigkeit zu bringen²⁰⁰.

Kissingers Vermittlung erreichte bis Mitte 1974 nur Erfolge, weil weder der ägyptische noch der syrische Präsident daran glaubten, dass es ohne die Vereinigten Staaten möglich sei, Israel zu den notwendigen Kompromissen zu drängen. Der amerikanische Außenminister wollte mit separaten Abkommen zwischen Israel und seinen Nachbarstaaten zu einer Lösung des Nahostkonfliktes gelangen²⁰¹. Die Sowjetunion musste diesem Engagement entgegentreten und gleichzeitig auf eine umfassende Regelung im sogenannten Genfer Format hinwirken, das heißt einer Konferenz unter amerikanisch-sowjetischem Vorsitz und der Teilnahme Israels sowie der arabischen Staaten²⁰². Amerikaner und Israelis lehnten eine Beteiligung der PLO an einer Genfer Konferenz ab und auch die Sowjetunion stimmte lediglich zu, dass das palästinensische Problem während eines solchen Gipfels in den Kategorien der Resolution 242 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 22. November 1967 beziehungsweise der Resolution 338 vom 22. Oktober 1973 behandelt würde. Damit war ausgeschlossen, dass die Palästinenser eine eigene politische Rolle spielen konnten. Denn Resolution 242 sah die Klärung der palästinensischen Flüchtlingsfrage vor; Resolution 338 bekräftigte diese Absicht und mahnte deren zügige Umsetzung an²⁰³. Beide VN-Dokumente sahen weder eine eigene politische Repräsentanz noch eine nationale Identität der Palästinenser vor. Die PLO bestand allerdings auf souveränen palästinensischen Rechten und Arafat wollte nicht von einer anderen arabischen Delegation in Genf vertreten werden. Er forderte von Moskau stattdessen eine neue Initiative im Sicherheitsrat zugunsten nationaler Rechte der Palästinenser²⁰⁴.

²⁰⁰ Vgl. Golan, *Syria and the Soviet Union*, S. 800; Israelyan, *Inside the Kremlin*, S. 56–61. 1973 stieg der sowjetische Rüstungsexport nach Syrien erstmals im Vergleich zu den Vorjahren signifikant an u. belief sich mutmaßlich auf einen Gegenwert von mehreren Mrd. US-Dollar, vgl. IISS, *Military Balance 1971–72*, S. 70; dass., *Military Balance 1972–1973*, S. 77.

²⁰¹ Vgl. Kissinger, *Years of Renewal*, S. 348–384; ders., *Years of Upheaval*, S. 629–666, 750–853, 935–973, 1032–1110; Quandt, *Peace Process*, S. 183–242.

²⁰² Vgl. Kissinger, *Years of Upheaval*, S. 747–759; Kurz, *Fatah*, S. 79; Golan, *Soviet Union and the PLO*, S. 10–15.

²⁰³ Vgl. UN S/RES/242 (1967), Resolution, 22. 11. 1967; UN S/RES/338 (1973), Resolution, 22. 10. 1973.

²⁰⁴ Vgl. Sayigh, *Struggle*, S. 319f., 333; Tessler, *Conflict*, S. 433, 480; Stein, *Diplomacy*, S. 54–56; Kissinger, *Years of Upheaval*, S. 747–759; Golan, *Soviet Union and the PLO*, S. 10–15; dies., *Uneasy Alliance*, S. 72; Sayigh, *Palestinians*, S. 132f.; Halliday, *Middle East*, S. 25. Abbas, *Channels*, S. 19f., schreibt: „On every visit by an official Palestinian delegation to Moscow, Andrei Gromyko [langjähriger sowjetischer Außenminister] would say to its members: ‚You have no solution, if you do not accept Resolution 242 and 338. You are holding a card in your hand that is like a valuable cheque, but you have to play it at the right time. If you leave it too late it will lose its value. Please let us handle this cheque for you and we will talk it through with the Americans, Europeans and Israelis, and maybe we can find a solution for you.‘ The answer was always: ‚We cannot accept the resolution. [...] Certain Palestinian factions used to boast of the relationship with the Soviets, who they regarded as the symbols of progress and socialism, the supporters of oppressed peoples and the backbone of international liberation move-

Arafat in Ost-Berlin: Die Forderungen der SED im Sommer 1974

Arafats erster Aufenthalt in der DDR fast exakt ein Jahr nach Unterzeichnung der Vereinbarung mit der SED 1973 muss auf ihn politisch außerordentlich ernüchternd gewirkt haben. Anders als es das Ost-Berliner Politbüro noch zwei Tage vor seiner Ankunft empfohlen hatte, fand Erich Honecker urlaubsbedingt keine Zeit für ein Gespräch²⁰⁵. Man kann diese Abwesenheit Honeckers als bewusste Entscheidung deuten, denn die Parteispitze hatte sich vor Ankunft der PLO-Delegation laut dem Protokoll der Sitzung auf Folgendes verständigt: „In Übereinstimmung mit dem Verlauf des Besuches der Delegation der PLO in der UdSSR ist zu prüfen, ob während des Aufenthaltes in der DDR die Delegation der Palästinensischen Befreiungsorganisation vom amtierenden Minister für Auswärtige Angelegenheiten der DDR empfangen werden sollte.“²⁰⁶ Da weder Erich Honecker noch der Außenminister mit Arafat sprachen, ist zu schlussfolgern, dass Ost-Berlin keinen Hinweis erhielt, dass der Verlauf des vorangegangenen Termins in Moskau eine solche Aufwartung rechtfertigte.

Gerhard Grüneberg, Arafats offizieller Gesprächspartner im August 1974, verlangte von der PLO im Namen der SED die Anerkennung der VN-Resolution 242. Mit Blick auf die Problematik einer Teilnahme der Palästinensischen Befreiungsorganisation an einer Genfer Konferenz erklärte er zudem, dass die PLO sich dazu selbst einladen müsse, da dieser Schritt „von den USA, Israel und Jordanien sicherlich nicht“ erfolgen werde²⁰⁷. Jedoch müsse, so Grüneberg weiter, die Frage des palästinensischen Staates im Mittelpunkt der Gespräche in Genf stehen²⁰⁸. Da dieser Aspekt in der bisherigen Resolution 242 nicht festgehalten wäre, die Dokumente der Vereinten Nationen jedoch die Grundlage von Verhandlungen im Genfer Format seien, „wäre es vielleicht gut“, so Grüneberg, wenn sich die PLO darum bemühen würde, arabische Staaten zu finden, die einen Antrag für eine neue Resolution der Generalversammlung stellen könnten, die dann 1975 beschlussfähig wäre²⁰⁹. Das gesamte Konstrukt, das man Arafat hier präsentierte, war in sich widersprüchlich und zeugte von einem hohen Maß an Unkenntnis der nahostpolitischen Realität. Grüneberg blendete auch das Dilemma der PLO-Politik aus.

Jassir Arafat konnte aus zwei Gründen auf Resolution 242 nicht eingehen. Zum ersten hätte er andernfalls die Legitimität der PLO ad absurdum geführt, denn dieses VN-Dokument verneinte die politische Selbstständigkeit der Palästinenser

ments. Many, if not most, of these factions adopted Marxism in order to identify with the Soviets and they used to invent a kind of alliance with them about which they boasted on every occasion. The Soviets were the last to know of such a relationship because the only point of contact between us was the issue of the Middle East, and even on this subject there was no common ground because they approached the problem through Resolution 242 which we had rejected.“

²⁰⁵ Vgl. SAPMO-BArch, DY 30/J IV/2/3/2185, Protokoll der Sitzung des Politbüros des ZK der SED, 05. 08. 1974, Bl. 13.

²⁰⁶ So ebd., Bl. 15.

²⁰⁷ So SAPMO-BArch, DY 30/IV B 2/2.023/89, Vermerk, 09. 08. 1974.

²⁰⁸ Vgl. ebd.

²⁰⁹ So ebd.

und deren Recht auf einen eigenen Staat²¹⁰. Laut Grünebergs Aussagen war nicht nur von Israel, den Vereinigten Staaten und Jordanien nicht zu erwarten, dass sie die PLO zu einer Genfer Konferenz einluden. Auch die Sowjetunion tat dies nicht, denn Voraussetzung wäre eine Anerkennung der Resolution 242 durch Arafat gewesen. Wenn Grüneberg erklärte, Arafat solle über die Generalversammlung den Abschluss einer neuen Resolution mit einem politischen Kern anstrengen, dann unterstrich dies nur ein weiteres Mal, dass Moskau im Sicherheitsrat der VN auf keine neue Resolution dringen würde, bei der den Palästinensern eine andere Rolle zukäme als in Resolution 242. Die neue Sicherheitsratsresolution mit einer entsprechenden palästinensischen Aufwertung war wiederum die von der PLO gestellte Bedingung ihrer Teilnahmebereitschaft an Verhandlungen. Gerhard Grüneberg ließ Jassir Arafat also wissen, dass Moskau keine Veranlassung sah, der PLO entgegenzukommen und neue Rahmenbedingungen für Genf zu schaffen. Gefordert wurde von Arafat vielmehr etwas, das für ihn nur inakzeptabel sein konnte. Grünebergs Hinweis auf die mögliche Resolution der Generalversammlung stellte zudem nur eine Scheinlösung dar, denn allein ein Beschluss des Sicherheitsrates bot die Gewähr dafür, bindende, allseitig akzeptierte und damit substantielle Ergebnisse zu erreichen.

Das Problem bestand aber nicht nur in einer Vernachlässigung der Palästinenser als politischem Akteur in Resolution 242 und der fehlenden Bereitschaft Moskaus, die von Arafat verlangte neue Resolution im Sicherheitsrat einzubringen. Denn unbeantwortet war darüber hinaus die Frage einer Anerkennung Israels seitens der Palästinensischen Befreiungsorganisation, das heißt einer Akzeptierung des Teilungsbeschlusses Palästinas von 1947. Die PLO konnte an keiner Genfer Konferenz teilnehmen, nicht nur weil eine Resolution fehlte, in der von einem palästinensischen Volk gesprochen wurde, sondern auch weil Arafat zur damaligen Zeit nicht in der Lage war, die Anerkennung des jüdischen Staates – die Grundlage jeder Verhandlungslösung sein musste – innerpalästinensisch durchzusetzen. Zudem herrschte auch innerarabisch weiterhin kein Konsens darüber, dass ein souveräner palästinensischer Staat unter Führung der Palästinensischen Befreiungsorganisation zu bilden war²¹¹.

Nach dem Jom-Kippur-Krieg ergab sich daher für Arafat eine schwierige politische Konstellation. Die bloße Idee, eine Lösung anzustreben, die nicht von der Vernichtung Israels ausging, führte noch im September 1974 zur Blockade des Exekutivkomitees, indem die PFLP das Gremium verließ²¹². Bereits der Delegationsreise der PLO nach Moskau und Ost-Berlin im August 1974 war die PFLP aus Protest am Führungsstil Arafats ferngeblieben²¹³. Grüneberg stellte gegenüber Arafat hinsichtlich der Haltung der PFLP fest: „Die Gefahr der Spaltung besteht stärker innerhalb dieser 3 Gruppen [Fatah, DFLP und PFLP], als zwischen diesen

²¹⁰ Vgl. Sayigh, *Struggle*, S. 333; Tessler, *Conflict*, S. 433; Golan, *Soviet Union and the PLO*, S. 10–15.

²¹¹ Vgl. Sayigh, *Struggle*, S. 333–356.

²¹² Vgl. Statement by the PFLP, 26. 09. 1974, in: Lukacs, *Israeli-Palestinian Conflict*, S. 312–317; Sayigh, *Struggle*, S. 333–339; Kurz, *Fatah*, S. 79–81.

²¹³ Vgl. George Habash, Interview, 03. 08. 1974, in: Laqueur/Rubin, *Israel-Arab Reader*, S. 166f.; Kurz, *Fatah*, S. 81.

3 Gruppen und dem Rest der PLO. Sie würden das Schicksal aller Spalter erleben, die von der PLO ausgeschlossen wurden und heute längst vergessen sind. Das beste Beispiel dafür ist Shukaiiry [Ahmad Shuqairi].²¹⁴ Der DDR-Botschafter in Beirut kam fast zeitgleich zu einer anderen Auffassung. Er schrieb dem MfAA am 14. August 1974: „Vieles spricht dafür, dass Habache seine Drohung [der Gründung einer zweiten palästinensischen Befreiungsorganisation] verwirklicht, spätestens, wenn die PLO ihre Teilnahme an der Genfer Konferenz erklärt. [...] In den Lagern im Süden Libanons sowie in der palästinensischen Jugend sind die politischen Lösungen von Habache stärker verbreitet und vertreten als die PLO es einschätzt.“²¹⁵

Ein Jahr nach dem Abschluss der Vereinbarung zwischen der SED und der Palästinensischen Befreiungsorganisation stand Letztere vor großen Herausforderungen. Die Führung der DDR verharmloste augenscheinlich die inneren Dynamiken der PLO und unterbreitete Arafat keine praktikablen Lösungsvorschläge. Dabei war die Phase zwischen Sommer und Herbst 1974 ein wichtiger Abschnitt in der Entwicklung der Palästinensischen Befreiungsorganisation. Arafat hatte spätestens im August 1974 erkannt, dass die Vereinigten Staaten Fakten ohne ihn schafften, die Sowjetunion weiterhin offiziell nicht Partei zugunsten der nationalen Rechte der Palästinenser ergriff und die arabischen Staaten nach dem vorangegangenen Konflikt mit Israel Friedensvereinbarungen auf Kosten seiner Organisationen schlossen. Er selbst war innerpalästinensisch mit der PFLP und PFLP-GC konfrontiert, die im Falle von politischen Kompromissen eine „Rettungsfront“ proklamieren wollten, um sich zu legitimen Vertretern des palästinensischen Volkes zu erklären²¹⁶.

2. Der innerarabische Durchbruch der Palästinensischen Befreiungsorganisation und ihre Anerkennung durch die Vereinten Nationen

In dieser widersprüchlichen Situation erreichte Jassir Arafat, dass die Palästinensische Befreiungsorganisation innerarabisch als alleinige und rechtmäßige Vertreterin der Palästinenser anerkannt wurde. Die Liga der arabischen Staaten wertete sie Ende Oktober 1974 offiziell zur „sole legitimate representative of the Palestinian people“ auf²¹⁷. Jordanien stimmte dem Beschluss der Liga zu, obwohl Amman die PLO nur als legitime, nicht hingegen als allein legitime Vertreterin der Palästinenser anerkannte. Nichtsdestotrotz markiert diese Entscheidung König Hussains „a watershed decision in the struggle between the Jordanian entity and

²¹⁴ So SAPMO-BArch, DY 30/IV B 2/2.023/89, Vermerk, 09.08.1974.

²¹⁵ So PA-AA, Bestand MfAA, C 7.669, Bericht der Botschaft Beirut an das MfAA, 14.08.1974, Bl. 47.

²¹⁶ Vgl. Sayigh, *Struggle*, S. 333–356; Lähtenmäki, *Palestine Liberation Organization*, S. 94–98.

²¹⁷ Vgl. Shemesh, *Entity*, S. 307–316; Rubin, *Revolution*, S. 47; Sayigh, *Struggle*, S. 344; Tessler, *Conflict*, S. 484f.; Arab League Summit Conference Communique, 29.10.1974, in: Lukacs, *Israeli-Palestinian Conflict*, S. 464f.

the Palestinian entity. [...] little left to Jordanian stand on determining the future of West Bank.“²¹⁸ Dass die Palästinensische Befreiungsorganisation ihren Anspruch auf das Westjordanland durchsetzen konnte, ließ Kissingers Pläne scheitern, zu einem israelisch-jordanischen Vertrag zu gelangen, und machte die „jordanische Option“ – die Übernahme des Westjordanlandes durch Hussain unter Ausschluss der PLO – zunichte²¹⁹. Erstmals überhaupt hatten die Mitglieder der arabischen Staatengemeinschaft formal der Palästinensischen Befreiungsorganisation die alleinige Legitimität im Hinblick auf den Kampf des palästinensischen Volkes um seinen Staat zugesprochen: „Fifteen years after Egypt’s 1959 initiative and ten years after the establishment of the PLO, the new Palestinian national movement scored its most impressive achievement in the Arab world and subsequently in the international arena.“²²⁰

Jassir Arafat überzeugte die Moskauer Führung im August 1974 davon, dass nicht Genf das Ziel war, sondern der Kreml endlich die PLO anerkennen müsse, denn die KPdSU vollzog kurz darauf eine Wende ihrer bisherigen Politik: Im September 1974 betonte sie, die Palästinenser besäßen „nationale Rechte“ sowie ein Recht, eine „eigene Staatlichkeit“ aufzubauen²²¹. „Moscow crossed the political Rubicon: it fully committed itself to a Palestinian state and the right of the PLO to be the legitimate representative.“²²² Die Sowjetunion setzte ihre ganze Autorität ein, um auch die PFLP und die DFLP auf die neue Linie festzulegen, die vorsah, dass dieser palästinensische Staat im Gazastreifen und dem Westjordanland zu errichten war. Er sollte damit neben Israel existieren²²³. Der Kreml entschied sich für diese Lösung, denn Moskau besaß nach dem Sommer 1974 ein Interesse daran, den amerikanischen Fortschritten bei der Lösung des Nahostkonfliktes mit einer Aufwertung der Palästinenser zu begegnen – ohne die gesamte Thematik der Resolution 242 und der Genfer Konferenz strapazieren zu müssen. Arafat wiederum wusste, dass die syrischen und ägyptischen Abkommen mit den USA den Weg für eine Anerkennung der PLO durch die Liga der arabischen Staaten öffneten. Denn gerade Damaskus wollte nach Abschluss der Golan-Vereinbarung weitere, separate amerikanische Sondervermittlungen in Jordanien mithilfe der PLO verhindern und unterstützte Arafat deshalb politisch²²⁴.

Noch bevor die Liga der arabischen Staaten am 28. Oktober 1974 die PLO zur „sole legitimate representative of the Palestinian people“ erklärte, beantragte Syrien mit Resolutionsentwurf A/L.736 am 14. Oktober 1974 die Teilnahme der Palästinensischen Befreiungsorganisation an den Sitzungen der bevorstehenden

²¹⁸ So Shemesh, *Entity*, S. 306–316. Vgl. auch Hart, *Arafat*, S. 405.

²¹⁹ Vgl. Kissinger, *Years of Renewal*, S. 382–384; ders., *Years of Upheaval*, S. 624–629, 655 f., 786 f., 847 f., 976–978; Kapeliouk, *Arafat*, S. 150 f.; Smith, *Conflict*, S. 328; Shemesh, *Entity*, S. 306–309; Sheehan, *Step by Step*, S. 44–49; Hart, *Arafat*, S. 405.

²²⁰ So Shemesh, *Entity*, S. 316. Vgl. auch Tessler, *Conflict*, S. 483–485.

²²¹ Vgl. Golan, *Soviet Union and the PLO*, S. 3 f.; dies., *Uneasy Alliance*, S. 55; Dannreuther, *Soviet Union*, S. 59; Kurz, *Fatah*, S. 81 f.

²²² So Dannreuther, *Soviet Union*, S. 48.

²²³ Vgl. Golan, *Uneasy Alliance*, S. 53; Sayigh, *Struggle*, S. 344 f.

²²⁴ Vgl. ebd.; Golan, *Moscow and the PLO*, S. 121; Hinnebusch, *Revisionist Dreams*, S. 395; Shemesh, *Entity*, S. 306 f.

Generalversammlung²²⁵. Diese Vorlage wurde mit 105 Stimmen, bei vier Ablehnungen und 20 Enthaltungen angenommen²²⁶. Sie bildete als Resolution 3210 die Grundlage für die spätere Einladung Arafats, vor der Generalversammlung zu sprechen, und für den der PLO gewährten Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen²²⁷. Unter anderem stimmten Frankreich, Irland und Italien als EG-Mitglieder sowie Finnland, Norwegen und Schweden für den syrischen Resolutionsentwurf²²⁸.

Die DDR war über die bevorstehende Aufnahme der Palästinensischen Befreiungsorganisation als Beobachterin in die Vereinten Nationen nicht informiert. Arafat erwähnte im August 1974 gegenüber Gerhard Grüneberg auch nicht, welche Entscheidungen im Kreml getroffen worden waren. Moskau sah ebenfalls davon ab, die SED zu unterrichten. Offenbar erweckte die KPdSU sogar den Eindruck, der Verlauf des Treffens mit Arafat sei nicht zufriedenstellend gewesen, woraufhin weder Honecker noch Außenminister Winzer Jassir Arafat empfangen, obwohl die Regierung in Moskau mit ihm kurz zuvor erstmals offiziell gesprochen hatte und sie nun einen palästinensischen Staat forderte – anders als die DDR²²⁹.

Bonn und die palästinensische Selbstbestimmung

Mit der Anerkennung der Palästinensischen Befreiungsorganisation durch die Vereinten Nationen begann für Arafat die internationale politische Arbeit, die nicht im Osten stattfand, sondern im Westen. Roland Dannreuther irrt in seinem Urteil: „Unlike Egypt and Syria the PLO was not in a position to flirt with the US and was far more dependent on Soviet patronage. The SU enjoyed exclusive relations with the PLO, which mirrored the US-relations with Israel.“²³⁰ Es bestanden keine exklusiven Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der PLO, sondern auch die Vereinigten Staaten besaßen Kontakte zu Arafat. Viel wichtiger als die Dichotomie zwischen Washington und Moskau war allerdings die Rolle der Europäischen Gemeinschaft. Die Debatte in der Generalversammlung 1974 offenbarte die Chancen der mit der Deklaration vom November 1973 festgeschriebenen westeuropäischen Politik, die Arafat gegenüber Moskau und Washington nutzen konnte. Dabei spielten zwei Länder eine besondere Rolle: Frankreich als Vetomacht des Sicherheitsrates und die Bundesrepublik Deutschland, die aufgrund

²²⁵ Vgl. UN A/RES/XXIX/3210, Resolution, 14. 10. 1974.

²²⁶ Vgl. UN A/29/PV.2268, Procès-Verbal, 14. 10. 1974, para. 75.

²²⁷ Vgl. UN A/RES/XXIX/3210, Resolution, 14. 10. 1974; UN A/RES/XXIX/3237, Resolution, 22. 11. 1974. Vgl. auch Gowers/Walker, Myth, S. 126; Miller, PLO Factor, S. 132; Mißling, Status Palästinas, S. 148f.; Wilson, Use of Force, S. 119f. Zu der mit Gaststatus erfolgten Teilnahme von PLO-Vertretern an Sitzungen des SPC seit 1965 vgl. Sybesma-Knol, Observers, S. 274–277.

²²⁸ Vgl. UN A/29/PV.2268, Procès-Verbal, 14. 10. 1974, para. 75; Greilsammer/Weiler, Dilemma, S. 35; Miller, PLO Factor, S. 132.

²²⁹ Vgl. Golan, Uneasy Alliance, S. 14.

²³⁰ So Dannreuther, Soviet Union, S. 66. Zur Arbeit der PLO als Beobachterin bei den VN in den ersten Jahren nach 1974 vgl. Sybesma-Knol, Observers, S. 277–294.

ihrer historischen Verantwortung gegenüber Israel in der Gestaltung der Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Nahen Osten eine zentrale Rolle einnahm.

Der Ständige Vertreter der Bundesrepublik bei den Vereinten Nationen, Rüdiger von Wechmar, erklärte im Oktober 1974 zur syrischen Vorlage A/L.736: „The delegation of the Federal Republic of Germany recognizes that the Palestinian question is of crucial importance to an over-all solution of the Middle East problem. [...] We therefore consider it useful and important to hear the points of view of the PLO regarding this matter. However, we abstained from voting in favour of draft resolution A/L.736 and Add. 1 and 2 for two principal reasons: first, because that draft resolution did not conform to a long-established United Nations practice concerning the participation of non-governmental delegations in the debates of the General Assembly; and, secondly, because we did not consider ourselves competent to judge to what degree the PLO represents the people of Palestine. I should like to add that under no circumstances will our vote prejudice our position concerning the debate on the question of substance, which will open in a few weeks.“²³¹

Hervorzuheben, es sei „useful and important to hear the points of view of the PLO“, entsprach der bis dahin weitreichendsten politischen Anerkennung der PLO vonseiten der Bundesrepublik²³². Auch waren die beiden vorgebrachten Argumente für eine Stimmenthaltung in keiner Form wertende, sondern rein formale Überlegungen. Bonn hatte zwar gegen eine Einladung Arafats nach New York votiert, aber von Wechmar begründete diesen Entschluss weder mit den Zielen der PLO-Charta noch den von palästinensischen Gruppen verübten Terroranschlägen. Ein Verweis auf Israel oder eine Betonung der Rechte aller Staaten in der Region fehlte in seiner Stellungnahme ebenso. Besonders das zweite Argument für eine Enthaltung der Stimme verlor nach dem 28. Oktober 1974 an Gewicht, denn mit der Bestätigung der Liga der arabischen Staaten hatte die PLO entscheidend an Legitimität gewonnen²³³. Im Unterschied zur DDR und zur Sowjetunion brachte die Bundesrepublik im Oktober zwar noch nicht zum Ausdruck, dass die Palästinenser ein Selbstbestimmungsrecht besaßen – ein Begriff, der in der Folge zentrale Bedeutung erlangte –, aber implizit erkannte Bonn an, dass es ein palästinensisches Volk gab²³⁴. Für die Bundesregierung stand gemäß den Ausführungen von Wechmars zu Entwurf A/L.736 nicht die Existenz eines palästinensischen Volkes, sondern lediglich dessen Repräsentation durch die PLO infrage. Im Vergleich zum Inhalt der EG-Deklaration von 1973 hatte sie ihre Terminologie damit nur um eine Nuance geändert, diese beinhaltete aber eine wichtige Konsequenz. Anders als die Formel „legitime Rechte“ von „Palästinensern“, führte der Ausdruck „palästinensisches Volk“ zwangsläufig zum Begriff der „Selbstbestimmung“, der auch das Recht auf einen eigenen Staat umfasste²³⁵.

²³¹ So UN A/29/PV.2268, Procès-Verbal, 14. 10. 1974, paras. 128–130.

²³² Vgl. Jaeger, *Quadratur*, S. 62–67, vernachlässigt diese Stellungnahme zugunsten der PLO.

²³³ Vgl. Wilson, *Use of Force*, S. 145.

²³⁴ Zu den Stellungnahmen der DDR bzw. der SU vgl. UN A/29/PV.2268, Procès-Verbal, 14. 10. 1974, paras. 1–20.

²³⁵ Vgl. Klein, *Selbstbestimmungsrecht*, S. 43; Ipsen, *Völkerrecht*, S. 316–377; Müller, *2+4-Vertrag*, S. 93–117; Delbrück, *Selbstbestimmungsrecht*, S. 6–8; Cot/Pellet, *Charte*, S. 40.

Ende Oktober 1974 wandte sich der israelische Außenminister Jigal Allon per Telegramm an seinen westdeutschen Amtskollegen, um angesichts der bevorstehenden Debatte der Generalversammlung die israelische Meinung über die palästinensische Problematik und die PLO darzulegen²³⁶. Hans-Dietrich Genscher antwortete am 11. November 1974: „Die Bundesrepublik vertritt mit ihren europäischen Partnern die Haltung, dass bei der Schaffung eines gerechten und dauerhaften Friedens die legitimen Rechte der Palästinenser berücksichtigt werden müssen. [...] In der [...] Frage einer Anerkennung der PLO als Vertreterin der Palästinenser wird die Bundesregierung stets darauf bedacht sein, dass sich alle ihre Rechtshandlungen in Übereinstimmung mit den Regeln des internationalen Rechts befinden. Darüber hinaus wird sie ihre Entscheidungen daran ausrichten, ob sie einem Frieden dienlich sind.“²³⁷ Genscher vermied einerseits den Ausdruck „palästinensisches Volk“ und sprach stattdessen von den 1973 durch die EG anerkannten „legitimen Rechten der Palästinenser“, verklausulierte andererseits aber die westdeutsche Haltung zur PLO sehr diplomatisch. In jedem Fall nutzte er eine Woche vor der zweiten Stellungnahme der Bundesrepublik in der Generalversammlung der Vereinten Nationen nicht die Gelegenheit, Israel darüber zu informieren, dass die Bundesregierung von nun an sehr wohl ein „Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes“ und die dazugehörige territoriale „unabhängige Autorität“ anerkannte.

Am 19. November 1974 betonte der Ständige Vertreter Bonns bei den Vereinten Nationen: „Today, we are all aware of the essential role the fate of the Palestinian people plays in a solution of the conflict. For too long this problem has been looked upon merely as a humanitarian question of providing relief for refugees. On the basis of this awareness we can now express the hope that a settlement will be reached which is acceptable to all. In our opinion, it will hardly be helpful to indulge any longer in historic arguments concerning the development in the Middle East. The inexpediency of this kind of argumentation becomes apparent if one realizes that it can go on indefinitely and lead to the most varied conclusions depending on how far one goes back into history. We support the Palestinian people’s right to self-determination. For us Germans, with our own bitter experience, this is indeed only natural. [...] As a consequence of the right to self-determination, we recognize the right of the Palestinian people to decide itself whether to establish an independent authority on the territory vacated by Israel [...] or whether to choose another solution.“²³⁸

Der Ständige Vertreter der Bundesrepublik bei den VN gab in diesem Sinne 1974 den Inhalt der im November des Vorjahres verabschiedeten EG-Deklaration unzutreffend wieder, als er feststellte, die EG habe darin Rechte des palästinensischen Volkes anerkannt. Denn es wurde nur allgemein von legitimen Rechten gesprochen, ohne diese zu konkretisieren o. die Palästinenser als Volk zu qualifizieren, vgl. Statement by The European Community Foreign Ministers, 06. 11. 1973, in: Lukacs, Israeli-Palestinian Conflict, S. 14.

²³⁶ Vgl. ISA/RG 93/MFA/2733/7, Telegramm des israelischen Außenministers an den stellv. Ministerpräsidenten u. stellv. Außenminister, 29. 10. 1974 (hebräischsprachiges Original).

²³⁷ So ISA/RG 93/MFA/2733/7, Schreiben des Bundesaußenministers an den israelischen Außenminister, 11. 11. 1974.

²³⁸ So UN A/29/PV.2291, Procès-Verbal, 19. 11. 1974, paras. 4-12.

Die Bundesregierung bekannte sich damit zum Recht eines palästinensischen Volkes auf Selbstbestimmung in einem unabhängigen Territorium, das 1967 von Israel erobert worden war und das es nun zu räumen galt – auch dann, wenn die Palästinenser sich qua ihres Selbstbestimmungsrechtes für eine „andere Lösung“ als die einer „unabhängigen Autorität“ in diesen Gebieten aussprachen. Eine solche „andere Lösung“ konnte alles umfassen, von der Proklamation eines souveränen National- bis hin zum jordanisch-palästinensischen Bundesstaat. Rund ein Jahr nach Aufnahme der Bundesrepublik in die Vereinten Nationen wählte also die Regierung Schmidt/Genscher dieses Forum, um eine Grundsatzerklärung zur Nahostpolitik abzugeben²³⁹. Auch wenn Bonn gegen den Antrag votierte, der PLO Beobachterstatus zu gewähren, und sich bei Resolution 3236 der Stimme enthielt, in der unter anderem das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser, aber auch die Rechtmäßigkeit zur Anwendung *aller* Mittel, um dieses Recht durchzusetzen, betont wurde, war der in der Generalversammlungsdebatte 1974 umrissene neue Standpunkt zum palästinensischen Volk eine Zäsur²⁴⁰.

In Israel stieß dieser Politikwechsel auf entschiedene Ablehnung. Besonders groß war das Unverständnis jedoch, weil die Bundesregierung mit der deutschen Geschichte argumentierte und die „bittere Erfahrung“ der Deutschen mit der Selbstbestimmung anführte. Das israelische Außenministerium wies den Botschafter in Bonn an, der Bundesregierung darzulegen, man bewerte das Auftreten des westdeutschen Ständigen Vertreters vor der Vollversammlung als „kontraproduktiv“²⁴¹. Außerdem gelte es Folgendes deutlich zu machen: „Die Rede hat die Grundbedingungen, ohne die dieser Konflikt nicht zu verstehen ist, außer Acht gelassen. [...] Es ist unverständlich, dass die Erwähnung einer ‚historischen Lehre‘ aus dem Munde eines deutschen Botschafters kommen kann. Die historische Lehre ist, dass wenn Israel sich nicht selbst verteidigt, niemand an seiner statt aufstehen wird, um dies zu tun. Wir sind erstaunt, dass es nicht für wichtig befunden wurde, mit einem Wort die terroristischen Angriffe auf Israel zu verurteilen.“²⁴²

Ließen bereits die Worte Rüdiger von Wechmars im Herbst 1974 vor der Generalversammlung der VN erkennen, dass die Bundesregierung gegenüber der PLO und der palästinensischen Frage keine prinzipiell ablehnende Meinung vertrat, musste für Arafat auch nach den Stellungnahmen Frankreichs zur Nahostpolitik klar werden, dass die Europäische Gemeinschaft die palästinensische Selbstbestimmung unterstützte – so wie Arafat dies in seiner Rede vor den Vereinten Nationen 1974 gefordert hatte. Die EG suchte einen engeren Kontakt mit der PLO, ohne dass die Bundesrepublik dem im Weg stand²⁴³. Valéry Giscard d’Estaing

²³⁹ Vgl. Müllenmeister, Nahostpolitik, S. 68f., 76, 122f. Weingardt, Nahostpolitik, S. 201f., verweist zutreffend auf die bereits in der Regierungserklärung Brandts 1969 entsprechend den Beschlüssen der VN veränderte deutsche Sprachregelung zugunsten einer ausgewogenen Nahostposition.

²⁴⁰ Vgl. Müllenmeister, Nahostpolitik, S. 76. Zur VN-Resolution 3236 vgl. UN A/RES/XXIX/3236, Resolution, 22. 11. 1974.

²⁴¹ Vgl. ISA/RG 130/MFA/6817/12, Schreiben des Außenministeriums an die Botschaft Bonn, 21. 11. 1974 (hebräischsprachiges Original).

²⁴² So ebd.

²⁴³ Vgl. Müllenmeister, Nahostpolitik, S. 76. Zur Rede Arafats vor den VN vgl. Speech by Yasser Arafat to the UN GA, 13. 11. 1974, in: Lukacs, Israeli-Palestinian Conflict, S. 317–333.

habe, so Jean François-Poncet, der unter Giscard d'Estaing zunächst das Amt des Staatssekretärs im französischen Außenministerium, später das des Direktors des Élysée-Palastes sowie anschließend das des Außenministers bekleidete, bereits kurz nach seiner Wahl zum Präsidenten im Mai 1974 entschieden, dass Paris Beziehungen mit der Palästinensischen Befreiungsorganisation herstellen müsse. Dieser Maßgabe sei man sowohl mit dem Gespräch zwischen Jassir Arafat und Außenminister Jean Sauvagnargues, das Ende Oktober 1974 als erstes seiner Art zwischen dem Vorsitzenden des Exekutivkomitees der PLO und einem westlichen Spitzenpolitiker in Beirut stattfand (bei dem sich Sauvagnargues uneingeschränkt zum palästinensischen Recht auf Selbstbestimmung bekannte), als auch mit der Eröffnung einer palästinensischen Vertretung in der französischen Hauptstadt Ende 1974 gefolgt²⁴⁴.

Vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen hob Frankreichs Botschafter im November 1974 diese neue französische Haltung hervor, verwies auf das Treffen Arafat-Sauvagnargues und unterstrich: „The most authoritative voices in my country have been among the first to recognize the Palestinian reality. On 24 October last, Mr. Giscard d'Estaing, President of France, stated: ‚The key to the problem is the understanding that there can be no durable peace in the Middle East if there is no just settlement of the Palestinian question. Once the international community has recognized the existence of a Palestinian people, what is the natural aspiration of this people? It is to have a homeland.‘“²⁴⁵

Mit der Feststellung, dass es den Palästinensern anheimgestellt sei, „whether to establish an independent authority on the territory vacated by Israel [...] or whether to choose another solution“, ging die Bundesregierung verbal über die französischen Aussagen und den gemeinsamen EG-Standpunkt hinaus²⁴⁶. Bonn machte deutlicher als Paris, dass dieses nationale palästinensische Heimatland eine staatsähnliche Form, zumindest unabhängige Autorität, mithin souveräne Verwaltungs- und Regierungsstrukturen, besitzen konnte – falls die Palästinenser dies so entschieden. Damit kam die Bundesrepublik sprachlich der sowjetischen und ostdeutschen Erklärung nahe, der zufolge dem palästinensischen Volk ein unabhängiger Staat zustand²⁴⁷. Die DDR veränderte ihre Terminologie bis zum 15. November 1974 von „restoration of its lawful national rights“, so Erich

²⁴⁴ Der französische Außenminister erklärte im Anschluss an seine Begegnung mit Arafat zudem, er habe einen außerordentlich positiven Eindruck gewonnen; Arafat sei gemäßigt u. ein echter Staatsmann, vgl. Maurice Delarue: *Le rencontre avec M. Arafat dominera la visite de M. Sauvagnargues au Liban*, in: *Le Monde*, 20./21. 10. 1974, S. 1; *Les Israéliens s'indignent de l'entretien entre MM. Sauvagnargues et Arafat*, in: *Le Monde*, 22. 10. 1974, S. 1; *L'O.L.P. devrait renoncer à toute action terroriste déclare le ministre des affaires étrangères*, in: *Le Monde*, 23. 10. 1974, S. 3. Vgl. auch François-Poncet, *Quai d'Orsay*, S. 183; Ben-Natan, *Chuzpe*, S. 248–250; Kapeliouk, *Arafat*, S. 152f.; Rondot, *France*, S. 91f.; Navon, *From Kippur to Oslo*, S. 24.

²⁴⁵ So UN A/29/PV.2292, *Procès-Verbal*, 22. 11. 1974, paras. 84f. Vgl. auch ebd., paras. 83–98; Sebbane, *Mendès France*, S. 166.

²⁴⁶ Zum Zitat vgl. UN A/29/PV.2291, *Procès-Verbal*, 19. 11. 1974, para. 10.

²⁴⁷ Frankreich bekräftigte dies erstmals 1980, vgl. Rondot, *France*, S. 91–94. Zur sowjetischen Aussage bzw. der DDR-Formulierung vgl. UN A/29/PV.2268, *Procès-Verbal*, 14. 10. 1974, para. 11; UN A/29/PV.2287, *Procès-Verbal*, 15. 11. 1974, para. 164.

Honecker Ende Oktober, in: „Nobody can dispute the lawful right of the Palestinian Arabs to statehood.“²⁴⁸ Die Bundesrepublik konkretisierte 1974 – wie zuvor schon Frankreich – den politischen Gehalt der EG-Erklärung vom November 1973 insofern, als Bonn mit der Forderung nach Selbstbestimmung die Art der legitimen Rechte der Palästinenser festschrieb²⁴⁹.

Ost-Berlin und die palästinensische Selbstbestimmung

Auch die DDR argumentierte 1974 mit der palästinensischen Selbstbestimmung, allerdings auf besondere Weise: Das palästinensische Volk besitze nicht nur abstrakt ein Selbstbestimmungsrecht – das hatte Walter Ulbricht bereits neun Jahre zuvor erklärt –, sondern die Selbstbestimmung der Palästinenser finde ihren Ausdruck in der Palästinensischen Befreiungsorganisation. Mit anderen Worten: Wenn es die PLO gab, dann musste auch ein palästinensisches Volk existieren, das rechtmäßig um seine Selbstbestimmung kämpfte und zwar mithilfe der PLO²⁵⁰. Honecker versuchte mit dieser Formel vor der Vollversammlung in New York 1974 dem Eindruck zu begegnen, zwischen ost- und westdeutschem Politikansatz im Hinblick auf das palästinensische Volk gäbe es keine elementaren Unterschiede, da beide, die DDR und die Bundesrepublik, das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser anerkannten. Indem der SED-Staat die Palästinensische Befreiungsorganisation zur rechtmäßigen Instanz der Verwirklichung der palästinensischen Selbstbestimmung erhob, sollte Bonns Politik diffamiert werden. Denn ohne die PLO anzuerkennen, konnte man in der Logik der DDR nicht glaubhaft für die palästinensische Selbstbestimmung eintreten. Somit waren die Versuche der Bundesrepublik nur scheinheilige Attitüde, da sie im Gegensatz zur DDR die PLO politisch nicht anerkannte. Folglich war aus Sicht Honeckers das bundesdeutsche Einstehen für die Palästinenser diskreditiert, hingegen die prinzipielle Haltung des SED-Regimes bekräftigt – obwohl bekanntlich nicht die DDR, sondern die SED das Abkommen mit der PLO 1973 geschlossen hatte und weder die ostdeutsche Regierung noch die Partei das Ost-Berliner Büro Arafats akkreditierte.

²⁴⁸ So UN A/29/PV.2287, Procès-Verbal, 15. 11. 1974, para. 164. Vgl. auch ebd., para. 153; Hazan, *Involvement by Proxy*, S. 333f.

²⁴⁹ Hans-Dietrich Genschers Feststellung, es sei „Deutschland“, im Sinne der Bundesrepublik, gewesen, das vor den VN 1974 als erster westlicher Staat die palästinensische Selbstbestimmung anerkannte, ist – ungeachtet der bereits dargestellten Situation im Hinblick auf Ulbrichts Erklärung im März 1965 – insofern unzutreffend, als der französische Außenminister bereits mehrere Wochen zuvor, Ende Oktober 1974, gegenüber Arafat das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser hervorgehoben hatte, vgl. L’O.L.P. devrait renoncer à toute action terroriste déclare le ministre des affaires étrangères, in: *Le Monde*, 23. 10. 1974, S. 3. Zur bundesdeutschen Haltung vgl. Genscher, *Erinnerungen*, S. 219; Müllenmeister, *Nahostpolitik*, S. 76, 95f.; Jaeger, *Quadratur*, S. 56–64.

²⁵⁰ Der Vertreter der DDR bei den VN erwähnte im November 1974 das Recht der Palästinenser auf Selbstbestimmung während seiner ausführlichen Erläuterungen nur ein einziges Mal im folgenden Kontext: „By placing the question of Palestine on its agenda at this session *and by inviting the PLO to take part in the discussion of the item*, the United Nations has in fact recognized that the question of Palestine is not a problem of refugees, *but one concerning the right of that people to exercise self-determination*“, so UN A/29/PV.2287, Procès-Verbal, 15. 11. 1974, para. 154 (Hervorhebungen eingefügt).

Mit der Forderung nach Selbstbestimmung gerieten die Palästinafrage und die PLO 1974 erneut in das Zentrum der deutsch-deutschen Auseinandersetzung. Aus bundesdeutscher Sicht war das Selbstbestimmungsrecht ein universelles Prinzip, das jedem Volk zustand, auch dem palästinensischen²⁵¹. Der historische Bezug, die Betonung einer besonders bitteren deutschen Erfahrung mit der Selbstbestimmung, die die Bundesregierung vor den Vereinten Nationen hervorhob, rekurrierte auf die politische Wirklichkeit im geteilten Deutschland und der geteilten Stadt Berlin. Dem deutschen Volk war die uneingeschränkte Ausübung seines Selbstbestimmungsrechtes nicht möglich. Nur der in der Bundesrepublik sowie in West-Berlin lebende Teil des Staatsvolkes konnte sich in freier Selbstbestimmung eine demokratisch-rechtsstaatliche Gestalt geben. Die Voraussetzungen politisch offenzuhalten beziehungsweise herzustellen, die garantierten, dass eine Wiedervereinigung Deutschlands möglich war, wenn der ostdeutsche Teil des Staatsvolkes sich zu irgendeinem Zeitpunkt frei artikuliert und für einen gesamtdeutschen Staat votiert haben würde, erhob das Grundgesetz bekanntlich zum dauerhaften Verfassungsgebot jeder Bundesregierung²⁵². Damit implizierte das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen aus Sicht Bonns zugleich, dass die Bundesregierung mit den Siegermächten des Zweiten Weltkrieges aktiv an einer Lösung der deutschen Frage arbeitete²⁵³.

Für die DDR war das Selbstbestimmungsrecht hingegen eine Norm des antikolonialen Kampfes, die es erlaubte, Gewalt anzuwenden – ohne gegen das in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegte Gebot der friedlichen Konfliktregelung zu verstoßen. Der bewaffnete Kampf um Selbstbestimmung und gegen sogenannte rassistische, koloniale oder imperialistische Fremdherrschaft war in diesem Sinne legitim²⁵⁴. In Bezug auf die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands zu einem sozialistischen Staat besaß das Recht auf Selbstbestimmung insofern keine Bedeutung mehr, als man nach den deutsch-deutschen Verträgen

²⁵¹ Die Bundesregierung berief sich auf die in Art. 1 Abs. 2 VN-Charta niedergelegte Bedeutung des Selbstbestimmungsrechtes, vgl. Ipsen, Völkerrecht, S. 316–377; Cot/Pellet, Charta, S. 40; Ress, Selbstbestimmungsrecht, S. 587–589; Müller, 2+4-Vertrag, S. 93–117.

²⁵² Vgl. Wengler, Offenheit, S. 514–520; Möller, Zwei deutsche Staaten, S. 21–33; Klein, Selbstbestimmungsrecht, S. 64–67, 79f., 87, 93f.; Tomuschat, Staatsvolk, S. 992–1003; Starck, Grundgesetz, S. 13, 25f.; Dreier, Artikel 146, S. 1808f.; BGBl., 1973, II, Nr. 25, Schreiben der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Regierung der DDR, 21. 12. 1972, S. 425; BVerfGE, Nr. 7, Beschluss, 21. 10. 1987, Bd. 77, S. 137–170; BVerfGE, Nr. 1, Beschluss, 31. 07. 1973, Bd. 36, S. 1–36.

²⁵³ Vgl. Müller, 2+4-Vertrag, S. 47–51; ders., Ende des Krieges, S. 525f.; Klein, Selbstbestimmungsrecht, S. 44, 50, 79f.; Küsters, Integrationsfriede, S. 801–870; Dreier, Artikel 146, S. 1813; Wengler, Offenheit, S. 514–520; Tomuschat, Staatsvolk, S. 992–1003; BVerfGE, Nr. 1, Beschluss, 31. 07. 1973, Bd. 36, S. 1–36.

²⁵⁴ Vgl. die Argumentation in: PA-AA, Bestand MfAA, ZR 5881/90, Bericht, 03. 02. 1966; PA-AA, Bestand MfAA, C 7.678, Anlage zur Konzeption, o. D., ca. November 1971, Bl. 100f.; PA-AA, Bestand MfAA, C 7.685, Bericht, 28. 10. 1971, Bl. 210f.; PA-AA, Bestand MfAA, ZR 1891/86, Bericht, 27. 01. 1976. Vgl. auch Arbeitsgemeinschaft, Völkerrecht Teil 1, S. 123f., 136f., 270–276; UN A/29/PV.2287, Procès-Verbal, 15. 11. 1974, para. 166; Meissner, Selbstbestimmungsrecht, S. 89–106; Klein, Befreiungskämpfe, S. 623–651; Bachmann, UdSSR, S. 31–33; Herdegen, Völkerrecht, S. 237–271; Ipsen, Völkerrecht, S. 334–337, 1056–1094; Wilson, Use of Force, S. 48–65, 72–104.

nicht mehr von einer einheitlichen deutschen Nation ausging²⁵⁵. Das „Staatsvolk der sozialistischen DDR“ und das „der imperialistischen BRD“ besaßen jeweils ein Selbstbestimmungsrecht: „Das Volk der DDR und das Volk der BRD besitzen unabhängig voneinander ihr – allerdings auf sehr unterschiedlicher gesellschaftlicher Entwicklungsstufe verwirklichtes – Selbstbestimmungsrecht mit allen sich daraus völkerrechtlich ergebenden Rechten und Pflichten. Beide Staatsvölker treten infolgedessen auch international unabhängig voneinander als zwei selbstständige Rechtssubjekte auf.“²⁵⁶

Die Argumentation der DDR, nach der das palästinensische Volk ein Recht auf Selbstbestimmung besaß, weil die PLO existierte, wollte aber nicht nur einen elementaren Unterschied der ostdeutschen Palästinalpolitik gegenüber der westdeutschen betonen, sondern zielte auch auf eine bestimmte juristische Konsequenz ab. Das SED-Regime versuchte, im Einklang mit der sowjetischen Auffassung, die Rechtsfähigkeit der Palästinensischen Befreiungsorganisation herzustellen, indem sie ihr zusprach, das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser legitim auszuüben. Gleichzeitig behauptete die DDR, die Anerkennung der PLO als rechtmäßige Repräsentantin des palästinensischen Volkes ginge einher mit einer legalen Anwendung bewaffneter Gewalt im „Befreiungskampf“²⁵⁷. Wurde die PLO nicht lediglich zur Vertretung von Aufständischen erklärt, konnte Arafat unterstützt und internationale Hilfe zugunsten der PLO gefordert werden. Denn nach internationalem Recht begab sich ein Staat nicht in die Position eines Neutralen – dem die Unterstützung jenseits humanitärer Hilfe verwehrt gewesen wäre beziehungsweise der sich dem Vorwurf ausgesetzt hätte, Terrorismus anstatt Befreiungskampf zu begünstigen –, wenn er die PLO als legitime Befreiungsorganisation der Palästinenser und als Akteurin eines rechtmäßigen Befreiungskampfes anerkannte anstatt lediglich als kriegführende Partei Aufständischer²⁵⁸.

3. Arafats Deutschlandpolitiken 1974/75

Für Arafats PLO kam der Status als Beobachterin bei den Vereinten Nationen einem wichtigen politischen Durchbruch gleich und entsprach der fast maximal möglichen Aufwertung der Palästinensischen Befreiungsorganisation durch die VN. In jedem Fall war auf der Generalversammlung 1974 deutlich geworden, dass

²⁵⁵ Vgl. Arbeitsgemeinschaft, Völkerrecht Teil 1, S. 273f. Vgl. auch Möller, Zwei deutsche Staaten, S. 30–32; Bender, Neue Ostpolitik, S. 248–254; Kielmannsegg, Land, S. 525–528; Kregel, Außenpolitik, S. 81–90; Wentker, Staatsräson, S. 155.

²⁵⁶ So Arbeitsgemeinschaft, Völkerrecht Teil 1, S. 272f., 313–316.

²⁵⁷ Vgl. Klein, Befreiungskämpfe, S. 640–652; Tomuschat, Befreiungsbewegungen, S. 69; Higgins, Use of Force, S. 85; Wilson, Use of Force, S. 91–105, 117, 145f.; UN A/29/PV.2287, Procès-Verbal, 15. 11. 1974, paras. 154, 166.

²⁵⁸ Vgl. Klein, Befreiungskämpfe, S. 634–652; Wilson, Use of Force, S. 91, 101–104, 117, 120. Tomuschat, Befreiungsbewegungen, S. 69, ergänzt diesbezüglich: „Während mit der Anerkennung von Aufständischen amtlich Notiz von einer faktischen Machtlage genommen wird, geht es hier umgekehrt darum, eine faktische – und nach herkömmlichem Verständnis auch rechtlich abgesicherte – Machtlage unter Berufung auf den Rechtstitel des Selbstbestimmungsrechtes in Frage zu stellen und zu illegalisieren.“

ein palästinensisches Volk existierte und dieses Volk einen eigenen Staat beanspruchte²⁵⁹. Bei der Bewertung dieses der Palästinensischen Befreiungsorganisation zugesprochenen Privilegs, in den VN vertreten zu sein, gilt es zwei Dinge hervorzuheben: Zunächst ging in formaler Hinsicht der der PLO zugesprochene Rang über die bis dahin geübte Praxis hinaus, denn die Palästinensische Befreiungsorganisation konnte ständig an Sitzungen der Generalversammlung teilnehmen und wurde dort zu allen Themen gehört. Üblicherweise bedeutete der Beobachterstatus nicht, dass man permanent einen Sitz im Plenum der VN-Mitglieder erhielt, dies war nur in den Unterorganisationen der Fall²⁶⁰. Außerdem blieb eine Anhörung von Beobachtern vor der Generalversammlung auf Beiträge zu den Diskussionen beschränkt, die einen Bezug zu dem betreffenden Beobachter hatten²⁶¹. Die PLO hingegen konnte sowohl zum Nahostkonflikt als auch zu allen weiteren Themen der Debatte in einer Generalversammlung gehört werden. Der SWAPO wurde ein entsprechendes Recht erst 1976 gewährt²⁶².

Wichtiger war aber, zum Zweiten, dass mit der Anerkennung, die einzig rechtmäßige Vertreterin eines um seine Befreiung kämpfenden Volkes zu sein, der PLO durch die Vereinten Nationen nicht wie der SWAPO oder dem ANC Legitimität gegenüber einer rivalisierenden Befreiungsorganisation desselben Volkes zugesprochen wurde, sondern die PLO sich als eigenständige Kraft von den arabischen Staaten, insbesondere Syrien, Saudi-Arabien, Ägypten und Jordanien, absetzte²⁶³.

Die Bundesregierung und die „Gemäßigten um Arafat“

Kurz nach dem Ende der Vollversammlung in New York sprach im Dezember 1974 mit Gerhard Schröder zum ersten Mal ein hoher westdeutscher Politiker mit

²⁵⁹ Vgl. Gowers/Walker, *Myth*, S. 126; Lähtenmäki, *Palestine Liberation Organization*, S. 92, 98; Tessler, *Conflict*, S. 483–485; Wilson, *Use of Force*, S. 74. Die Generalversammlung der VN erklärte am 29. 11. 2012 „the State of Palestine“ zum „non-member observer State“, aber: „without prejudice to the acquired rights, privileges and role of the Palestine Liberation Organization in the United Nations as the representative of the Palestinian people, in accordance with the relevant resolutions and practice.“ Obwohl dem Staat Palästina nicht die Vollmitgliedschaft in den VN zukam u. weder die PLO noch die PNA als De-jure-Regierung Palästinas anerkannt wurde, ist die Verabschiedung dieser Resolution insofern die maximal mögliche Anerkennung der PLO durch die VN, als der nächste Schritt nur die einem existierenden Staat vorbehaltene Aufnahme wäre, vgl. UN A/RES/67/19, Resolution, 29. 11. 2012; Tomuschat, *Befreiungsbewegungen*, S. 65, 110–112; Mißling, *Status Palästinas*, S. 148–150.

²⁶⁰ Vgl. Klein, *Befreiungskämpfe*, S. 622; Green, *Double Standards*, S. 143; Sybesma-Knol, *Observers*, S. 30–36; Wilson, *Use of Force*, S. 119; Tomuschat, *Befreiungsbewegungen*, S. 65–70. Zum Status der PLO seit 1974 vgl. UN A/RES/XXIX/3237, Resolution, 22. 11. 1974.

²⁶¹ Vgl. Klein, *Befreiungskämpfe*, S. 622f.; Sybesma-Knol, *Observers*, S. 36–44; Wilson, *Use of Force*, S. 119.

²⁶² Vgl. ebd.; Klein, *Befreiungskämpfe*, S. 619–623. Sybesma-Knol, *Observers*, S. 285–287, führt aus, dass trotz dieser formalen Statusunterschiede der PLO die palästinensische Delegation in der Praxis keine von anderen Beobachtern abweichenden Privilegien zugestanden bekam.

²⁶³ Vgl. Shemesh, *Entity*, S. 296–315. Zu den anderen Befreiungsorganisationen vgl. Tomuschat, *Befreiungsbewegungen*, S. 65f.; Ansprenger, *SWAPO*, S. 77–80, 103f., 152–170.

Jassir Arafat. Obwohl das Auswärtige Amt der israelischen Regierung versicherte, nichts mit dieser „privaten Initiative“ des Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages und ehemaligen Bundesaußenministers zu tun zu haben, passte sie ausgesprochen gut ins allgemeine Bild der soeben anerkannten palästinensischen Selbstbestimmung. Für Israel und auch die PLO trat abermals ganz klar zutage, dass Bonn eine Annäherung und politische Aufwertung Arafats plante²⁶⁴. Die westdeutsche Botschaft in Damaskus meldete Anfang Januar 1975: „Das Zusammentreffen zwischen Herrn Dr. Schröder, MdB, und Yassir Arafat hat für Kontakte zwischen der Botschaft und den Palästinensern außerordentlich günstige Voraussetzungen geschaffen, die hier in Damaskus genutzt werden sollten.“²⁶⁵ Die Politische Abteilung der PLO signalisierte im Januar 1975 in Beirut und Damaskus ihren Wunsch „nach einem geregelten Kontakt mit der Bundesrepublik“²⁶⁶.

Im Auswärtigen Amt fertigte das Nahostreferat am 2. Januar 1975 eine Vorlage zum Thema: „[Das] Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zur PLO“ an²⁶⁷. Mit diesem Entwurf legte sich Bonn erstmals offiziell darauf fest, dass es angesichts bestimmter Entwicklungen in der PLO dort „gemäßigte Kräfte“ zu unterstützen gelte und ein politischer Aufwertungsprozess der Palästinensischen Befreiungsorganisation durch die Bundesrepublik mittelfristig unabwendbar sei²⁶⁸. Die Bundesregierung unter Kanzler Helmut Schmidt könne, so das Auswärtige Amt, mit einer positiven Haltung gegenüber der PLO möglicherweise sogar gesamteuropäische Wege der Anerkennung Arafats „ebnen“; sicher schien der energiepolitische Bonus einer neuen „positiven“ propalästinensischen Haltung²⁶⁹. Zumal damit auch dem Einfluss der Sowjetunion auf die PLO „entgegengetreten“ werden konnte – eine Formulierung, die fast wörtlich im SED-Maßnahmenplan vom April 1970 stand, nur mit umgekehrten Vorzeichen²⁷⁰.

Abdallah Frangi brachte die Situation im Februar 1975 bei seinem Gespräch mit westdeutschen Diplomaten der Botschaft in Beirut auf folgenden Nenner: „Frangi berichtete, dass er wegen der Haltung der Bundesregierung gegenüber der PLO starkem Druck vonseiten Arafats und der übrigen PLO-Führung ausgesetzt gewesen sei. Man verstehe nicht, warum die Bundesregierung nach den ermutigenden Zeichen, die die Rede Wechmars [Ständiger Vertreter der Bundesrepublik bei den VN] und das Treffen Schröder-Arafat gesetzt hätten, seit einigen Monaten eine unfreundliche Haltung gegenüber der PLO einnehme. [...] Frangi

²⁶⁴ Vgl. Jaeger, *Quadratur*, S. 64–69; Greilsammer/Weiler, *European Political Cooperation*, S. 136f.; Kapeliouk, *Arafat*, S. 153; Bonn an der Klagemauer, in: *Der Spiegel*, 52/1974, S. 18.

²⁶⁵ So PA-AA, Zwischenarchiv, 108.755, Schreiben der Botschaft Damaskus an das AA, 04.01.1975.

²⁶⁶ So AAPD, 1975, Dok. 29, Aufzeichnungen des Ministerialdirigenten Jesser, 17.02.1975, S. 163.

²⁶⁷ Vgl. PA-AA, Zwischenarchiv, 108.755, Vorlage, 02.01.1975. Dieser Entwurf war Grundlage des Mitte Februar erstellten Konzeptes, vgl. dazu AAPD, 1975, Dok. 29, Aufzeichnungen des Ministerialdirigenten Jesser, 17.02.1975, S. 159–164.

²⁶⁸ Vgl. PA-AA, Zwischenarchiv, 108.755, Vorlage, 02.01.1975.

²⁶⁹ So ebd.

²⁷⁰ Vgl. ebd.

unterstrich, dass die PLO dem EAD keine Steine in den Weg legen wolle und nicht auf einer besonderen Identifizierung der PLO bestehe. [...] Arafat sei mit der Teilnahme innerhalb der arabischen Gruppe einverstanden.²⁷¹

In der Tat bremste Bonn Anfang Februar 1975 mit Rücksicht auf die „amerikanischen Friedensbemühungen in Nahost, die in ein besonders empfindliches Stadium eingetreten“ waren, sodass „politische Störungen unter allen Umständen vermieden werden“ mussten, die direkte Verbindungsaufnahme zwischen dem Auswärtigen Amt und der PLO in Beirut, Damaskus, Amman und Kairo²⁷². Dennoch gingen die Überlegungen zur Neuausrichtung der PLO-Beziehungen weiter. Vier Tage nach der Weisung der Zentrale, die amerikanischen Bemühungen nicht zu stören, antwortete die Botschaft im Libanon: „Arafat, und mit ihm die gemäßigte Mehrheit der PLO, ist grundsätzlich bereit, sich mit der Existenz Israels abzufinden. [...] Um seine gemäßigte Position durchhalten zu können, braucht Arafat wie Sadat Erfolge. Er kann nur sehr zurückhaltend operieren, da er andernfalls Gefahr läuft, von radikalen Kräften überrannt zu werden.“²⁷³ Im März hieß es dann in einem weiteren Bericht aus Beirut, der später als Vorlage an den Staatssekretär und den Minister weitergereicht wurde, es habe „vereinzelt“ schon auf Botschafterebene Kontakt zu Arafats Funktionären gegeben, aber es müsse nun eine „Neuakzentuierung“ im Verhältnis zur PLO/Fatah erfolgen: „Es kann nicht in unserem Interesse liegen, hinter einer solchen Entwicklung zurückzubleiben. Wir sollten uns vielmehr der sich verändernden Situation rechtzeitig und allmählich anpassen. Dies könnte durch eine maßvolle, aber nicht zu ängstliche Intensivierung von Kontakten mit PLO-Vertretern und ferner in der Weise geschehen, dass in öffentlichen Erklärungen zur PLO-Frage die Akzente etwas anders gesetzt werden als bisher, ohne jedoch die ‚Anerkennungsgrenze‘ zu überschreiten.“²⁷⁴

Ab Mitte des Jahres 1975 gingen die EG und die Bundesregierung dazu über, angesichts diagnostizierter Rückschläge der Kissinger-Mission im Nahen Osten neue Konzepte auszuarbeiten. Dazu fertigte das Politische Komitee der EPZ im Juni ein Arbeitspapier an, dem kein zu den US-Vorstellungen komplementärer, sondern diametraler Ansatz zugrunde lag. Hauptstreitpunkt war nach wie vor das amerikanische Modell einer schrittweisen Verhandlungslösung ohne eigenständige palästinensische Berücksichtigung. Das ungewollte öffentliche Bekanntwerden dieser Überlegungen belastete die bereits angespannten Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten sowie Israel zusätzlich. Der Brief, den Bundesaußenminister Genscher seinem Amtskollegen Ende Juni 1975 nach Jerusalem sandte, zeugte von der selbstbewussten westeuropäi-

²⁷¹ So PA-AA, Zwischenarchiv, 108.755, Bericht der Botschaft Beirut an das AA, 26.02.1975.

²⁷² So PA-AA, Zwischenarchiv, 108.755, Weisung des AA an die Botschaften Beirut, Amman, Damaskus u. Kairo, 07.02.1975.

²⁷³ So PA-AA, Zwischenarchiv, 108.755, Bericht der Botschaft Beirut an das AA, 11.02.1975.

²⁷⁴ So AAPD, 1975, Dok. 62, Aufzeichnungen des Ministerialdirektors Lahn, 26.03.1975, S. 307.

schen Skepsis und Ablehnung der bisherigen Verhandlungsstrategie Israels und der USA bei gleichzeitigem Wissen um die Grenzen des eigenen Handelns²⁷⁵.

Henry Kissinger hatte seine Vermittlungen aufgrund der amerikanisch-israelischen Differenzen über die Inhalte des Sinai-II-Abkommens, die Kissinger als „tense phase in American-Israeli relations“ beschrieb, unterbrochen²⁷⁶. „Israeli actions had imposed on us a risk to our entire Middle East strategy making reassessment unavoidable. [...] For a sake of a few miles in the desert a hundred miles from its borders, Israel was threatening to unravel an American stake in the Middle East painfully husbanded for nearly five years. To prevent this outcome, our last resort was to put forward our preferred solution and impose it on Israel by the threat of economic pressure and diplomatic isolation, thereby threatening its very existence.“²⁷⁷ Im Juni 1975 fand während des Aufenthaltes des israelischen Ministerpräsidenten Jitzhak Rabin in der Bundesrepublik eines der entscheidenden Treffen statt, mit denen Kissinger letztlich bis Ende August 1975 die israelische und ägyptische Zustimmung zum zweiten Abkommen erreichte²⁷⁸.

Zeitgleich mit den EG-Beratungen über das neue Arbeitspapier wies das Auswärtige Amt am 18. Juni 1975 – mit ausdrücklicher Zustimmung des Bundesministers – die Botschaften in Beirut, Kairo und Damaskus an, „maßvolle Kontakte zu Vertretern der PLO zu knüpfen oder auszubauen. Bei diesen Kontakten ist Publizität zu vermeiden. Es sollte auch nicht der Eindruck entstehen, wir wollten damit eine besondere Initiative ergreifen. Es geht dabei vielmehr darum, laufende, nichtöffentliche Kontakte herzustellen, die im Laufe der Zeit zu einem sachlichen Gedankenaustausch führen können. Wir beabsichtigen damit, besser auf den Meinungsbildungsprozess in der PLO einwirken und unsere Sicherheit erhöhen zu können.“²⁷⁹ Damit legalisierte Bonn die ohnehin bereits existierenden Verbindungen zu palästinensischen Funktionären der Fatah in diesen drei arabischen Hauptstädten und übersetzte die seit Januar 1975 in Konzeptform zirkulierten Gedanken einer veränderten PLO-Politik in eine konkrete Weisung. Die Bundesregierung wollte nicht den Kontakt auf mittlerer Führungsebene oder mit allen palästinensischen Gruppen herstellen, sondern Einfluss auf die sogenannten Gemäßigten um Arafat in der Fatah nehmen, so wie die Politische Abteilung es bereits Anfang des Jahres 1975 formuliert hatte.

Im Einklang mit diesen Absichten stand auch das Treffen zwischen dem Staatsminister des Auswärtigen Amtes, Karl Moersch, und Shafiq al Hut, das Ende August 1975, wenige Tage vor Abschluss des Sinai-II-Abkommens, zustande kam. Hut, der Repräsentant der PLO/Fatah im Libanon, galt als einer der exponiertesten palästinensischen Intellektuellen. Er war Vertrauter Arafats, befreundet mit Faruq al Qaddumi und langjähriges Mitglied des Exekutivkomitees sowie des

²⁷⁵ Vgl. ISA/A 43/7069/3, Personal Message from the Federal Minister to Minister Yigal Allon, 30. 06. 1975.

²⁷⁶ Vgl. Kissinger, *Years of Renewal*, S. 424, vgl. auch ebd., S. 422–459.

²⁷⁷ So ebd., S. 428.

²⁷⁸ Vgl. ebd., S. 449.

²⁷⁹ So PA-AA, Zwischenarchiv, 108.755, Weisung des AA an die Botschaften Beirut, Damaskus u. Kairo, 18. 06. 1975. Zur Billigung des Ministers vgl. PA-AA, Zwischenarchiv, 108.756, Vermerk, 19. 11. 1976.

Nationalrates der PLO²⁸⁰. Trotz anderslautender persönlicher Beteuerung Hans-Dietrich Genschers gegenüber dem israelischen Außenminister, das Treffen mit Hut sei nur „aus Irrtum organisiert worden“, war auch dieser Schritt mit dem Minister abgestimmt und intendiert erfolgt²⁸¹. Klaus Kinkel, enger Mitarbeiter Genschers und zum damaligen Zeitpunkt verantwortlich für den Leitungsstab des Auswärtigen Amts, versicherte dem israelischen Botschafter in Bonn jedoch ebenfalls inständig, man müsse dieses Treffen als eine „Panne“ bewerten²⁸².

Amerikaner und Israelis reagierten auf die Begegnung zwischen Moersch und Arafats Statthalter im Libanon gleichermaßen ablehnend. Besonders enttäuscht zeigte man sich aber in Jerusalem, weil Hans-Dietrich Genscher in seinem Brief vom 30. Juni 1975 noch eine engere Konsultation in politischen Fragen versprochen hatte. Harsch erklärte der Politische Direktor des israelischen Außenministeriums dem einbestellten deutschen Botschafter: „Ihr kennt unsere Sensibilität zum Thema PLO. Genscher hat selbst [...] gesagt, dass eine vorherige Beratung zwischen euch und uns bei allen Themen, die uns beiden wichtig sind, erfolgen wird, und dass keine Kontakte mit der PLO eröffnet werden. Es wäre in diesem Fall sehr passend gewesen, sich zu beraten. Wir befinden uns in Mitten schicksalsträchtiger Verhandlungen. Der Minister versteht nicht, wie die deutsche Regierung im Endstadium dieser Verhandlungen einen solchen Schritt unternehmen kann. Wenn es das Ziel der PLO ist, diese Verhandlungen zum Scheitern zu bringen, dann verschafft man damit dem Terrorismus einen besseren Stand. Der Zeitpunkt des Treffens ist ein schwerwiegender Zwischenfall. Die Antworten, die wir bisher auf unsere Fragen erhalten haben, erklären nicht, was geschehen ist.“²⁸³

Glaubte die Bundesrepublik bereits im Januar 1975, „gemäßigte Kräfte“ um Arafat erkannt zu haben, so bestätigte das Gespräch Karl Moersch mit Shafiq al Hut diese Annahme. In der rund anderthalbstündigen Unterredung sagte Hut gemäß Aufzeichnung des Auswärtigen Amts, die PLO „erbitte nunmehr die *deutsche* Unterstützung, für einen palästinensischen Staat“²⁸⁴. Die Forderung der Bundesrepublik nach Anerkennung Israels durch die PLO „irritiere“ die Palästinenser, denn „unter Berücksichtigung des Kräfteverhältnisses sei es seltsam, vom Schwächeren die Anerkennung des Stärkeren zu verlangen. [...] Die PLO versucht, die nüchterne, unabhängige und glaubwürdige politische Vertretung der Palästinenser darzustellen, ohne in rechte oder linke Extreme zu verfallen. [...] Die PLO möchte die Verbindung zu allen Staaten verbessern. Sie ist weder in der

²⁸⁰ Zu Shafiq al Hut vgl. Hout, *My Life*, S. 1–48.

²⁸¹ Vgl. ISA/A 43/374/8, Vermerk, 25. 09. 1975 (hebräischsprachiges Original). Hans-Dietrich Genscher erklärte im Gespräch am 16. 02. 2012, dass Karl Moersch, FDP-Politiker u. Staatsminister des AA, niemals eigenmächtig in der Frage eines Treffens mit der PLO vorgegangen wäre u. die politischen Ansichten Moersch weitgehend seinen eigenen entsprachen.

²⁸² Vgl. ISA/RG 93/MFA/2735/14, Schreiben der Botschaft Bonn an das Außenministerium, 08. 10. 1975 (hebräischsprachiges Original).

²⁸³ So ISA/A 43/374/8, Schreiben des Politischen Direktors an die Botschaft Bonn, 01. 09. 1975 (hebräischsprachiges Original).

²⁸⁴ So PA-AA, Zwischenarchiv, 108.755, Vermerk der Botschaft Beirut, 29. 08. 1975 (Hervorhebung eingefügt). Vgl. auch AAPD, 1975, Dok. 258, Ministerialdirigent Jesser an das AA, 31. 08. 1975, S. 1208–1210.

Tasche eines der arabischen Regimes noch der Vereinigten Staaten oder der UdSSR, und ist entschlossen, unabhängig zu sein. Mit der eigenen Opposition wird sie selber fertig. Die PLO wünscht ihre Beziehungen auch zur Bundesrepublik zu entwickeln. Die PLO ist der Meinung, dass die Bundesregierung nach der Israel geleisteten Wiedergutmachung auch den Palästinensern etwas schuldet. [...] Die deutsche Formel von den ‚legitimen Rechten‘ der Palästinenser sei [...] zu vage. Welche Art von Selbstbestimmung gesteht man den Palästinensern zu? Die Ausübung der Selbstbestimmung unter israelischer Besatzung?“²⁸⁵ Moersch erwiderte Hut, man „habe Verständnis für die Haltung der PLO, über die Zukunft der Palästinenser überwiegend selbst und nicht in Funktion der Interessen arabischer oder anderer Staaten [...] Entscheidungen zu suchen. [...] Aufgrund bestimmter Ereignisse in Deutschland werde die PLO auch heute noch mit der Forderung ihrer Extremisten identifiziert, vor allem von der Opposition. [...] [Er] danke für die Erläuterungen, [...] die beim Bestreben der Bundesregierung zum Abbau von Emotionen hilfreich sein werden.“²⁸⁶

Im Nachgang des Kontaktes mit Shafiq al Hut trafen sich im September 1975 in Bonn der westdeutsche Botschafter aus Beirut und der israelische Botschafter in der Bundesrepublik. Ersterer berichtete über das Zustandekommen und über den Verlauf des Treffens mit Hut. Im israelischen Vermerk steht dazu: „Er [der Botschafter] hat einen sehr persönlichen, engen Kontakt mit Shafiq al Hut. Er entstand vor dem Hintergrund der Deutschen Schule Beirut, [...] in der al Hut im Elternrat aktiv war. Der Botschafter hat sich einen Eindruck von der Persönlichkeit Huts gemacht, den er als Gemäßigten darstellt, und nach dessen Meinung es sich für uns lohnen würde, Kontakte mit ihm zu suchen [...], und wenn wir sie [die gemäßigten Palästinenser respektive die Fatah] noch mit einer Geste ermuntern könnten, würden wir herausfinden, dass hinter Deklarationen, die sehr extrem sind, sich ein Wille versteckt, auf einen realistischen Dialog einzugehen. [...] Das Treffen Moersch-Hut war von vornherein geplant. Es sollte erst im Hotel stattfinden, aber um es geheim zu halten, wurde beschlossen, es in die Residenz [des Botschafters] zu verlegen. Er, der Botschafter, sei der Initiator gewesen.“²⁸⁷ Kurz darauf übergab das Auswärtige Amt der israelischen Botschaft in Bonn einen Teil des Berichtes zum Treffen mit Hut. Dazu vermerkte die israelische Seite: „Das Vorlegen eines Teils aus dem Bericht des Botschafters soll uns davon überzeugen, dass wir uns mit den ‚gemäßigten Kreisen‘ innerhalb der PLO austauschen sollten.“²⁸⁸

Ähnlich äußerte sich das Auswärtige Amt auch gegenüber österreichischen Diplomaten. Über die Inhalte eines Gespräches mit dem Leiter des Nahostreferates

²⁸⁵ So PA-AA, Zwischenarchiv, 108.755, Vermerk der Botschaft Beirut, 29. 08. 1975 (Her vorhebung im Original). Vgl. auch AAPD, 1975, Dok. 258, Ministerialdirigent Jesser an das AA, 31. 08. 1975, S. 1206–1210.

²⁸⁶ So PA-AA, Zwischenarchiv, 108.755, Vermerk der Botschaft Beirut, 29. 08. 1975. Vgl. auch AAPD, 1975, Dok. 258, Ministerialdirigent Jesser an das AA, 31. 08. 1975, S. 1210.

²⁸⁷ So ISA/RG 93/MFA/2735/14, Schreiben der Botschaft Bonn an das Außenministerium, 30. 09. 1975 (hebräischsprachiges Original).

²⁸⁸ So ISA/RG 93/MFA/2735/14, Schreiben der Botschaft Bonn an das Außenministerium, 24. 12. 1975 (hebräischsprachiges Original).

meldete man im Februar 1976 nach Wien: „Die deutsche Position geht erheblich über die gemeinsame Haltung der Neun [Mitglieder der EG] [...] hinaus, da nicht nur das Recht auf nationale Identität, sondern Selbstbestimmung in den Begriff der legitimen Rechte eingeschlossen ist. Unter Selbstbestimmung wird deutscherseits dabei das Recht auf Etablierung einer staatlichen Autorität auf dem Gebiet verstanden, das Israel im Zuge einer Friedensregelung räumt. Dabei müsse man zwischen Palästinensern und der PLO unterscheiden. [...] Arafat wird im Auswärtigen Amt als noch am ehesten vernünftiger Mann bezeichnet, der Gewähr für eine konstruktive Politik bieten könnte und außerdem kein Linksradikaler sei. [...] Die zunehmende ‚Hoffähigkeit‘ der PLO führt nach deutscher Ansicht zu einer wachsenden Isolierung Israels. Die Zeit scheint derzeit zugunsten der PLO zu arbeiten.“²⁸⁹

Das Hauptaugenmerk der Fatah lag ab dem Herbst 1974 auf dem Westen. Shafiq al Hut hatte gegenüber der Bundesregierung erklärt, die PLO/Fatah wolle engere, dauerhafte und gefestigte Kontakte mit Bonn. Dieses politische Interesse der Palästinensischen Befreiungsorganisation beruhte auf Gegenseitigkeit. Das Treffen mit Hut Ende August 1975 war die logische Konsequenz der im Herbst 1974 vor den Vereinten Nationen skizzierten neuen Eckpunkte der bundesdeutschen PLO- und Palästinapolitik. Die Bundesregierung hatte seither ihre politischen Beziehungen mit der PLO/Fatah auf eine andere Stufe gehoben, und Arafat besaß ab Mitte des Jahres 1975 auch wieder eine geduldete politische Repräsentanz in Bonn. In London sowie Stockholm bestanden ebenfalls solche Büros, seit 1974 bereits eines in Paris sowie in Madrid²⁹⁰. In Brüssel, dem politischen Zentrum der Europäischen Gemeinschaft, eröffnete es im Herbst 1975²⁹¹. Das Bemühen der Palästinensischen Befreiungsorganisation um derartige Einrichtungen war Mitte der 1970er Jahre jedoch nicht nur auf die Bundesrepublik, Westeuropa oder Länder wie Pakistan und Malaysia beschränkt²⁹². Arafat konzentrierte die politische Arbeit nach der Aufnahme der PLO als Beobachterin bei den Vereinten Nationen vielmehr ganz bewusst auf VN-Städte.

²⁸⁹ So AdR, BMfaA, Sektion II-pol 25, GZ 88.19.10/9-II 1/76, Schreiben der Botschaft Bonn an das BMfaA, 10. 02. 1976.

²⁹⁰ Vgl. die Angaben der Diplomatischen Mission Palästinas in Spanien unter www.embajadadepalestina.es (28. 01. 2013); François-Poncet, Quai d’Orsay, S. 183; Ben-Natan, Chuzpe, S. 248. Rondot, France, S. 92, beruft sich hingegen auf eine Eröffnung des PLO-Büros in Paris im Oktober 1975. Terrenoire, De Gaulle, S. 104, gibt 1972 als Jahr der Eröffnung einer palästinensischen Vertretung in Paris an. Das im Dezember 1975 in Stockholm eröffnete Büro der PLO war nach eigener Darstellung auch für Norwegen u. Finnland zuständig, vgl. UMA, 7D2, Lähi-idän kysymys, Note des PLO-Büros Stockholm, 01. 12. 1975; UMA, 7D2, Lähi-idän kysymys, Note des PLO-Büros Stockholm, 08. 03. 1978; UMA, 7D2, Lähi-idän kysymys, Schreiben des Politischen Direktors an den PLO-Vertreter in der UdSSR, 07. 10. 1981.

²⁹¹ Vgl. AdR, BMfaA, Sektion II-pol 17, GZ 88.19.14/41-II/77, Schreiben der Botschaft Brüssel an das BMfaA, 11. 05. 1977; PA-AA, Zwischenarchiv, 108.756, Vermerk, 24. 05. 1976; Benedek, Anerkennung, S. 850.

²⁹² 1975 eröffnete die PLO Büros in Islamabad u. Kuala Lumpur, vgl. UMA, 7D2, Lähi-idän kysymys, Bericht des Nahostreferates an den Minister, November 1981 (finnischsprachiges Original).

Im Gegensatz zu Moskau existierte ab dem Jahr 1975 am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York – wie unter anderem auch am VN-Standort Genf – eine Vertretung der Palästinensischen Befreiungsorganisation²⁹³. Das amerikanische PLO-Büro war allerdings nicht gänzlich neu, sondern ging auf die seit Mitte der 1960er Jahre in den Vereinigten Staaten bestehenden Einrichtungen zurück, die zum Teil der syrischen Botschaft angeschlossen gewesen waren²⁹⁴. Ab 1975 hielt sich der bisherige PLO-Vertreter in den USA, Zuhdi Tarazi, nun allerdings in seiner offiziellen Funktion bei den VN in New York auf²⁹⁵. In Wien, der dritten Stadt der Vereinten Nationen, versuchte Arafat zeitgleich eine Repräsentanz einzurichten: „Am 13. Februar 1975 wurde der bei der damals tagenden UN-Konferenz [...] anwesende Vertreter der PLO, Herr Tarazi, über Weisung des Herrn Bundesministers von Gesandten Weidinger empfangen. Herr Tarazi brachte dabei den Wunsch der PLO, in Wien eine Art Informationsbüro zu eröffnen, zum Ausdruck. Ein weiteres Ziel der PLO sei dann die Errichtung einer Beobachtermission bei den hier ansässigen UN-Organisationen. Auf die Frage, ob es die PLO begrüßen würde, wenn ihr die Errichtung einer Beobachtermission seitens der österreichischen Regierung schon jetzt ermöglicht werden könnte, hat Herr Tarazi seine Äußerungen etwas modifiziert und erklärt, dass seine Organisation besonderen Wert auf die Herstellung einer formellen Verbindung zur österreichischen Bundesregierung lege.“²⁹⁶

Israel und die USA machten Westeuropa die Aufwertung der PLO zum Vorwurf: „Any attempt now to play into the Russian strategy that is focusing everything on the Palestinian issue is a support of the Russian policy that has suffered a set-back as a result of the Interim Agreement. This is the way that I see it“, so tadelte der israelische Ministerpräsident Rabin Hans-Dietrich Genscher im November 1975²⁹⁷. Dabei unterstützte die Europäische Gemeinschaft nicht Moskau,

²⁹³ Vgl. UMA, 7D2, Lähi-idän kysymys, Note des Beobachterbüros der PLO Genf, 05. 12. 1975; Stern, Bureau, S. 168f.; Gyr, Schweizer Terrorjahre, S. 135–140, 147f.; Jean-Christophe Bouvet: Une cinquantaine d'intellectuels, in: *Le Monde*, 19. 10. 1972, S. 6.

²⁹⁴ Die PLO unterhielt bereits 1965 ein Büro in Washington u. ab 1966 auch in New York, vgl. Stern, Bureau, S. 169; Bernhard Gwertzman: Palestinians Preparing to Open Office in Washington, in: *NYT*, 20. 11. 1976, S. A6; Sam Roberts: Shutting the Door on the P.L.O. In New York, in: *NYT*, 18. 01. 1988, S. B1. Berechtigt könnte man die von Musa al Alamis „Arab Development Society“ Ende der 1940er Jahre in den USA eingerichteten Niederlassungen als die ersten politischen Vertretungen der Palästinenser – selbstverständlich aber nicht der PLO – in den USA betrachten, vgl. Furlonge, Palestine, S. 137–139.

²⁹⁵ Zuhdi Tarazi erhielt gemäß „Headquarters Agreement“ ein ausschließlich für den VN-Sitz in New York beschränktes Visum. Da bei der Errichtung einer Beobachtermission bei den VN nicht die Zustimmung der US-Behörden eingeholt werden musste, war eine Intervention gegen eine palästinensische Vertretung für die amerikanische Regierung praktisch nicht möglich. Klagen jüdischer Verbände gegen das State Department, die eine Schließung des PLO-Büros erreichen wollten, blieben ohne Erfolg, vgl. Stern, Bureau, S. 168f.; UN A/RES/II/169 A, B, Resolution, 31. 10. 1947; AdR, BMfA, Sektion II-pol 2342, GZ 88.19.12/59-II 4/75, Schreiben der Vertretung New York an das BMfA, 26. 05. 1975.

²⁹⁶ So ebd. Vgl. auch Benedek, Anerkennung, S. 850.

²⁹⁷ So ISA/RG 130/MFA/6819/12, Meeting between Yitzhak Rabin and Hans-Dietrich Genscher, 28. 11. 1975. Vgl. auch AAPD, 1975, Dok. 360, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Ministerpräsidenten Rabin, 28. 11. 1975, S. 1708–1711.

sondern verhalf der PLO/Fatah zu einem besseren Stand im Westen und schadete somit den Interessen des Kreml, denn Arafat und die Fatah wurden politisch unabhängiger vom Osten. Obwohl Washington Mitte der 1970er Jahre noch nicht bereit war, die Palästinensische Befreiungsorganisation aufzuwerten, so erkannten doch auch die Vereinigten Staaten 1975 die „Anzeichen, dass gewisse gemäßigte Kreise der PLO sich mit einer Koexistenz zwischen einem Palästinenserstaat und Israel abfinden könnten“²⁹⁸.

Das zweite SED-Abkommen mit der PLO

Mit der DDR erfolgte vonseiten der PLO/Fatah im selben Zeitraum keine inhaltliche Abstimmung und Arafat suchte auch keine politische Konsultation. Als erster hochrangiger PLO-Funktionär kam Faruq al Qaddumi, Leiter der Politischen Abteilung, am 28. November 1975, fast 15 Monate nach dem letzten Aufenthalt Jassir Arafats, nach Ost-Berlin²⁹⁹. Die SED wertete im Nachgang: „Die PLO misst dem politisch-diplomatischen Kampf erhöhte Bedeutung bei. [...] Der Realismus bezüglich einer möglichen Anerkennung Israels als Staat ist weiter gewachsen. [...] Es ist zunehmend die Erkenntnis über den Klassencharakter der Auseinandersetzungen im Nahen Osten festzustellen, obwohl diese noch bürgerlich-nationalistisch beschränkt ist. [...] Die Unterstützung der sich um Arafat gruppierenden Kräfte in der PLO hat sich als richtig erwiesen. [...] Die Erkenntnis, dass ein künftiger Palästinastaat sich nur als progressiver Staat mit sozialistischer Orientierung entwickeln kann, wird bereits ausgesprochen.“³⁰⁰

Zu dieser Einschätzung kam die SED, als die PLO/Fatah ihre Vertretungen in Bonn, Paris, Stockholm und Brüssel eröffnete und sich, unter maßgeblicher Initiative Qaddumis, um ein weiteres Büro in Wien bemühte³⁰¹. Weniger als zehn Wochen zuvor hatte Shafiq al Hut – wie Qaddumi Mitglied der Fatah und der Politischen Abteilung der PLO – gegenüber Staatsminister Moersch, was den Grad der „Fortschrittlichkeit“ eines palästinensischen Staates betraf, eine ganz andere Auffassung vertreten³⁰². Außerdem forderte die Politische Abteilung der PLO seit Anfang September 1975 „ein ‚privates‘ Informationsgespräch mit einem der Staatsminister oder der Staatssekretäre des Auswärtigen Amts.“³⁰³ Die westdeutsche Botschaft Beirut meldete parallel: „Die PLO ist, soweit erkennbar, an diesen ‚unvoreingenommenen Gesprächen‘ ebenfalls interessiert, zumal sie von sozialistischen Staaten überlaufen wird. Die von jener Seite gegebene verbale Unter-

²⁹⁸ So der Bericht der österreichischen Botschaft Tel Aviv an den Minister, 25. 11. 1975, in: Steinger/Agstner, Israel, S. 260.

²⁹⁹ Vgl. PA-AA, Bestand MfAA, C 7.678, Information, 28. 11. 1975, Bl. 25–29. Vgl. auch ADN: Offizielle Gespräche mit einer Abordnung der PLO, in: ND, 29. 11. 1975, S. 2.

³⁰⁰ So PA-AA, Bestand MfAA, C 7.678, Information, 28. 11. 1975, Bl. 25.

³⁰¹ Vgl. AdR, BMfAA, Sektion II-pol 2342, GZ 88.19.12/134-II 4/75, Schreiben der Botschaft Budapest an das BMfAA, 09. 12. 1975; Benedek, Anerkennung, S. 850.

³⁰² Zum Treffen zwischen Karl Moersch u. Shafiq al Hut vgl. PA-AA, Zwischenarchiv, 108.755, Vermerk der Botschaft Beirut, 29. 08. 1975; AAPD, 1975, Dok. 258, Ministerialdirigent Jesser an das AA, 31. 08. 1975, S. 1206–1210.

³⁰³ So PA-AA, Zwischenarchiv, 108.756, Vermerk, 15. 09. 1975.

stützung wird – allerdings je nach Couleur des PLO-Gesprächspartners – mit großen Abstrichen bewertet. [...] Vorschlag zum nächsten Schritt: Treffen Botschafter Farouk Khaddoumi und/oder Arafat.“³⁰⁴

Frappierend ist allerdings, wie stark sich die ost- und die westdeutsche Beurteilung der Palästinensischen Befreiungsorganisation unter Führung der Fatah 1975/76 ähnelte. Arafat und die ihn umgebenden PLO-Eliten galten in Bonn und in Ost-Berlin als „realistisch und gemäßigt“. Dies kommt nicht nur in dem zitierten Vermerk des MfAA über das Treffen mit Qaddumi im November 1975 zum Ausdruck. Auch in einer Vorlage des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten für Erich Honecker hieß es drei Monate später: „Die PLO ist politisch und sozial sehr heterogen zusammengesetzt. Es gibt sowohl starke progressive Kräfte, die Potenzen für den Kampf um sozialen Fortschritt entwickeln, [...] als auch einen rechten Flügel, der sich auf bourgeoise Kräfte inner- und außerhalb der PLO stützt und durch extremistische Kräfte verstärkt wird. [...] Arafat zählt zu den gemäßigten und realistisch denkenden Führungskräften der PLO. Als ein zu Kompromissen neigender Politiker ist er für die Repräsentanten aller arabischen Staaten akzeptabel. [...] Bei gleicher Zielstellung zeigen sich einige Staaten der EG, vor allem Frankreich, aber auch Japan, Schweden, Österreich, realistischer und flexibler. Obwohl die BRD die Anerkennung der PLO bislang öffentlich mit der Begründung ablehnt, zuvor müsse die PLO die Existenz Israels anerkennen, hat sie mit dem Treffen Schröder/Arafat Voraussetzungen für die Entwicklung der Beziehungen geschaffen.“³⁰⁵

Die DDR nahm den Westkurs der Fatah und die veränderten politischen Kontakte der Bundesrepublik zur PLO wahr. Das MfAA konstatierte im Nachgang eines fast 14 Monate zurückliegenden Treffens zwischen Gerhard Schröder und Jassir Arafat, dass damit „Voraussetzungen“ für die Entwicklung der westdeutsch-palästinensischen Beziehungen geschaffen wurden. Man sah Arafats Handeln aber noch nicht als potenziell gefährlich für die eigenen Interessen an. Der Vergleich zwischen der Qualität der Kontakte zum PLO-Büro in Ost-Berlin und dem Maß der Intensität, mit der sich Bonn und Arafat zwischen 1974 und 1975 annäherten, lässt es bemerkenswert erscheinen, dass die SED Arafats Linie nicht misstrauischer begegnete. Angesichts der fehlenden lenkenden, leitenden und konsultierenden politischen Zusammenarbeit in den ersten Jahren der Beziehungen mit der Palästinensischen Befreiungsorganisation dürfte die Konkurrenz mit Bonn der Grund dafür gewesen sein, dass Honecker das Nachfolgeabkommen mit der PLO für die Jahre 1976/77 finanziell deutlich verbesserte und seinen politischen Kern stärkte, um so möglicherweise eine Abschwächung der Westkontakte Arafats zu erreichen.

Auch wenn dieses am 1. Dezember 1975 unterzeichnete neue Dokument noch immer den Titel „Vereinbarung zwischen der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands und der Palästinensischen Befreiungsorganisation“ trug, hieß es

³⁰⁴ So PA-AA, Zwischenarchiv, 108.755, Bericht der Botschaft Beirut an das AA, 29. 09. 1975.

³⁰⁵ So PA-AA, Bestand MfAA, ZR 1891/86, Schreiben des MfAA an Erich Honecker, 27. 02. 1976.

darin nun, dass das *ZK der SED* ab 1976 jährlich eine Delegation des *Exekutivkomitees der PLO* „zu politischen Konsultationen über aktuelle international und beiderseits interessierende Fragen in die DDR“ einladen werde³⁰⁶. Damit richtete sich die offizielle PLO-Politik inhaltlich stärker am Fatah-geführten Exekutivkomitee aus. Explizit hervorgehoben wurde außerdem: „Die SED und die PLO laden gegenseitig Delegationen zu Parteitag, Konferenzen, Seminaren und offiziellen Feierlichkeiten ein. [...] Die SED und die PLO tauschen regelmäßig Informationen, Dokumentationen und Publikationen aus, die zur Vertiefung des gegenseitigen Verständnisses beitragen und die freundschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Seiten fördern. [...] Die SED und die PLO fördern den Austausch von Delegationen zwischen den Gewerkschaften, den Bauern-, Frauen- und Jugendverbänden beider Seiten sowie die Ausbildung von Kadern der PLO an den Schulen der Massenorganisationen der DDR.“³⁰⁷ Auf der Ebene der praktischen Solidaritätsleistungen stieg das Gesamtvolumen der materiellen Unterstützung außerdem von einer auf fünf Millionen Mark an, ausgenommen „nichtzivile Güter“, die nach wie vor zusätzlich, gemäß gesonderter Vereinbarung, bereitgestellt wurden³⁰⁸. Die Anzahl der kostenlosen Heilbehandlungen wurde auf 50 pro Jahr festgesetzt, zudem konnten nun jährlich 80 Kinder während des Sommers die DDR besuchen, 30 mehr als 1973/74; hingegen wurden nur noch sieben Ausbildungsstellen angeboten³⁰⁹. Neu, aber nicht ungewöhnlich für eine Parteivereinbarung mit einer Befreiungsorganisation, war das Angebot von vier Urlaubsplätzen für Funktionäre der PLO³¹⁰.

Dies alles konnte jedoch nicht über das nach wie vor bestehende politisch-ideologische Sonderverhältnis zwischen der SED und der PLO hinwegtäuschen. Denn die Ost-Berliner Parteiführung befand das marxistisch-leninistische Entwicklungsniveau der FRELIMO und des PAIGC höher als das der PLO, unabhängig davon, dass die FRELIMO beispielsweise seit 1975 keine nationale Unabhängigkeitsbewegung mehr war, sondern die Regierungspartei des Staates Moçambique³¹¹. Nur wenige Wochen nach Unterzeichnung der neuen PLO-Vereinbarung im Dezember 1975 beschloss Honecker die „Maßnahmen zur weiteren Gestaltung der Beziehungen der SED zur Befreiungsfront von Moçambique (FRELIMO).“³¹² Darin hieß es unter anderem: „In Zusammenarbeit mit dem Institut für Gesellschaftswissenschaften, der Parteihochschule und dem Institut für Marxismus-Leninismus ist zu prüfen, welche marxistisch-leninistischen Literatur- und Lehrmaterialien in portugiesischer Sprache bereitgestellt werden können.“³¹³ Außerdem ging es um einen „zeitweiligen Einsatz von 3–4 Gesellschaftswissenschaftlern in

³⁰⁶ So SAPMO-BArch, DY 30/IV B 2/20/309, Vereinbarung zwischen der SED u. der PLO, 01. 12. 1975, Bl. 1.

³⁰⁷ So ebd., Bl. 1–3.

³⁰⁸ Vgl. ebd., Bl. 2.

³⁰⁹ Vgl. ebd.

³¹⁰ Vgl. ebd.

³¹¹ Vgl. Wentker, Außenpolitik in engen Grenzen, S. 466.

³¹² So SAPMO-BArch, DY 30/IV 2/2.115/15, Anlage 18 zum Protokoll der Sitzung der Außenpolitischen Kommission, 18. 02. 1976, Bl. 60f.

³¹³ So ebd., Bl. 61.

der VR Moçambique, die an Ort und Stelle [...] die ideologische Arbeit der FRELIMO, speziell der Parteischule und die Arbeit der Massenmedien“ unterstützen sollten³¹⁴.

Die SED ging mit der PLO/Fatah bis 1990 keine Vereinbarung über marxistisch-leninistische Lehrmaterialien auf Arabisch oder ein Abkommen ein, das den Einsatz von ostdeutschen Parteifunktionären zur ideologischen Schulung der Palästinenser „an Ort und Stelle“ im Libanon, im Südjemen, in Syrien, Libyen, Jordanien, Marokko, Tunesien, Algerien oder in Ägypten regelte. Auch arbeitete die PLO nicht mit dem Institut für Gesellschaftswissenschaften, der SED-Parteihochschule oder dem Institut für Marxismus-Leninismus zusammen. Im Vergleich zu den Beziehungen mit anderen Befreiungsorganisationen blieb das zwischen der SED und PLO/Fatah bestehende Verhältnis auch nach 1975/76 weitgehend frei von marxistisch-leninistischer Ideologisierung. Dieser Umstand kann nicht hinreichend damit erklärt werden, dass die PLO noch nicht anerkannte Regierung eines Staates war und damit auch keine Parteihochschulen in ihrem eigenen Land aufbauen konnte. Die marxistisch-leninistische Anleitung der FRELIMO oder PAIGC begann nicht erst mit der Unabhängigkeit der jeweiligen Staaten, sondern war bereits im Vorfeld viel intensiver³¹⁵.

Die Palästinensische Befreiungsorganisation – respektive die Fatah – wollte eine solche Form der Beziehung mit der DDR nicht, weil sie ideologisch kein sozialistisches Konzept vertrat, so ist in Anbetracht ihrer programmatischen Ausrichtung und in Kenntnis der Aktenbestände zu schlussfolgern. Ost-Berlin wiederum hielt Mitte der 1970er Jahre Fragen einer marxistisch-leninistischen Festigung der Fatah-geführten PLO offenbar weiterhin bewusst aus der offiziellen Ebene der Beziehungen heraus. Für die SED stand fest, dass jede diesbezügliche Provokation Arafats auszuschließen war, und deshalb auch eine konkrete separate politische Förderung von „antiimperialistisch-progressiveren“ Gruppen wie der PFLP oder der DFLP zu unterbleiben hatte³¹⁶.

³¹⁴ So ebd.

³¹⁵ Mit der SWAPO arbeitete die DDR seit spätestens Mitte der 1970er Jahre auf ideologisch-politischem Gebiet eng zusammen, vgl. Schleicher, SWAPO, S. 122–126.

³¹⁶ Sayigh, *Palestinians*, S. 145–152, umschreibt die sowjetische Politik gegenüber der DFLP ab 1975, mit der Moskau versuchte, die politische Ausrichtung der PLO zu beeinflussen, mit dem Bild des trojanischen Pferdes.