

VI. Die Ratifizierung des Luxemburger Abkommens

Nach der Unterzeichnung des Abkommens durch beide Vertragspartner war der Weg für die Ratifizierung frei. In Israel genügte dafür die Zustimmung des Kabinetts. Zur breiteren Abstützung des Abkommens und um die Wiederholung unangenehmer Ereignisse zu vermeiden, plante die Regierung zusätzlich eine – den Ratifizierungsprozeß nicht unnötig verlängernde – Bestätigung durch den parlamentarischen Ausschuß für Sicherheit und auswärtige Angelegenheiten, jedoch keine Debatte im Knesetplenum.

Das Ratifizierungsverfahren in der Bundesrepublik war bei weitem zeitraubender: Das Abkommen mußte zunächst vom Bundesrat und dann vom Bundestag bestätigt und schließlich vom Bundespräsidenten ausgefertigt werden. Die Zeitspanne zwischen der Unterzeichnung und der Ratifizierung bot den Schilumimgegnern somit reichlich Zeit und Gelegenheit für Versuche, das Abkommen in eine Sackgasse zu führen oder ganz zum Scheitern zu bringen. Genau in diese Richtung zielten die unermüdlichen Anstrengungen der arabischen Staaten.

1. Die Araber und die Schilumim

Die um die Wiederaufnahme in die Staatengemeinschaft und die Wiederbelebung ihrer Wirtschaft ringende Bundesrepublik maß dem Nahen Osten große Bedeutung bei. Wie bereits mehrfach erwähnt, wurden die Schilumim sowohl als lokale, d. h. auf den israelischen Markt beschränkte, als auch als regionale Entwicklungschance für den deutschen Handel und die deutsche Industrie betrachtet. Ein Teil dieser Hoffnungen entpuppte sich bald als Illusion. Die neue deutsche Präsenz im Nahen Osten weckte Befürchtungen und Mißtrauen in Israel und wurde in Jerusalem genau verfolgt. Die Deutschen wurden verdächtigt, den Antisemitismus und die Haßpropaganda gegen Israel zu fördern. Die vormaligen Beziehungen zwischen der arabischen Welt und dem Dritten Reich waren ein böses Omen, das sich durch die Aktivitäten geflohener Nationalsozialisten in arabischen Staaten, aber auch durch Äußerungen arabischer Politiker zu bestätigen schien.

Das Wiederauftreten von arabischen Politikern mit dubioser Vergangenheit, die sich nicht scheuten, antijüdische Gefühle offen zur Schau zu stellen und ihre Genugtuung über die NS-Verbrechen gegen die Juden zu bekunden, wurde von jüdischer Seite mit scharfer antideutscher Kritik quittiert. Typisch für diese Politiker und oft peinlich für die deutsche Seite war der Hinweis auf die „gemeinsame Vergangenheit“. Andererseits gewinnt man den Eindruck, daß die deutsche Diplomatie häufig genau auf diese „gemeinsame Vergangenheit“ für die zukünftige Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik und der arabischen Welt setzte. Dazu gehört auch das Klischee der „traditionellen deutsch-arabischen Freund-

schaft“. Überaus beliebt war zudem sowohl bei Politikern als auch bei Diplomaten beider Seiten die Vorstellung, wonach Deutschland keine kolonialistische Vergangenheit habe. Hierzu ist natürlich anzumerken, daß nicht deutsche Zurückhaltung, sondern britische Hegemonie ein Eindringen Deutschlands in die Region verhindert hatte. Auch die fast sprichwörtliche deutsch-ottomanische Zusammenarbeit war dem arabischen Nationalismus bekanntlich nicht gerade förderlich. Von einer „deutsch-arabischen Freundschaft“ konnte also lediglich in der Zeit des Dritten Reiches die Rede sein. Dieses Schlagwort klang deshalb für israelische Ohren sehr unerfreulich.

Das neugebildete Auswärtige Amt war sehr stark mit Diplomaten besetzt, die schon im Dritten Reich im Auswärtigen Amt gedient und oft auch der NSDAP angehört hatten.¹ Ein Teil davon, die sogenannten Arabisten, verfügte über reiche Erfahrung im Nahen Osten. In der Zeit vor der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel, d. h. vor 1965, unterhielten einige dieser Arabisten regen Kontakt mit deutschen Siedlern in Israel, die dem neuen jüdischen Staat äußerst feindlich gesinnt waren. Die von religiösem Eifer, Antipathie gegen jüdische Ideologien und Sympathie für den arabischen Nationalismus geprägten Berichte dieser Siedler boten ein stark verzerrtes Bild der Realität in Israel, auf das sich die deutschen Diplomaten in Ermangelung direkter professioneller Berichterstattung gerne beriefen. Doch auch die israelische Seite war nicht unvoreingenommen. Jede deutsch-arabische Zusammenarbeit traf sofort einen empfindlichen Nerv. Während die unfreundlichen Taten anderer Staaten im Nahen Osten geflissentlich übersehen wurden, führte schon der kleinste deutsche Vorstoß im Orient zu emotionalen Ausbrüchen in Israel. Jede das deutsch-arabisch-israelische Dreieck betreffende Frage verwandelte sich leicht in ein Minenfeld, ein Umstand, der sowohl von den Israelis als auch von den Arabern gegen deutsche Interessen mißbraucht wurde. Genau so ein Minenfeld waren die Schilumim und die arabischen Reaktionen darauf.

Als die deutsch-israelischen Schilumimverhandlungen allmählich konkrete Gestalt annahmen und sich ein erfolgreicher Abschluß abzeichnete, ging die arabische Diplomatie in die Offensive. Die arabische Welt befürchtete, die Schilumim könnten Israel wirtschaftlich stärken und damit die Hoffnung auf eine baldige Liquidierung des jüdischen Staates endgültig zunichte machen. Die arabische Anti-Schilumimkampagne bezog auch die arabischen Flüchtlinge in ihre Argumentation ein. Die diplomatischen Aktivitäten arabischer Staaten gegen die Schilumim setzten bereits im Frühjahr 1951 ein, erreichten ihren Höhepunkt jedoch erst nach der Unterzeichnung des Luxemburger Abkommens, nachdem sie zwischenzeitlich ganz abgeebbt waren. Im Frühjahr 1952 entfalteten Syrien, Ägypten und der Libanon unter syrischer Führung eine rege diplomatische Tätigkeit gegen die Schilumim und für die ausschließliche Verwendung dieser Gelder für die arabischen Flüchtlinge. Die Stimmung in den arabischen Staaten wurde von der westdeutschen Diplomatie aufmerksam verfolgt. Die Abteilungen II und III des Auswärtigen Amtes diskutierten die bevorstehenden deutsch-israelischen Verhandlungen

¹ DÖSCHER, Verschworene Gesellschaft.

und die arabischen Reaktionen darauf im März 1952 und danach bei mehreren Gelegenheiten.² Weshalb die Aktivitäten gegen die Schilumim auf beiden Seiten so spät einsetzten, bleibt unklar. Die Vermutung liegt nahe, daß erst die Paraphierung des Luxemburger Abkommens den Schilumimgegnern den Ernst der Lage vor Augen geführt hat. Bonn nahm den lautstarken arabischen Protest nicht auf die leichte Schulter. Maßgeblichen Anteil an der Zunahme der arabischen diplomatischen Aktivitäten in Bonn hatte ein deutscher Kaufmann und ehemaliger Soldat namens Joachim Hertslet aus Brühl am Rhein, der sich in Bonn kommerziell und politisch betätigte. Hertslet hatte während des Krieges einige Jahre in den USA und in Mexiko als Agent von Hermann Göring verbracht, siedelte später in die DDR über, knüpfte dort möglicherweise Kontakte mit sowjetischen Regierungsstellen und tauchte dann wieder in der Bundesrepublik auf. Hier stellte er Verbindungen zu mehreren Ministerien her und führte eine Korrespondenz mit Blücher.³ Hertslet gelang es zudem, im Nahen Osten ein beachtliches Handelsimperium aufzubauen, zu dem auch die Ausfuhr arabischer Baumwolle gehörte. Dabei geriet er mit anderen Handelsgruppen, darunter die Lewy-Gruppe, in Konflikt. Lewy war es angeblich gelungen, ägyptische Baumwolle nach Israel auszuführen.⁴

Hertslet wirkte als Förderer der arabischen Opposition gegen die Schilumim, vielleicht sogar als ihr treibender Geist. Diese Ansicht vertraten zumindest bundesdeutsche Diplomaten.⁵ Hertslet kooperierte mit zahlreichen arabischen Vertretern, einschließlich palästinensischen Persönlichkeiten sowie syrischen und ägyptischen Diplomaten. Westdeutschen Diplomaten gegenüber rechtfertigte er seine Tätigkeit mit der „Verteidigung der Interessen Deutschlands“.⁶ Zu den „arabischen Agenten“ gehörte auch der bereits erwähnte Kölner Journalist und Blücher-Vertraute Augustin Hoppe. Die arabische Welt konnte auf diverse deutsche Agenten und Helfer zählen, die meisten Aktivitäten gingen jedoch von arabischen Regierungsvertretern und Diplomaten selbst aus. Argumentiert wurde auf politischer, rechtlicher, wirtschaftlicher und ethischer Ebene.

Der übergeordnete politische Handlungsrahmen war das feindselige Verhältnis zum jüdischen Staat und das Interesse an dessen Auflösung. Die Existenz des Staates Israel wurde von der arabischen Welt als Aggression empfunden, die, nach arabischer Auffassung, die militärische Expansion in Palästina bis zu den Grenzen des „Verheißenen Landes“ beinhaltete. Der Bundesregierung wurde vorgeworfen, eine einseitige Haltung einzunehmen, da sie mit Israel einen Feind der Araber

² Kordt an von Trützschler vom 12. 3. 1952, PA, III, 210–01/E, Bd. 1; Müntzel an von Etzdorf und Kordt vom 19. 3. 1952; Aufzeichnung von Haag vom 22. 3. 1952, PA, 210–01/E, Bd. 4.

³ Robert M.W. Kempner an Eytan vom 17. 1. 1953, ISA, 2417/7; Memorandum von Hertslet vom 12. 8. 1952; Hertslet an Blücher vom 21. 8. 1952, BArch, N 1080, Bd. B 141.

⁴ Aufzeichnung vom 6. 9. 1952, PA, 210–01/E, Bd. 1; Kordt an Hallstein vom 3. 3. 1953, PA, 210–01/E, Bd. 7; Yachil an Eytan u. a. o.D. [verm. Dezember 1952], ISA, 2417/7.

⁵ Kordt an Hallstein vom 3. 3. 1952, PA, 210–01/E, Bd. 7; Hallstein an den Direktor, Abteilung II, vom 11. 11. 1952, PA, 210–01/E, Bd. 4; Informationsbulletin für die israelischen Gesandtschaften im Ausland Nr. 577 vom 27. 11. 1952, ISA, 2482/15; Notizen vom 21. 10. 1952, BArch, N 1178, Bd. 8a.

⁶ Hertslet an Blücher vom 3. 9. 1952, BArch, N 1080, Bd. B141; Hertslet an Seelinger vom 2. 10. 1952, PA, 210–01/E, Bd. 2.

unterstütze. Dies habe man nicht erwartet von einem „traditionellen Freund“, und selbst wenn Bonn nicht beabsichtigt habe, die arabischen Staaten zu beleidigen, sei dies doch das Resultat ihres Handelns. Die Araber warfen der Bundesregierung schließlich vor, das regionale Kräftegleichgewicht zu stören.

Die arabischen Staaten betonten ihre Ablehnung des Schilumim. Der Staat Israel verdiene keine finanzielle Unterstützung, für ihn bestimmtes Geld sei für die Lösung des Nahostproblems zu verwenden. Die Araber wollten es unter den Flüchtlingen verteilen und es von neutraler Hand verwalten lassen, möglicherweise von der UNO. Israel habe zudem während des Weltkrieges nicht existiert und sei deshalb zu Reparationen nicht berechtigt, hieß es weiter. Niemand könne deshalb Deutschland zum Zahlen zwingen, und die Deutschen seien nicht verpflichtet auch nur einen Pfennig zu bezahlen. Jüdische Bürger, die im Krieg gelitten hätten, seien auf individueller Basis zu entschädigen. Die Araber empfänden keinen Haß gegen Juden und würden ihr Leid anerkennen. Doch nur ein Bruchteil der Opfer habe sich in Israel niedergelassen, der Rest sei über die ganze Welt verstreut. Am Ende des Krieges habe das Problem der jüdischen Flüchtlinge zu existieren aufgehört, legten arabische Vertreter dar und fügten hinzu, daß die von Israel genannten und von der Bundesrepublik anerkannten Zahlen völlig übertrieben seien. Der Staat Israel sei nicht der Vertreter des jüdischen Volkes und könne deshalb keine Ansprüche in seinem Namen erheben. Ein solcher Anspruch sei ungeheuerlich und würde alle Juden gleichsam in israelische Bürger und damit zu Feinden der Araber verwandeln.

Die für Israel bestimmten Güter, besonders Stahl, dienten der Rüstung, so die Araber weiter. Auch Erdöl sei als militärisches Produkt zu betrachten. Israel werde zudem überschüssige Güter weiterverkaufen und somit auf anderen Märkten mit der deutschen Ausfuhr konkurrieren. Den Erlös dieser Geschäfte werde Israel zudem wiederum für die Rüstung verwenden. Der jüdische Staat befinde sich am Rande des wirtschaftlichen Zusammenbruchs, die arabische Wirtschaftsblockade sei effektiv gewesen, und die Bundesrepublik habe Israel gerettet, ohne den Standpunkten und Bedürfnissen befreundeter arabischer Staaten Rechnung zu tragen.

Des weiteren wurde von arabischer Seite folgendes dargelegt: Israel habe fast eine Million Araber aus ihrer Heimat vertrieben, ohne jegliche moralische Rechtfertigung. Es seien deshalb die Araber, die für die Verbrechen der Nationalsozialisten bezahlen müßten. Außerdem weigere sich Israel, den UNO-Beschluß Nr. 194 (III) vom 11. Dezember 1948 anzuerkennen, der die Rückkehr der Flüchtlinge und deren Entschädigung fordere. Die den arabischen Flüchtlingen zugesprochene Entschädigung sei kleiner als die Summe, die die Bundesrepublik Israel versprochen habe. Die Israelis hätten sich ohnehin schon am Eigentum der geflohenen Araber bereichert. Israel werde konstant vom Ausland unterstützt, während die arabischen Flüchtlinge in erbärmlicher Armut leben müßten.

Die arabischen Staaten drohten der Bundesrepublik mit Sanktionen: Man erwäge den Boykott deutscher Erzeugnisse, die Beendigung der Zusammenarbeit im Bereich von Handel und Industrie und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen – bzw. deren Nichtaufnahme. Gleichzeitig drohte die arabische Diplomatie in Anspielungen mit einer engeren Zusammenarbeit mit der Sowjetunion.

Zum ersten Mal tauchte die Möglichkeit der Anknüpfung kommerzieller und politischer Kontakte zwischen arabischen Staaten und der DDR auf. Die Arabische Liga versuchte, die nichtarabischen islamischen Staaten für den arabischen Standpunkt zu gewinnen. Arabische Diplomaten waren zudem in den jungen asiatischen (und später auch afrikanischen) Staaten aktiv.⁷ Diese angedrohten handelspolitischen Sanktionen beunruhigten die Bundesregierung am meisten.

Die Antwort Israels und der Bundesrepublik deckten sich zum Teil. Israelische Gegenargumente beeinflussten auch die deutsche Haltung. Auf israelischer Seite wurde dargelegt, sämtliche arabischen Argumente seien letztlich im Zusammenhang mit dem arabischen Bestreben der Zerstörung des Staates Israel zu sehen. Nachdem ihre militärischen Anstrengungen gescheitert seien, versuchten die arabischen Staaten ihr Ziel nun auf politischer und wirtschaftlicher Ebene durch Erpressung, Einschüchterung und politische Spekulationen zu erreichen. Sollte diese Taktik fehlschlagen, würden sich die arabischen Staaten nach dem Dafürhalten Israels einfach zurückziehen – ohne negative Folgen. Doch die Kapitulation vor der arabischen Erpressung werde die andere Seite nur zu weiteren solchen Schritten ermutigen. Es bestehe auch kein Grund, sich vor der „arabischen Einheit“ zu fürchten, handle es sich doch um ein leeres Schlagwort, das von der tiefen Spaltung und der inneren Zerstrittenheit im arabischen Lager ablenken solle.

Die Vereinigten Staaten von Amerika würden Israel lebenswichtige Wirtschaftshilfe gewähren, und die Araber hätten sich damit abgefunden. Die Schilumim seien eine ähnliche Form der Hilfe, und es sei deshalb nicht einzusehen weshalb sie eine andere Reaktion verdienten. Israelische Vertreter wiesen auf die Verletzlichkeit der arabischen Staaten im Hinblick auf ihre Handels- und Industriebeziehungen mit der Bundesrepublik Deutschland hin. Der arabische Export in die Bundesrepublik sei größer als umgekehrt. Die Araber seien auf deutsche Investitionen, deutsches Fachwissen, technische Hilfe aus der Bundesrepublik und deutsche Wirtschaftshilfe angewiesen. Falls die Bundesrepublik vor dem arabischen Boykott kapituliere, könne dies die Juden und andere Opfer des Nationalsozialismus dazu bewegen, Deutschland fortan zu boykottieren. Die einseitige Aufkündigung eines bereits unterzeichneten Vertrages und der Verrat an den Juden würde zudem Erinnerungen aus der NS-Zeit wachrufen und könnte enormen moralischen und politischen Schaden anrichten.

Die Schilumim seien keine Reparationen, sondern eine moralische Angelegenheit zwischen dem deutschen Volk und Israel, eine *Causa sui generis*, bei der die Araber kein Mitbestimmungsrecht besäßen. Es handle sich um die Erfüllung deutscher Verpflichtungen aufgrund der NS-Verbrechen am jüdischen Volk. Die moralische Verpflichtung und nicht das internationale Recht habe die Bundesrepublik dazu veranlaßt, sich zur Zahlung von Schilumim zu bekennen. Die arabische Behauptung, wonach die USA und Großbritannien die Bundesrepublik zur Zahlung gezwungen hätten, bezwecke die Neutralisierung der obigen Aussage und laufe auf die Behauptung hinaus, Bonn habe nicht aus freiem Willen gehandelt. Die kollektive Entschädigung sei zudem kein Ersatz für die individuelle

⁷ Savir in Köln an Bendor in Jerusalem vom 17. 10. 1961, ISA, 301/17.

Entschädigung. Sie sei dazu bestimmt, Deutschlands Wiedereingliederung in die Staatengemeinschaft zu erleichtern. Israelische Vertreter behaupteten sodann, daß arabische Vertreter, die sich ursprünglich gegen die Schilumim ausgesprochen hatten, sich nach der Unterzeichnung des Luxemburger Abkommens nicht mehr dafür interessierten. Die Schilumim, folgerte die israelische Seite, seien von internationaler Bedeutung, würden jedoch die Araber nicht betreffen.

Die israelische Regierung machte die Araber für den Ausbruch des Nahostkonflikts verantwortlich und lehnte jede Analogie zwischen den Schilumim und der Entschädigung für die Flüchtlinge kategorisch ab. Israel beabsichtige die Flüchtlinge zu entschädigen, sobald man über die nötigen Mittel verfüge. Gegenwärtig müsse sich der jüdische Staat jedoch vorrangig um die Aufnahme einer viertel Million jüdischer Flüchtlinge aus arabischen Staaten kümmern, die zur Flucht gezwungen worden seien. Die Schilumim seien für die Aufnahme und Rehabilitation von Opfern der nationalsozialistischen Verfolgung bestimmt. Trotzdem hätten auch arabische Flüchtlinge bereits davon profitiert, da es der damit verbundene Kapitalfluß ermöglicht habe, ihre gesperrten Konten auf israelischen Banken in der Höhe von einer Million Pfund Sterling freizugeben. Entwickle sich die israelische Wirtschaft weiter positiv, so die israelische Argumentation, werde der Staat Israel in der Lage sein, weitere Gelder für das Wohl der Flüchtlinge bereitzustellen.

Die Schilumim, so wurde dargelegt, stellten keine Verletzung der Neutralität dar, da der Beschluß des UNO-Sicherheitsrats vom 1. September 1951 die Feindseligkeiten bereits für beendet erklärt habe. Zudem gewähre die Bundesrepublik, so die Israelis, Ägypten und anderen arabischen Staaten Militärhilfe und helfe ihnen beim Aufbau von Rüstungsindustrien, Stahlwerken und Gießereien. Die Vereinten Nationen besäßen keine rechtliche Grundlage für ein Eingreifen in der Schilumimfrage. Nicht die Palästinaflüchtlinge, sondern die Spannungen im Sudan, am Suezkanal und in Nordafrika hätten die Araber dazu bewegt, die Intervention der UNO zu fordern. Die Palästinafrage sei ein billiger Vorwand zur Förderung der arabischen Einheit und zur Verbesserung der ägyptischen Position in den harten Verhandlungen mit den westlichen Großmächten.

Die arabischen Staaten würden zudem versuchen, den in Deutschland vorhandenen Antisemitismus auszunützen. So werde zum Beispiel versucht, Handelskreise gegen die Schilumim aufzuhetzen mit dem Argument, die Bundesrepublik müsse sich am Ende mit den Gratislieferungen an Israel statt mit einträglichen Ausfuhren in arabische Länder begnügen. Die allgemeine Situation, die Empfänglichkeit des breiten Publikums für solche primitiven Losungen, die Manipulation der öffentlichen Meinung und das arabische Geld könnten die Bereitschaft der Bundesrepublik zur Zahlung von Schilumim schwächen. Soweit die israelischen Gegenargumente.⁸

Die Bundesregierung befand sich in einer unbequemen Lage zwischen Israel und der arabischen Welt und zu ständiger Rechtfertigung ihrer Haltung gezwun-

⁸ Der Rechtsberater an die Forschungsabteilung vom 19. 3. 1952, ISA, 1809; ZWISCHEN MORAL UND REALPOLITIK, Dok. Nr. 49, S. 218–221; Memorandum Shinnars vom 17. 11. 1952, PA, 210–01/E, Bd. 5.

gen.⁹ Bonns Argumente waren knapp und präzise: Die Schilumim beruhten auf ethischen Motiven, moralischen Schlußfolgerungen und politischer Notwendigkeit. Deutschland habe neue Maßstäbe im internationalen Recht gesetzt, die auch für die arabischen Flüchtlinge bedeutsam seien. Auch die Opferbereitschaft der Bundesrepublik sei ohne Beispiel. Das Auswärtige Amt wies die arabische Kritik, wonach die Bundesrepublik gegen die Neutralität verstoßen habe, mit dem Hinweis auf relevante Passagen des Völkerrechts und die Vorschriften des Kriegsrechts zurück. Westdeutsche Diplomaten verwiesen in diesem Zusammenhang auf Artikel des Luxemburger Abkommens, in denen sowohl der Export militärischer Güter als auch die Wiederausfuhr von Schilumimgütern ausdrücklich untersagt werde.¹⁰

Westdeutsche Sprecher beriefen sich wiederholt auf die „traditionelle deutsch-arabische Freundschaft“ sowie auf die Vorteile für die Araber bei einer baldigen Wiederaufnahme der Bundesrepublik in die Völkerfamilie. Die deutschen Zahlungen an Israel seien humanitärer Natur und zur Entschädigung der Opfer nationalsozialistischer Verfolgung bestimmt. Dies sei eine Aufgabe, die die individuelle Entschädigung nicht erfüllen könne. Die amerikanische Wirtschaftshilfe an Israel sei zudem umfangreicher als die Schilumim, und einige arabische Staaten verfügten zudem über beträchtliche Einnahmen aus dem Verkauf von Erdöl. Die Vereinten Nationen, so westdeutsche Vertreter, würden keinerlei Bereitschaft zum Eingreifen zeigen. Auch sei nicht bewiesen, daß die Schilumim gegen die UNO-Charta oder andere völkerrechtliche Bestimmungen verstoßen würden. Ein Boykott, warnte Bonn, würde beide Seiten, vor allem aber die Araber selbst treffen und andere Staaten begünstigen. Die Bundesrepublik sei an guten Beziehungen und gegenseitigem Handel interessiert und bereit, den Flüchtlingen humanitäre Hilfe zu gewähren.¹¹

Im Auswärtigen Amt machte sich Ärger über die Verständnislosigkeit einiger arabischer Diplomaten breit.¹² Ein besonders aktiver, von westdeutschen Diplomaten jedoch kaum beachteter Schilumimgegner und ehemaliger Verbündeter des Dritten Reiches war der Großmufti von Jerusalem, Haj Amin el-Husseini. Auf seine Veranlassung überreichte die Arabische Liga der Bundesrepublik am 21. Juli 1952 eine Protestnote, die eine Grundsatzdebatte im Auswärtigen Amt auslöste.¹³ Die Teilnehmer dieser Debatte prüften die Möglichkeit, die Schilumim zwischen Israel und den arabischen Flüchtlingen aufzuteilen, und diskutierten eine direkte Intervention der Vereinten Nationen. Demgegenüber schlug der Bundeskanzler vor, in der Antwort auf die arabische Note auf die schwierige Lage des jüdischen Staates und auf seine großen Anstrengungen bei der Eingliederung von Neuein-

⁹ Aufzeichnung vom 6. 9. 1952; Rundbrief an alle diplomatischen und berufskonsularischen Auslandsvertretungen vom 29. 9. und 18. 10. 1952, PA, 210-01/E, Bd. 1; Antwort vom 17. 11. 1952, PA, 244-13E.

¹⁰ Aufzeichnung eines unbekanntenen Autors vom 6. 9. 1952, PA, 210-01/E; ZWISCHEN MORAL UND REALPOLITIK, Dok. Nr. 48, S. 216-218, Dok. Nr. 51, S. 223-225.

¹¹ Ebd.

¹² Notiz Melchers vom 4. 7. 1952, PA, III, 210-01/E, Bd. 1: „Der arabische Standpunkt [...] in seiner primitiven Logik [ist] kaum mit Aussicht auf Erfolg zu bekämpfen.“

¹³ Aufzeichnung vom 6. 9. 1952, PA, 210-01/E, Bd. 1.

wanderern hinzuweisen, was von den anwesenden Diplomaten entschieden abgelehnt wurde.¹⁴ Die Bundesregierung überwies darauf hunderttausend Mark an das Hilfswerk der Vereinten Nationen für arabische Flüchtlinge aus Palästina im Nahen Osten (UNRWA), an dem sich auch einzelne arabische Staaten finanziell beteiligten. Nach der Militärrevolte vom 23. Juli 1952 und der Machtübernahme von Oberst Mohamed Nagib am 7. September 1952 verschärfte Ägypten seinen Kurs in der Schilumimfrage.

Die arabischen Drohungen vergrößerten die innen- und außenpolitischen Schwierigkeiten der Bundesrepublik mit den Schilumim. Angesichts der schwierigen Lage des deutschen Exports schienen die nahöstlichen Märkte besonders vielversprechend. Die ausgeprägte Sympathie für Deutschland und eine gewisse Antipathie für die angelsächsischen Mächte im Orient schienen die deutschen Ausfuhren in diese Region zu begünstigen.¹⁵

Die Araber waren sich der westdeutschen Handelsinteressen im Orient bewußt und versuchten, sie zu ihren Gunsten auszunutzen. Handelspartner wurden eingeschüchtert und erpreßt. Bestellungen aus der Bundesrepublik von der Bedingung abhängig gemacht, keine Geschäftsbeziehungen mit Israel zu unterhalten. Schon erfolgte Bestellungen wurden annulliert und die geplante Handelsausstellung abgesagt.¹⁶ Daneben übten arabische Stellen auch indirekten Druck aus. Eine von Arabern gekaufte „bekannte deutsche Nachrichtenagentur“ informierte ihre Abonnenten über die „katastrophalen Folgen der Schilumim für den deutschen Außenhandel“. Dieses und ähnliche Bulletins waren gekonnt als objektive Wirtschaftsberichte getarnt, auf die sich die Presseagentur spezialisierte.¹⁷ Auch die Presse geriet in dieselbe Falle und bauschte die „Gefahren des arabischen Boykotts“ maßlos auf. Teile der Industriezweige, die den Schilumim anfänglich posi-

¹⁴ Büro des Staatssekretärs, Pauls, an das AA vom 12. 8. 1952; Verbalnote an den Generalsekretär der arabischen Liga vom 3. 9. 1952, PA, 210–01/E, Bd. 1.

¹⁵ Shimoni an Herlitz vom 7. 2. 1952, ISA, 419/11. Der Brief enthält folgende Daten über den Handel zwischen der Bundesrepublik und den arabischen Staaten von Januar bis September 1952, in Millionen US-Dollar:

	Ausfuhren der BRD nach	Einfuhren der BRD aus
Ägypten	28	23
Irak und Saudi-Arabien	6	31+27
Alle arabischen Staaten	49	67

1950 (1951) betrug die Ausfuhren der Bundesrepublik Deutschland nach Ägypten 19 (23) Millionen US-Dollar, die Einfuhren aus Ägypten 23 (24) Millionen Dollar. Andererseits waren zu jener Zeit Verhandlungen über Großaufträge im Gange, die dieses Bild verändern sollten. Ferner planten deutsche Firmen eine Industrieausstellung in Kairo.

¹⁶ Ausarbeitung von H.A. Citroen „Arabische Angriffe auf das Wiedergutmachungsabkommen mit Deutschland im Licht israelischer Gegenmaßnahmen“ vom 29. 12. 1952, ISA, 419/9; Industrie- und Handelsverein für deutsch-englischen Handel, Hannover, an das Bundeswirtschaftsministerium, Abt. V, vom 24. 10. 1952, PA, 244–13E, II; Industrie- und Handelskammer für Südhannover an das AA vom 5. 11. 1952; Bundesverband der Deutschen Industrie an Adenauer vom 12. 11. 1952; Deutscher Industrie- und Handelstag an Hallstein vom 14. 11. 1952, PA, 244–13E, II; Fernschreiben von der Esch in Damaskus an das AA vom 16. 10. 1952, PA, III, 210–01/E, Bd. 2.

¹⁷ Ausarbeitung von H.A. Citroen „Arabische Angriffe auf das Wiedergutmachungsabkommen mit Deutschland im Licht israelischer Gegenmaßnahmen“ vom 29. 12. 1952, ISA, 419/9.

tiv gegenüberstanden, änderten ihre Meinung und wechselten allmählich ins Lager der Schilumimgegner über. Bei näherer Betrachtung fällt indessen auf, daß die westdeutsche Industrie oft je nach Produkt und Handelsinteressen in proisraelische und proarabische Kräfte gespalten war.¹⁸

Auf dem Hintergrund der Wirtschaftskampagne gingen die arabischen Staaten auch politisch gegen das Abkommen vor, indem sie versuchten, die Ratifizierung zu sabotieren bzw. hinauszuschieben oder die Schilumimgelder unter die Verwaltung der Vereinten Nationen stellen zu lassen. Der syrische Diktator Adib Schischakli erörterte die Frage im Gespräch mit westdeutschen Diplomaten, die führende Rolle im Kampf gegen die Schilumim wurde jedoch von Ägypten und General Nagib persönlich wahrgenommen.¹⁹ Nagib war an die Beschlüsse des ägyptischen Offiziersrats gebunden, der ihn zum Staatschef ernannt und zur Zusammenarbeit mit der Arabischen Liga gezwungen hatte, deren Beschlüsse nicht immer ganz nach seinem Geschmack waren. Zum Teil nutzte er diese und andere Sachzwänge als Vorwand, manchmal schränkten sie seinen Handlungsspielraum tatsächlich ein. Der saudiarabische Kronprinz und Außenminister Feisal ibn Saud forderte eine harte Linie, während der Libanon – ganz im Gegensatz zu Irak und Jemen – vordergründig zwar reges Interesse an der Schilumimfrage zeigte, faktisch jedoch zusammen mit Jordanien kaum aktiv wurde. Israelische Experten spekulierten, daß Nagib die Arabische Liga entweder als Fassade der arabischen Einheit oder als Manövriermasse im Konflikt mit Großbritannien und Frankreich mißbrauchte.

Die westlichen Großmächte waren in ihrer Politik der Eindämmung des sowjetischen Einflusses in Asien auf die Unterstützung arabischer Staaten angewiesen. In diesem Zusammenhang gingen politische Beobachter in Israel davon aus, daß Nagib das Ausscheiden einzelner arabischer Staaten aus der arabischen Einheitsfront würde verhindern wollen, um die Verhandlungsposition Ägyptens zu stärken. Die Schilumim erwiesen sich als willkommener Einigungsfaktor. Ägypten versuchte mit allen Mitteln die Einheit des Niltales zu bewahren bzw. die Unabhängigkeit des Sudan zu verhindern. Die nationalistischen und antiimperialistischen Pläne der Freien Offiziere hinsichtlich der Erlangung der vollen Kontrolle über den Suezkanal standen in krassem Gegensatz zu den britischen Interessen. Ein weiterer Konfliktherd, der die Aufmerksamkeit Ägyptens beanspruchte, war der tunesische Unabhängigkeitskampf. Die panarabischen Aspirationen im ehemaligen Palästina besaßen für Ägypten niedrigere Priorität, boten jedoch die Gelegenheit, von anderen Problemen abzulenken.²⁰ Die israelische Regierung hegte

¹⁸ Bergmann an Hillel Dan vom 26. 10. 1952, ISA, 607/19; LENZ, Im Zentrum, S. 453.

¹⁹ Pawelke an das AA vom 30.10. und 5. 11. 1952, PA, III, 210–01/E, Bd. 3; Pawelke an das AA vom 10. 11. 1952, PA, II, 244–3E; Pawelke an das AA vom 12. 11. 1952, III, 210–01/E, Bd. 4; Pawelke an das AA vom 15. 11. 1952, 244–13/E, II; die Botschaft in Kairo an den Außenminister vom 10. 11. 1952, USNA, 662A.86/11–1052; Ilsberg an Tavor vom 24. 6. 1957, ISA, 3100/11–2; Fischer an den Generaldirektor vom 22. 5. 1958; Shinnar an Shaltiel vom 21. 3. 1960, ISA, 3309/25.

²⁰ Informationsbulletin für die israelischen Gesandtschaften im Ausland Nr. 577 vom 27. 11. 1952, ISA, 2485/15.

den Verdacht, daß Nagib die deutsch-arabisch-israelische Konfrontation für Zwecke nutzen wollte, die letztlich mit diesem Konflikt nichts zu tun hatten. In Jerusalem machte man sich deshalb auf harte und zeitraubende Verhandlungen mit der Bundesrepublik gefaßt. Israel forderte die Bundesrepublik (und die westlichen Staaten) auf, sich von der ägyptischen Strategie nicht täuschen zu lassen, das Abkommen zu ratifizieren und mit der Lieferung von Gütern zu beginnen. Nagib erhielt westliche Unterstützung und direkten Zugang zu westlichen Diplomaten, nachdem er anfänglich westliche Hoffnungen geweckt hatte; Hoffnungen, die sich zwangsläufig auch auf die deutsch-israelischen Fragen auswirkten.²¹ Umso ernüchternder wirkte Nagibs späterer Flirt mit der DDR.

Adenauer konnte seine Enttäuschung über die ägyptische Haltung nicht verbergen: „Ich fürchte, die Ägypter treiben ein übles politisches Spiel“, bemerkte er.²² Nagib nutzte die Schilumim zur Stärkung seiner innenpolitischen Position, besonders unter den Freien Offizieren. Gegenüber der Bundesrepublik leistete er sich eine aggressive Haltung, die den USA, Großbritannien oder Frankreich gegenüber nicht möglich war. Nagib mag sich davon wirtschaftliche Vorteile für sein Land versprochen haben. Das Scheitern der arabischen Schilumimstrategie unter seiner Führung war seiner Popularität nicht gerade förderlich.

Der diplomatische Druck der arabischen Länder bewirkte keine wesentliche Änderung in der deutschen Schilumimpolitik. Die Bundesregierung hielt an ihrem Standpunkt fest und weigerte sich, das Abkommen zurückzustellen oder das dafür vorgesehene Geld der UNO zu überweisen. Ebenso lehnte sie den Vorschlag ab, mit der Ratifizierung bis zur Unterzeichnung eines arabisch-israelischen Friedensabkommens abzuwarten. Bonn strebte nach einem Kompromiß zur Vermeidung direkter Konflikte mit den Arabern und den Israelis. Doch Gesten des guten Willens wie etwa finanzielle Zuwendungen an die UNRWA oder das Angebot von Wirtschaftshilfe an arabische Staaten genügten nicht. Auch ausgefallene Ideen wie etwa der Vorschlag, den Ägyptern die berühmte Nefretiti-Statue zurückzugeben, zeitigten nicht die erhoffte Wirkung.²³ Schließlich entschloß sich die Bundesregierung zur Entsendung einer Goodwill-Delegation nach Kairo.

Bevor die deutsche Delegation ihre Reise antreten konnte, kamen die arabischen Staaten der Bundesrepublik mit der Entsendung einer eigenen Delegation nach Bonn zuvor. Nachdem Versuche gescheitert waren, ihre Ankunft zu verhindern, erklärte das Auswärtige Amt die vier Vertreter notgedrungen zu Staatsgästen, übernahm die Unkosten für ihren Aufenthalt und gewährte ihnen jede mögliche Hilfe, vorausgesetzt sie zeigten sich kooperativ. Doch die arabische Delegation hatte andere Pläne, und diplomatische Gefälligkeiten konnten sie davon nicht abhalten. Sehr zum Mißfallen des Auswärtigen Amtes inszenierten die arabi-

²¹ Notiz Krekelers über das Gespräch mit Byroad vom 6. 9. 1952, IfZ-Archiv, ED 135/63; US-Botschaft in Bonn an den US-Außenminister vom 19. 12. 1952, USNA, 662A.86/12-1952.

²² ADENAUER, Briefe 1951-1953, Brief vom 12. 2. 1952, Nr. 341, S. 341.

²³ Aufzeichnung Melchers vom 30. 9. 1952, von Etzdorf an Blankenhorn vom 27. 9. 1952, PA, III, 210-01/E, Bd. 2.

schen Gäste eine großangelegte öffentliche Kampagne mit dem erklärten Ziel, die Ratifikation des Schilumimabkommens zu verhindern. Besonderen Ärger im Auswärtigen Amt erweckte sodann die Ernennung Hertslets zum Berater dieser arabischen Delegation. Das Bundesamt für Verfassungsschutz ließ den Mann überwachen und mit ihm wahrscheinlich auch die arabischen „Gäste“. Die Bundesregierung betrachtete die Aktivitäten der Araber als Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Bundesrepublik und forderte die Delegationsmitglieder schließlich höflich aber bestimmt zur Rückkehr in ihre Heimatländer auf, was von den arabischen Regierungen als grobe Unhöflichkeit bzw. Ausweisung empfunden und aufs schärfste verurteilt wurde.²⁴ Der Leiter der arabischen Delegation gehörte den Freien Offizieren an. Nagib interpretierte den Landesverweis deshalb als persönliche Demütigung und als Affront gegen das ägyptische Militär, worauf die Bundesregierung zurückwich und den arabischen Gästen den Weiteraufenthalt – als Privatpersonen – ermöglichte. Am 13. November reisten sie endgültig ab.²⁵

Die Ausweisung der arabischen Delegation fiel zeitlich mit der Ankunft des neuen Botschafters der Bundesrepublik, Günther Pawelke, in Kairo zusammen. Der orienterfahrene Diplomat hatte den Auftrag, die Wogen des deutsch-arabischen Verhältnisses zu glätten. Pawelke übte Kritik am Auswärtigen Amt und an seinem Umgang mit der arabischen Delegation. Den Schilumim stand er ablehnend gegenüber. Er soll hierzu bemerkt haben, die palästinensischen Araber hätten mit ihrer Vertreibung für die Vertreibung der Juden aus Deutschland bezahlt.²⁶

Auf der Suche nach einer Konfliktbeilegung bot die Bundesrepublik den Arabern die Erweiterung des gegenseitigen Handels, begleitet von großzügigen Krediten und nicht rückzahlbaren Darlehen, an. Versuche einer diplomatischen Regelung des Problems unter Mitwirkung der UNO scheiterten an der Weigerung der israelischen Regierung.²⁷ Friedenspläne, entweder direkt von der Bundesrepublik oder durch befreundete arabische bzw. islamische Diplomaten vorgebracht, wa-

²⁴ Aufzeichnung vom 28. 10. 1952 und 6. 11. 1952; Fernschreiben von Kordt an die deutschen Gesandtschaften in Kairo, Damaskus und New York vom November 1952; Böker an Hallstein vom 28. 10. 1952; Aufzeichnung vom 28. 10. 1952; Kordt an die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Kairo vom 30. 10. 1952; Böker an Hallstein vom 31. 10. 1952, PA, 210–01/E, Bd. 3; Notizen vom 21. 10. 1952, BArch, N 1178, Bd. 8a; Informationsbulletin für die israelischen Gesandtschaften im Ausland Nr. 577 vom 27. 11. 1952, ISA, 2482/15; Bericht von Dr. Goldstein über seinen Besuch in Deutschland vom 27. 12. 1952, Informationsbulletin für die israelischen Gesandtschaften im Ausland Nr. 577 vom 27. 11. 1952, ISA, 2482/15; die US-Botschaft in Bonn an den US-Außenminister vom 4. 11. 1952, USNA, 662A.80/252.

²⁵ Fernschreiben von Pawelke in Kairo an das AA vom 30. 10. 1952; von der Esch in Damaskus an das AA vom 3. 11. 1952; Fernschreiben von Sir R. Stevenson in Kairo an das britische Außenministerium vom 1. 11. 1952, PRO, FO 371/87860; die US-Botschaft in Kairo an den US-Außenminister vom 2. 11. 1952, USNA, 662A.80/11–252.

²⁶ Pawelke an Krekeler vom 11. 11. 1952, IfZ-Archiv, ED 135/63; HICOG in Bonn an den US-Außenminister vom 2. 11. 1952, USNA, 662A.86/2–1753.

²⁷ Entscheidungen der Claims Conference vom 26. 10. 1952, ISA, 533/4; Livneh an den Generaldirektor vom 4. 11. 1952, ISA, 532/4.

ren chancenlos, trotz israelischer Gesprächsbereitschaft. Diese Vorstöße enthielten den Vorschlag, wenigstens einen Teil der Schilumimgelder für die Lösung des Flüchtlingsproblems zu verwenden. Doch das israelische Entgegenkommen ging den arabischen Staaten nicht weit genug. Sie forderten eine bedingungslose Überweisung der ganzen Summe zugunsten der Flüchtlinge, während Israel sich bereit erklärte, einen Teil der Schilumimgelder im Rahmen einer Schlichtung des israelisch-arabischen Konflikts abzutreten. Ein bedingungsloser Verzicht auf den ganzen Betrag ohne direkte Gespräche mit der arabischen Seite stand für Jerusalem außer Frage.

Die Bundesregierung warnte die arabischen Regierungen wiederholt vor den Folgen eines arabischen Wirtschaftsboykotts oder arabischer Wirtschaftssanktionen. Davon würden nur andere profitieren, hieß es. Die Anspielung war klar: Die Alliierten hätten die Bundesrepublik zu diesem Abkommen gedrängt und wären nicht unglücklich über die Schwierigkeiten, in die Bonn dadurch geraten war. Man war sich der ägyptischen Abneigung gegen die Briten und Amerikaner wohl bewußt und wußte sie zu nutzen.²⁸ Wenn die arabischen Staaten einem „alten Freund“ (Deutschland) schadeten, würden sie damit nur ihrem Feind in die Hand arbeiten, und wer die Araber gegen Deutschland aufhetze, habe es letztlich auf die Schädigung des deutschen Handels abgesehen, mit solchen oder ähnlichen Worten versuchten westdeutsche Vertreter die Araber von der Unsinnigkeit eines Handelsboykotts zu überzeugen. Großbritannien wies diese Anschuldigung zurück. Aber natürlich gab es im Westen Gruppierungen, die von der Bedrängnis der Bundesrepublik profitierten.²⁹ Der arabische Export in die Bundesrepublik, vor allem landwirtschaftliche Produkte wie Baumwolle aus Ägypten und Datteln aus dem Irak, war für die arabische Landbevölkerung von großer Bedeutung. Einige arabische Staaten waren zudem auf Fachwissen, Fachpersonal und Maschinen aus der Bundesrepublik angewiesen, ein Umstand, der von westdeutschen Vertretern im Zusammenhang mit arabischen Boykottandrohungen ausdrücklich hervorgehoben wurde.³⁰ Bonn ging daher davon aus, daß man bald wieder zur Normalität zurückfinden werde und die Bundesrepublik solange warten könne. Adenauer meinte, die wirtschaftlichen Bedürfnisse seien nicht über die Moral zu stellen, und

²⁸ Die US-Botschaft in Kairo an den US-Außenminister vom 4. 11. 1952, USNA, 662A.80/11-452; Industrie- und Handelskammer Südhannover an das AA vom 5. 11. 1952; Krekeler an das AA vom 27. 10. 1952, PA, III, 210.01/E, Bd. 3; Pawelke an das AA vom 23. 12. 1952, PA, 244-13EII, 17628/52.

²⁹ Memo vom 5. 2. 1953, PRO, FO 371/103594; Kirckpatrick an das britische Außenministerium vom 3. 11. 1952, PRO, FO 371/97860; Aufzeichnung über eine Besprechung in der Frage der arabischen Proteste gegen das Israel-Abkommen am 29. 12. 1952, PA, 210-01/E Bd. 6.

³⁰ Bericht vom 1. 11. 1952, USNA, 783.00(W)/10-3152, Box 4073, RG-59; Ausarbeitung von H.A. Citroen, Forschungsabteilung, betr. arabische Aktivitäten vom 29. 12. 1952, ISA, 419/9; Ausarbeitung zum Israel-Abkommen betr. Reaktion der arabischen Staaten und wirtschaftliche Beurteilung vom 13. 11. 1952, PA, 210-01/E, Bd. 4; Erhard an Hallstein betr. Sprachregelung vom 10. 10. 1952, PA, 210-01/E, Bd. 3; Fernschreiben betr. Anweisung an die diplomatischen Vertretungen in islamischen Ländern vom 13. 11. 1952, PA, 210-01/E, Bd. 4; von der Esch in Damaskus an das AA vom 16. 10. 1952, Hallstein an Erhard vom 31. 10. 1952, PA, 210-01/E, Bd. 2.

die Bundesrepublik lasse sich nicht erpressen. Es gebe Wichtigeres als gute Geschäfte.³¹

Ein Streitpunkt war die Frage, ob die Bundesrepublik das Schilumimabkommen freiwillig oder unter fremdem Druck unterzeichnet habe. Verbündete, Freunde und Feinde benutzten beide Varianten, je nach Bedarf. Beide Erklärungen schlossen einander nicht aus, und in beiden Erklärungen steckte ein wahrer Kern. Bei ihren Interventionen gegenüber Bonn ignorierten die arabischen Staaten die Rolle der westlichen Großmächte absichtlich. Denn wer freiwillig unterschreibe, könne dies ebensogut auch unterlassen.³² Die Großmächte betonten Bonns freie Entscheidung mit ähnlicher Absicht: Das eigene Gewissen, nicht alliierter Druck, habe Bonn zur Unterzeichnung des Abkommens bewogen.³³ Die Bundesregierung ihrerseits argumentierte, daß es angesichts der ethischen Grundsätze ihrer Politik und der Verbrechen der Nationalsozialisten keines äußeren Druckes bedurft habe, um sie zur Unterzeichnung des Abkommens zu bewegen.³⁴ In dieser Behauptung klang unter anderem die Erwartung einer ähnlichen Behandlung der arabischen Flüchtlinge durch Israel an. Die Bundesregierung erinnerte zudem daran, daß die Bundesrepublik auf ihrer Schilumimentscheidung beharrt habe, obwohl die Alliierten Israel nicht als entschädigungsberechtigt anerkannt hatten. Die Bundesregierung betonte, daß es im Interesse der Araber liege, diese Haltung im Hinblick auf die Zukunft der Bundesrepublik und somit letztlich auch auf die zukünftigen deutsch-arabischen Beziehungen zu würdigen.³⁵ Es treffe nicht zu, daß die Vereinigten Staaten gegen die Schilumim seien. Wäre dies der Fall gewesen, hätte es der arabischen Forderung Nachdruck verliehen, das Abkommen einseitig zu kündigen.

Arabische Sprecher benutzen das Argument des angeblichen alliierten Drucks nicht nur, wie oben erwähnt, im Streit mit Bonn, sondern auch um die Bundesrepublik in der innenpolitischen Diskussion zu verteidigen.³⁶ Deutsche Kaufleute und geflüchtete ehemalige Mitglieder der NSDAP erkannten darin ebenfalls ein bequemes Alibi, aber auch Hertslet, Hoppe, Schacht und weitere deutsche Per-

³¹ Aufzeichnung vom 6. 11. 1952, PA, 210-01/E, Bd. 3; die US-Botschaft in Bonn an das US-Außenministerium vom 13. 11. 1952, USNA, 662A.86/11-1352; ADENAUER, Briefe 1951-1953, Adenauer an von Brentano vom 23.12.52, Nr. 307, S. 308-309.

³² Kordt an die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Kairo vom 3. 11. 1952, PA, 210-01/E, Bd. 2.

³³ Notiz von Etdorfs betr. Treffen mit Mr. Richard vom HICOM vom 2. 10. 1952, PA, 210-01/E, Bd. 2; tägliches Briefing vom November 1952; Zusammenfassung diverser Fernschreiben vom 13. 11. 1952, HSTPL, Papers of the Naval Aide, Box 24.

³⁴ Erich Winter an Livneh vom 23. 10. 1952, ISA, 2418/13; Vorschlag für eine Antwort auf die Note der Arabischen Liga vom 17. 11. 1952, PA, 244-13E/II, 15315/52-17484/52; Memo des Treffens von Hallstein und Blankenhorn mit der Delegation der Arabischen Liga vom 23. 10. 1952, PA, 210-01/E.

³⁵ Vorschlag für eine Antwort auf die Note der Arabischen Liga vom 17. 11. 1952, PA, 244-13E, II, 15315-17484/52; Notiz vom 12. 10. 1952, BArch, N 1351, Bd. 15a.

³⁶ Zusammenstellung von Zitaten aus der Bourse Egyptienne vom 22. 9. 1952 und 24. 9. 1952; von der Esch in Damaskus an das AA vom 16. 10. 1952; Fernschreiben von der Esch betr. Äußerungen von Oberst Schischakli vom 20. 10. 1952, PA, III, 210-01/E, Bd. 3; Memo vom 14. 11. 1952, USNA, 783.00 (W)/11-1452, Box 4073, RG-59; Fernschreiben von der Esch an das AA vom 22. 3. 1953, PA, III, 210-01/E, Bd. 7.

sönlichkeiten mit guten Kontakten in islamischen und arabischen Staaten machten davon regen Gebrauch. Selbst westdeutsche Diplomaten griffen bei Bedarf auf diese Art der Rechtfertigung zurück.³⁷ Ins Ausland geflüchteten ehemaligen Mitgliedern der NSDAP im – freiwilligen oder unfreiwilligen – Dienst der Bundesrepublik kam das Argument des britischen und amerikanischen Drucks als Erklärung für die „pro-jüdische Haltung“ ihrer ehemaligen Heimat bei der Verbreitung von Anti-Schilumimpropaganda sehr gelegen. Dabei konnten sie auch auf ein kooperatives Verhalten und eine gewisse moralische Unterstützung der „Arabisten“ im Auswärtigen Amt zählen, die es sich aus naheliegenden Gründen nicht leisten konnten, offen diese Meinung zu vertreten.³⁸ Die Arabisten betrachteten die Schilumim als Hindernis für die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der arabischen Welt. Die Araber führten die deutsch-jüdische Annäherung vor allem auf die Intervention der USA zurück. Der amerikanische Geschäftsträger in Beirut soll dazu folgendes bemerkt haben: „Die USA dienen als Hauptzielscheibe der feindlichen Kritik [...] Auf lange Sicht wird das Abkommen den deutschen Interessen keinen irreparablen Schaden zufügen, mindestens solange Amerika den praktischen Prügelknaben abgibt.“³⁹ Die Großmächte waren wohl oder übel in den Schilumimkonflikt verwickelt.

Die Schilumimkrise veranlaßte die Bundesregierung zur raschen Entsendung diplomatischer Delegationen in den Nahen Osten. Die diplomatischen Vertretungen in den arabischen Ländern erhielten zudem Anweisung, den Dialog mit ihren arabischen Partnern zu suchen. In Kairo blies Botschafter Pawelke ein frostiger Wind entgegen. Die ägyptische Presse betrieb eine Hetzkampagne gegen die Schilumim und die Bundesrepublik, die sich aufgrund des Zwischenfalls mit der Delegation der Arabischen Liga in der Bundesrepublik noch zugespitzt hatte. Die selbstgerechte arabische Perspektive und das gegenseitige Mißverstehen der Werte der anderen Seite boten keine Aussicht auf Entspannung. Während westdeutsche Vertreter die „arabische Arroganz“ anprangerten, empfand die arabische Seite die Behandlung der Delegation der Arabischen Liga als „Beleidigung der arabischen Nation“.

Nagib zitierte Pawelke kurz nach dessen Ankunft in Kairo zu sich und drohte ihm kurzerhand mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen. In den folgenden Gesprächen zwischen den beiden gelang es Pawelke, den ägyptischen Ministerpräsidenten dann etwas zu besänftigen. Am 5. November berief Nagib das von ihm präsierte politische Komitee der Arabischen Liga zu Beratungen über die Ausweisung der Delegation aus der Bundesrepublik ein. Nagib glättete die Wogen und stellte den milden Ausgang der Beratungen nachher als seinen Verdienst dar.⁴⁰ Ägypten sei an einem Modus Vivendi interessiert. Dies bedinge je-

³⁷ Lüth an Grossmann vom 21. 11. 1952, LBI, B35/4, Box 21; Ausarbeitung von Shlomo Leibowicz „Die Deutsche Durchdringung des Mittleren Ostens“ von 1953, ISA, 2403/17a.

³⁸ Hoppe an Blücher vom 19. 12. 1952, BAArch, N 1080, Bd. B 141; Ausarbeitung von Augustin Hoppe „Die deutsch-arabischen Spannungen“ vom 21. 12. 1952, PA, III, 210–01/E, Bd. 5.

³⁹ SMITH, A View of the Policy, S. 255.

⁴⁰ Fernschreiben Pawelkes an das AA vom 6. 11. 1952, PA, 244–13E/II.

doch die Aufschiebung der Ratifikation des Schilumimabkommens sowie die Aufnahme deutsch-arabischer Wirtschaftsgespräche, so Nagibs Standpunkt. Botschafter Pawelke berichtete ausführlich über sämtliche arabischen Drohungen und fügte eigene dramatische Einschätzungen hinzu, möglicherweise in der Hoffnung, in Bonn Panik auszulösen und einen Stimmungsumschwung zu bewirken. Dort war man sich dagegen im klaren, daß das Bestehen auf israelischen Konzessionen zur Annullierung des Abkommens führen könnte.⁴¹ Das Auswärtige Amt startete darauf eine Aufklärungskampagne in den Welthauptstädten, um die moralische Bedeutung des Schilumimabkommens hervorzuheben.⁴² Bonn sei nicht gewillt, sich auf eine Verschiebung der Ratifikation einzulassen. Aber in Wirklichkeit tat die Bundesregierung genau das. Mit dem Hinweis auf die Verhandlungen über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und den Deutschlandvertrag versuchte Adenauer Zeit zu gewinnen. Dies war ein Schlag für Israels Wirtschaft und ein kurzfristiger Sieg der arabischen Diplomatie. Es bestand die Gefahr, daß das zeitraubende Verfahren vor den nächsten Bundestagswahlen nicht mehr abgeschlossen werden konnte.

Aus arabischer Sicht vertrat Nagib im Gegensatz zum saudiarabischen Prinzen Feisal und zu den Syrern eine gemäßigte Linie. Saudi-Arabien traf wirtschaftliche Maßnahmen, die gegen die Interessen der Bundesrepublik gerichtet waren. Bei näherer Betrachtung wird jedoch klar, daß sich die arabischen Schritte gegen die Bundesrepublik im wesentlichen auf verbale Attacken beschränken. Um die Verpflichtung zur arabischen Einheit zu demonstrieren, kritisierten die arabischen Staaten die Bundesrepublik um die Wette, ohne dabei jedoch ihre wirtschaftlichen und politischen Interessen in Bonn aufs Spiel zu setzen. Sich über die panarabischen Ziele hinwegsetzend, versuchten sie, der Bundesrepublik Wirtschaftshilfe abzupressen. Das heißt jedoch nicht, daß sich die arabischen Regierungen nicht vor der wirtschaftlichen und militärischen Stärkung Israels fürchteten, trotz dessen wirtschaftlicher Notlage. Der jüdische Staat blieb die Hauptsorge der arabischen Welt. Als im Nahen Osten Zweifel über die Chancen aufkamen, Bonns Entschlossenheit zur Ratifizierung des Schilumimabkommens aufzuweichen, erwogen die arabischen Regierungen, wiederum ohne klares und einheitliches Handlungskonzept, die Einschaltung der UNO. Damit wollte man den Transfer der Schilumimgelder an die Vereinten Nationen erreichen. Doch sämtliche – durchdachten und improvisierten – Vorstöße in diese Richtung scheiterten, bis der Plan letztlich aufgegeben wurde. Die Bundesregierung machte ihrerseits den Vorschlag, die Güterlieferungen an Israel unter die Kontrolle der Vereinten Nationen zu stellen, um das Verbot ihrer Verwendung für militärische Zwecke zu garantieren. Schließlich einigte man sich auf die Einsetzung eines neutralen Kontrolleurs.⁴³

⁴¹ Die US-Botschaft in Bonn an den US-Außenminister vom 7. 11. 1952, USNA, 662A.86/11-752.

⁴² Hallstein an die Botschaften der Bundesrepublik Deutschland in Washington, Paris und London vom 8. 11. 1952, PA, III, 210-01/E, Bd. 3; die US-Botschaft in Kairo an den Außenminister vom 8. 11. 1952, USNA, 662A, 86/11-952; Krekeler an das AA vom 11. 11. 1952, PA, III, 210-01/E, Bd. 4.

⁴³ ZWISCHEN MORAL UND REALPOLITIK, Dok. Nr. 49, S. 218-221; Küstenmeier an Livneh

Die Erwartung israelischer Zahlungen an die arabischen Flüchtlinge im Zusammenhang mit der Entschädigung aus Deutschland war verbreitet. In Washington wurde darüber im Oktober 1950⁴⁴ und in London und Bonn im Frühjahr 1952 diskutiert.⁴⁵ Auch in den arabischen Hauptstädten⁴⁶ und in Jerusalem kam diese Möglichkeit bereits sehr früh zur Sprache. Der israelische Außenminister Moshe Sharett erwähnte die Frage der Entschädigung von arabischen Flüchtlingen aus den Schilumimgeldern am 27. März 1951 gegenüber dem Abteilungsleiter im amerikanischen Außenministerium George McGhee, der sich zu Besuch in Israel aufhielt.⁴⁷ Die Frage wurde sodann ausführlich auf der Sitzung des Mapai-Zentralkomitees im Dezember 1951 behandelt. Mindestens ein Redner schlug vor, einen Teil der Schilumim für diesen Zweck zu verwenden. Die israelische Regierung nahm diese Idee also zweifellos ernst.⁴⁸ Doch die – nie direkt an Israel gerichteten – arabischen Appelle im Namen der Flüchtlinge waren von üblen Beschimpfungen begleitet. Nicht selten wurde der Holocaust bzw. der Umstand gelehnet, daß Israel die neue Heimat vieler Holocaust-Überlebender war. Der arabische Anspruch wurde in Jerusalem zunehmend als Bedrohung, bzw. als weitere Front im arabischen Kampf um die Vernichtung Israels empfunden, worauf sich in Jerusalem allmählich die Haltung durchsetzte, auf diese Forderung gar nicht einzugehen. Konzessionsvorschläge von Goldmann lehnte Ben Gurion kategorisch ab: Die Schilumim seien grundsätzlich eine moralische Angelegenheit und hätten nichts mit den Arabern zu tun. Gebe man dem Druck nach oder lasse man die Einschaltung der UNO zu, laufe man Gefahr, die moralische Basis der Schilumim zu zerstören.⁴⁹ Die arabische Militanz und die israelische Kurzsichtigkeit machten die Möglichkeit der Entschädigung von Palästinaflüchtlingen aus Schilumimgeldern endgültig zunichte.

Sharett fürchtete die Debatte in der UNO und die Überweisung der Frage an den Internationalen Gerichtshof. Israel forderte deshalb die Bundesrepublik auf, ihren Verpflichtungen ungeachtet der arabischen Forderungen nachzukommen. Einseitige Schlußfolgerungen Bonns befürchtend, meinte der juristische Beirat des israelischen Außenministeriums hinsichtlich der rechtlichen Aspekte der arabischen Forderungen, die Schilumim würden die israelische Wirtschaft zwangsläufig stärken, was wiederum die Bereitstellung von Mitteln für die arabischen

vom 28. 10. 1952, ISA, 532/4; Art. 14 des Agreement between the State of Israel and the Federal Republic of Germany. In: DOCUMENTS RELATING, S. 133–135.

⁴⁴ HABOKER (Tel Aviv) vom 30. 10. 1950.

⁴⁵ Steg an Kordt vom 16. 1. 1952, PA, 210–01/E, Bd. 2; Kordt an von Trützschler, Abt. II, vom 12. 3. 1952; Mentzel über Kordt an von Etdorf vom 19. 3. 1952, PA, III, 210–01/E, Bd. 1.

⁴⁶ Protokoll Evans über das Gespräch mit dem libanesischen Minister vom 24. 4. 1952, PRO, FO 371/93315, C1571/36; T.E. Evans an Victor Khuri betr. libanesische Gesandtschaft vom 26. 4. 1952 PRO, FO 371/93571, C1571/38.

⁴⁷ Protokoll über den Besuch von George McGhee am 27./28. 3. 1951 und das Gespräch mit Sharett, ISA, 2479/9.

⁴⁸ Protokoll über die Sitzung des Mapai-Zentralkomitees vom 13. 12. 1951, LPA, File 23/51, Bd. 3.

⁴⁹ Tagebucheintrag Ben Gurions vom 10. 11. 1952, BGD, BGA; Telegramm Sharett's an Goldmann vom 4. 12. 1952, ISA, 2417/7.

Flüchtlinge erlauben würde.⁵⁰ Die Stärkung der israelischen Wirtschaft liege somit im Interesse der Araber. Diese Darstellung wirkt reichlich demagogisch, doch in israelischen Augen war sie angesichts der politischen Ziele der Araber mehr als gerechtfertigt. Die Anliegen der Flüchtlinge fanden keine Unterstützung.⁵¹

In einem weiteren Vorstoß, diesmal von Bonn, wurde Israel aufgefordert, einen Teil der Schilumimgelder zur Linderung des palästinensischen Flüchtlingselends zur Verfügung zu stellen. Der aus der Not der Bundesrepublik im Nahen Osten geborene und auch dem amerikanischen Interesse an einem Aufhalten des anti-westlichen Trends in der Region entsprechende Schritt versprach Israel weder unmittelbaren noch zukünftigen Nutzen.⁵² Die israelische Regierung reagierte vehement: Eine einseitige Konzession führe zu keiner Lösung, sondern nur zu noch stärkerem Druck und schließlich zu totaler Kapitulation. Israel erwarte auch Konzessionen von arabischer Seite sowie die Möglichkeit, Schilumimgüter in arabischen Häfen umzuschlagen.⁵³ Trotz harter Haltung ließ die israelische Regierung das Tor einen Spaltbreit offen. Israel war an einer Quidproquo-Lösung interessiert und bereit, im Rahmen einer internationalen politischen Lösung des Nahostkonflikts auf einen Teil der Schilumim zu verzichten. Marx und Livneh klärten ihre Freunde im Auswärtigen Amt darüber auf.⁵⁴ Ein halbes Jahr später, nach der Ratifikation, tauchte die Idee wieder auf. Das *Enfant terrible* der Mapai, der Knessetabgeordnete Eliezer Livneh, forderte eine Regelung in diesem Sinne, und in der nachfolgenden Debatte unter Teilnahme von Mapai-Spitzenvertretern stand die Quidproquo-Lösung im Vordergrund. Doch im Gegensatz zu früher bestritt Sharett nun, daß das israelische Außenministerium einen Friedensplan entworfen habe, und warnte davor, die Schilumimgelder für die arabischen Flüchtlinge zu verwenden. Daß er selbst zwei Jahre zuvor der Vorkämpfer dieser Idee gewesen war, störte ihn offensichtlich nicht.⁵⁵

Mit der Freigabe von Flüchtlingsguthaben auf israelischen Banken im Wert von einer Million Pfund Sterling hatte Israel bereits Entgegenkommen signalisiert. Die israelische Regierung behauptete, dieser Schritt sei aufgrund der Schilumim möglich geworden, doch in Wirklichkeit wurde er bereits durchgeführt, als sich noch

⁵⁰ Der Rechtsberater an die Forschungsabteilung vom 19. 3. 1952, ISA, 1809/4.

⁵¹ Memorandum Shinnars vom 17. 11. 1952, PA, III, 210-01/E, Bd. 5; Sharett an Prof. Sh. D. Goiten, Hebrew Universität in Jerusalem, vom 21. 12. 1952, ISA, 2417/7.

⁵² Die US-Botschaft in Bonn an den Außenminister vom 7. 11. 1952, USNA, 662A.86/11-752; Acheson an den HICOG in Bonn vom 31. 12. 1952, USNA, 662A.86/12-3152; Caffery in Kairo an den Außenminister vom 1. 1. 1953, USNA, 662A.86/12-3152; die US-Botschaft an den Außenminister vom 2. 1. 1953, USNA, 662A.86/1-253; Mirbach in Kairo an das AA vom 5. 12. 1952, PA, 244-13E/II, 15315/52-17484/52; Vermerk vom 13. 2. 1953, IfZ-Archiv, ED 135/63.

⁵³ Kohn an Sharett and Sharett an Goldmann vom 4. 12. 1952, ISA, 2417/7.

⁵⁴ Neue Einzelheiten dazu und zu Pawelkes Rolle in den Bemühungen um einen israelisch-arabischen Frieden sowie hinsichtlich der Verwendung von Schilumim-Geldern für die Flüchtlinge: HAARETZ (Tel Aviv) vom 20. 7. 2001.

⁵⁵ Protokoll der Sitzung des Politischen Komitees von Mapai vom 28. 3. 1953, LPA, File 26/53.

kein Schilumimgeld in der israelischen Staatskasse befand. Ein Zusammenhang zwischen beiden Fragen ist dennoch evident.⁵⁶

Am eigenartigsten von allen Lösungsversuchen muten die bereits erwähnten westdeutschen Friedenspläne an. Obwohl dazu keine konkreten Dokumente vorliegen, stößt man in den Archiven dennoch auf gewisse Informationsbrocken. Am 6. Oktober 1952 übermittelte der israelische Konsul Livneh Frowein den israelischen Wunsch nach einem Modus Vivendi.⁵⁷ Die über die Lage im Nahen Osten besorgten Amerikaner waren bereit, auf beide Seiten Druck auszuüben, und gingen von der Annahme aus, daß die Ägypter gewillt sein würden, aus der arabischen Front auszuschneiden. Am 10. Oktober veröffentlichte die *Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland* (AWJD) eine kurze Notiz, in der vom deutschen Wunsch die Rede war, ein Treffen zwischen Goldmann und der Delegation der Arabischen Liga in Bonn zu arrangieren. Ein solches Treffen kam aber offensichtlich nicht zustande. Später nahm Pawelke in Kairo die Vermittlerdienste eines afghanischen Diplomaten im Ruhestand sowie eines führenden pakistani-schen Politikers in Anspruch. Pawelke traf sich mit Goldmann und schlug ihm vor, auf einen Teil der Schilumimgelder zugunsten Ägyptens zu verzichten. Goldmann schloß diese Möglichkeit nicht aus, sofern Ägypten zu Friedensverhandlungen bereit sei, was Botschafter Pawelke wiederum nicht als unmöglich bezeichnete.⁵⁸ In israelischen, amerikanischen und westdeutschen Dokumenten wird die – vorsichtige – Hoffnung geäußert, daß sich Nagib als fähig erweisen werde, einen solchen historischen Schritt zu tun.⁵⁹ Doch nach der Ratifizierung des Luxemburger Abkommens hat Nagib das Interesse daran offenbar verloren. Die Archive enthalten jedenfalls keine weitere Information dazu. Die Behandlung des Flüchtlingsproblems erlitt einen Rückschlag, kam jedoch nicht vollständig zum Erliegen.

Die deutsch-arabischen Wirtschaftsbeziehungen und Handelsgespräche erleichterten Bonns Zugang zu den arabischen Hauptstädten. Zunächst als Mittel zur Beschwichtigung der arabischen Partner benutzt, trugen die Handelsgespräche später zum Ausbau des wirtschaftlichen Austauschs zwischen der Bundesrepublik und den Ländern des Nahen Ostens bei. Es war ein heikler Balanceakt zwischen dem Beharren auf dem eigenen Standpunkt und dem Versuch, die arabischen Gefühle nicht zu verletzen, eine Mischung aus normalem Handel und Wirtschaftshilfe, die nicht den Eindruck der Käuflichkeit erwecken durfte. Die arabische Politik beruhte zwar formal auf den Beschlüssen der Arabischen Liga, doch die entscheidenden Impulse gingen von Ägypten, dem wichtigsten arabischen Staat, aus. An Kairo führte im Nahen Osten kein Weg vorbei. Die politischen Aktivitäten der Bundesrepublik im Nahen Osten konzentrierten sich deshalb auf Ägypten.

⁵⁶ Protokoll Nr. 41/712 der Regierungssitzung vom 14. 9. 1952, ISA, 7264/6.

⁵⁷ Aufzeichnungen von Frowein und Blankenhorn vom 6. 10. 1952, PA, 210–01/E, Bd. 2.

⁵⁸ Aufzeichnung vom 1. 12. 1952, BArch, N 1351.

⁵⁹ Die US-Botschaft in Tel Aviv an den US-Außenminister vom 23. 1. 1953, USNA, 784A.00/1–2353; Vermerk vom 13. 2. 1953, IfZ-Archiv, ED 135/63; Tagebucheintrag Ben Gurions vom 10. 3. 1953, BGD, BGA; NEW YORK TIMES vom 30. 3. 1953.

2. Die Bundesrepublik und Ägypten

Die Sitzung des politischen Komitees der Arabischen Liga führte zu einer Verhärtung der arabischen Front, trotz gegenteiliger Darstellung. Im nachfolgenden Gespräch zwischen Nagib und Pawelke bekräftigte der ägyptische Premier die bekannten Drohungen gegen die Bundesrepublik. Botschafter Pawelke stellte gleichwohl Änderungen in der ägyptischen Haltung fest. In Nagibs Forderungen hinsichtlich der Übertragung der Schilumimfrage auf die UNO und der einstweiligen Einfrierung des Ratifikationsverfahrens sah er nicht mehr als eine „Formel zur Wahrung des Gesichts“.⁶⁰ Die Vereinigten Staaten weigerten sich, in diesem Konflikt Partei zu ergreifen, wenn sie auch eher der Bundesrepublik zuneigten. Das amerikanische Außenministerium riet dem Auswärtigen Amt, die israelische Regierung darüber in Kenntnis zu setzen, daß Bonn das Ratifikationsverfahren vorübergehend einzustellen gedenke.⁶¹ In Jerusalem trafen widersprüchliche Signale ein. Die Bundesregierung neigte je länger je mehr zur Einbeziehung der UNO, ein Schritt ganz nach Pawelkes Geschmack, doch unakzeptabel für die Israelis. Am 14. November versuchte die deutsche Seite Goldmann und Shinnar während ihres Bonn-Besuchs von der Richtigkeit eines solchen Schrittes zu überzeugen, doch ohne Erfolg.⁶² Pawelke seinerseits war außerordentlich bemüht, der Bundesregierung ein möglichst bedrohliches Bild der Situation im Nahen Osten zu vermitteln und seinen Vorgesetzten die Einbeziehung der UNO nahezu legen.⁶³ In einer Weisung des Auswärtigen Amts vom 17. November wurde der Botschafter aufgefordert, einerseits guten Willen zu demonstrieren, andererseits jedoch an den ursprünglichen Positionen festzuhalten. Im einzelnen stellte die Bonner Zentrale klar, daß die Bundesrepublik nicht beabsichtige, militärische Güter an Israel zu liefern. Sie gedenke die Einfuhren aus Ägypten zu vergrößern und sich einer Behandlung der Schilumimfrage vor der UNO nicht entgegenzustellen. Die Bundesregierung werde, hieß es weiter, mit der Ratifikation bis zum 10. Januar 1953 zuwarten, vorausgesetzt die arabische Seite enthalte sich jeglicher Gegenmaßnahme. Falls die Araber einen Boykott verhängen sollten, werde Bonn die UNO anrufen.⁶⁴ Manche Botschafter der Bundesrepublik waren mit der von ihnen als unschlüssig eingestuften Politik der Bundesregierung unzufrieden und bedauerten die „leichtfertige Verschwendung des guten Willens“, der durch das Schilumimabkommen demonstriert worden sei.⁶⁵

⁶⁰ Pawelke an das AA vom 17. 11. 1952, PA, 244–13E, II; Notiz vom 22. 11. 1952, BArch, N 1351, Bd. 14b; LENZ, Im Zentrum, S. 467.

⁶¹ Notiz vom 14. 11. 1952, BArch, N 1178, Bd. 8a.

⁶² Eintrag vom 14. 11. 1952, BArch, N 1351, Bd. 14b.

⁶³ Pawelke an das AA vom 15. 11. 1952 und das AA an Pawelke vom 17. 11. 1952, PA, 244–13E II.

⁶⁴ Entwurf einer Weisung an Botschafter Pawelke vom 17. 11. 1952, PA, 244–13E, II.

⁶⁵ Brief und Fernschreiben Krekelers an das AA vom 11. 11. 1952, PA, III, 210–01/E, Bd. 4; Brief und Fernschreiben Krekelers an das AA vom 12. 11. 1952, PA, 244.13E, II; Krekelers an das AA vom 17. 11. 1952, PA, III, 210–01/E, Bd. 4; Schlange-Schöningen an das AA vom 18. 11. 1952, PA, 210–01/E, Bd. 5; Schlange-Schöningen an das AA vom 20. 11. 1952 und 24. 11. 1952, PA, III, 210.01/E, Bd. 4.

Der Druck auf Bonn von innen und von außen begann Wirkung zu zeigen, was in Israel zunehmend mit Sorge registriert wurde. Livneh und Goldmann reisten häufig zu Konsultationen nach Bonn, und Sharett entsandte den erfahrenen Yachil dorthin. Dessen ernster Bericht wies auf die inneren deutschen Probleme, den arabischen Druck, das Zögern der SPD und auf die Machenschaften von Hertslet und Rosensaft hin. Yachils Schlußfolgerung lautete: Das Abkommen ist in Gefahr.⁶⁶ Ähnlich beunruhigend war der Inhalt eines Fernschreibens von Goldmann an eine unbekannte Adresse (möglicherweise an Sharett).⁶⁷ Am Samstagabend, den 7. Dezember, veranlaßte Sharett den Ministerpräsidenten, das Kabinett einzuberufen, und am nächsten Morgen wies er Josephthal in den USA an, sofort nach Bonn zu reisen. Der bereits in Bonn weilende Goldmann begann einen intensiven Meinungsaustausch mit Blankenhorn. Er brachte die ablehnende israelische Haltung gegenüber der UNO zum Ausdruck, äußerte Befürchtungen, daß die Bundesregierung einen „Rückzieher“ machen könnte, und gab dem Wunsch Ausdruck, daß das Abkommen möglichst rasch ratifiziert werde. Blankenhorn seinerseits betonte die Wichtigkeit der Bereinigung des Konflikts mit den arabischen Staaten und warnte vor einseitigen Lösungen.⁶⁸ Josephthal traf am 9. Dezember in Bonn ein und machte sich unverzüglich an die Arbeit. Doch auf dem Höhepunkt der Krise um die Europäische Verteidigungsgemeinschaft nahmen die deutschen Regierungsvertreter wenig Rücksicht auf die jüdischen Interventionen. Zudem hielten sich arabische Delegationen und vor allem Botschafter Pawelke in Bonn auf. Über Pawelkes Konsultationen geben die Dokumente keinen Aufschluß. Wohl aber über seine nächtlichen Überraschungsbesuche bei Josephthal und Yachil, die er zu später Stunde, beide im Pyjama, vom UNO-Plan zu überzeugen suchte, Nagibs Konzessionsbereitschaft andeutend.⁶⁹

In mehreren Gesprächen mit Hallstein, Blankenhorn und Böker versuchten israelische Vertreter die Bundesregierung von der Einbeziehung der UNO abzubringen. Sie wiesen auf den negativen Eindruck hin, den ein solcher Schritt in der Weltöffentlichkeit ihrer Meinung nach erzeugen würde, auf die unvermeidliche offene Auseinandersetzung zwischen Israel und der Bundesrepublik und auf den Schaden, den sie verursachen würde. Die Deutschen, so die Israelis, untergruben das Vertrauen der Israelis und deren Bereitschaft, sich auf deutsche Wirtschaftshilfe zu verlassen. Die Debatte in der UNO wäre zudem zeitraubend, und die Behandlung der Schilumimfrage vor dem Internationalen Gerichtshof würde die Umsetzung des Abkommens fast unendlich verzögern. Die Araber interessierte doch nur die großzügige Entschädigung, meinten die israelischen Vertreter.⁷⁰ Als Bonn schließlich auf die Einschaltung der UNO verzichtete, konnte die israelische Diplomatie einen kleinen Erfolg verbuchen.

⁶⁶ Yachil an Sharett o.D. [verm. Ende 1952], ISA, 2417.

⁶⁷ Protokoll Nr. 16/317 über die Kabinettsitzung am 7. 12. 1952, ISA, 7264/7.

⁶⁸ Goldmann an Blankenhorn vom 8. 12. 1952, PA, III, 210–01/E, Bd. 5; Fernschreiben Goldmanns an Unbekannt [verm. Sharett] vom 9. 12. 1952 (in Kopie), CZA, Z 6/1812.

⁶⁹ Yachil an Sharett vom 11. 12. 1952, ISA, 2417/7; *The RESPONSIBLE ATTITUDE*, S. 172–173 (Brief vom 13. 12. 1952).

⁷⁰ Muntzel an Kordt; Notiz „Überblick über die Verhandlungen mit den arabischen Staaten wegen dem Israel-Abkommen“ vom 9. 2. 1953, PA, 210–01/E, Bd. 6.

Zurück in Ägypten überreichte Botschafter Pawelke am 17. Dezember 1952 Ministerpräsident Nagib eine Denkschrift mit weiteren Erörterungen zur UNO-Frage und zu den wirtschaftlichen Zugeständnissen. Doch Nagib blieb hart.⁷¹ Die Schilumim waren für Ägypten nicht nur Anlaß für Wirtschaftssanktionen, wie es die Israelis darstellten, sondern auch eine Frage nationaler Würde und des nationalen Ansehens sowie eine Frage der Stärkung des Feindes der arabischen Nation und der Festigung des neuen Militärregimes. Mit der Beteiligung an panarabischen Bestrebungen erhoffte sich das Offiziersregime in Ägypten die Festigung seiner Legitimität in der arabischen Welt. Ein Eingehen Nagibs auf die Vorschläge wäre auf Schwierigkeiten gestossen. Sie hätten die Zustimmung des Offiziersrates, dessen Mitglieder – überwiegend jüngere Offiziere niedrigeren Ranges – weniger kompromißbereit waren und eher zu nationalistisch-emotionalen Lösungen neigten, erfordert. Ein Teil dieser Offiziere stand zudem der religiösen Moslembroderschaft nahe. Die Arabische Liga diente dem ägyptische Interessen verfolgenden Nagib als Sicherheitsventil. Unter diesen Umständen erwiesen sich die verschiedenen Friedenspläne als ferne Illusion. Der Bundesregierung blieb somit nichts anderes übrig als zu versuchen, zwischen den widersprüchlichen Forderungen hin und her zu manövrieren. Sie beschloß, vordringlich die wirtschaftlichen Aspekte zu behandeln, auf die arabischen Vorwürfe Rücksicht zu nehmen und im Ratifikationsprozeß Zeit zu gewinnen. Die Amerikaner warnten vor der Ablösung Nagibs durch ein noch unfreundlicheres Regime und drängten die Bundesrepublik zum Handeln.⁷²

Nagib kannte die empfindlichen Stellen der amerikanischen Außenpolitik genau. Er sprach von der Verteidigung des Nahen Ostens, vom Krieg gegen den Kommunismus und stellte in Aussicht, daß Ägypten erwäge, den Kampf um die Einheit des Niltals vorübergehend einzustellen. Die Amerikaner erkannten den Wink mit dem Zaunpfahl und enthielten sich jeglicher substantieller Einmischung zugunsten Israels oder der arabischen Seite. Der israelische Versuch, mittels einer Note den Amerikanern den eigenen Standpunkt gegenüber Bonn und Kairo darzulegen, war nur begrenzt erfolgreich.⁷³ Um die Arabische Liga zu einer gemäßigeren Linie zu bewegen, nahm die Bundesregierung die Hilfe anderer islamischer Staaten wie Pakistan und Indonesien sowie den afro-asiatischen Block in Anspruch. Doch die Arabische Liga war ohnehin vorrangig mit anderen Problemen beschäftigt. Zum Leidwesen Großbritanniens und Frankreichs maß die arabische Welt dem Sudankonflikt und der Tunesienfrage mehr Bedeutung zu als dem Palästina-Konflikt.

⁷¹ Pawelke an das AA vom 17. 12. 1952; Fernschreiben Pawelkes an das AA vom 18. 12. 1952, PA, 244–13E/II.

⁷² Die US-Botschaft in Kairo an den US-Außenminister vom 18. 12. 1952, USNA, 662A.74/12–1952.

⁷³ Pawelke an das AA vom 12. 12. 1952, PA, 244–13E, II, 17628/5; Text der Note des Außenministers vom 18. 12. 1952, ISA, 2482/15; Geheimdienstinformation von Mr. Waller, NE, und Mr. Blumberg, GPA, vom 18. 12. 1952; die US-Botschaft in Bonn an den US-Außenminister vom 19. 12. 1952, USNA, 662A.84A/12–1852; 662A.84A/12–1952; Ausarbeitung von Hoppe „Wiedergutmachung für Israel“ vom 19. 12. 1952, BAArch, N 1080, Bd. B 141.

Am 23. Dezember 1952 legte Nagib neue Vorschläge vor, aus denen hervorgeht, daß sich die Anstrengungen der westdeutschen Diplomatie offensichtlich bezahlt gemacht hatten. Ägypten forderte, die Schilumimfrage durch eine dritte Seite in der UNO vorzubringen, die Überwachung der Schilumim durch einen UNO-Treuhänder vorzunehmen, die Entsendung westdeutscher Handelsdelegationen in die arabischen Länder – in erster Linie nach Ägypten – zu veranlassen und die Lieferung westdeutscher Güter an Ägypten mindestens im Umfang der Schilumimlieferungen. Nagib wies auf seine internen Probleme und auf die Notwendigkeit hin, das Gesicht zu wahren. Ferner forderte er die westdeutsche Presse auf, die Angelegenheit als „Niederlage der Bundesrepublik“ darzustellen.⁷⁴ Hallstein akzeptierte die Vorschläge als Ausgangspunkt für Verhandlungen, verlangte jedoch einen unmißverständlichen öffentlichen Verzicht auf den Boykott.⁷⁵ Ein Kompromiß schien in greifbarer Nähe. Nach hastigen Verhandlungen stimmte Israel unter gewissen Bedingungen der Einsetzung eines Treuhänders zu. Ägypten gab sich seinerseits mit der Treuhänder-Lösung zufrieden und verzichtete auf die Einbeziehung der UNO, und die Bundesregierung zögerte nicht, sich zur Umsetzung der materiellen Aspekte der Verständigung zu verpflichten. In der Hoffnung, die arabischen Hindernisse endgültig ausgeräumt zu haben, beschleunigte Bonn nun den Ratifizierungsprozeß. Das Versprechen der Bundesrepublik, ägyptische Baumwolle zu kaufen, und Nagibs Zusage, die Boykottidee zu widerrufen, gingen über die ursprünglichen Vorschläge des ägyptischen Premiers hinaus.⁷⁶ Bonn schlug Jerusalem einen Treuhänder aus einem neutralen Land vor. Kurz darauf berichteten amerikanische und britische Vertreter über eine Verbesserung der deutsch-ägyptischen Beziehungen. Die Handelsgespräche erwiesen sich für Ägypten als probates Mittel zur Gesichtswahrung.⁷⁷

Die Verhandlungen nahmen alsdann ihren gewohnten Lauf, mit Auf und Ab, Drohungen und Gegendrohungen. Viel Geschick und erhebliche politische Risiken waren erforderlich, um die Parteien bei Laune zu halten. Die israelische Regierung, angesichts von ständigen Ausreden und Ablenkungsmanöver der deutschen Seite zunehmend ungeduldig, überhäufte Bonn und die Alliierten direkt oder über Dritte mit Briefen, Noten, und persönlichen Appellen. Da der Bundestag am 31. März 1953 wegen der bevorstehenden Bundestagswahlen zum letzten Mal zusammentreten sollte, erschien die Angelegenheit in israelischen Augen besonders dringlich. Zudem befürchtete Israel, die Verzögerung könne die erste Schilumimrate in Form der so dringend benötigten Öllieferungen gefährden und dem unermüdlichen Bundesfinanzminister Schäffer Gelegenheit für unberechenbare Interventionen bieten. Doch Schäffers Ministerium war mit dem Sammeln von Argumenten gegen Verhandlungen mit den arabischen Ländern beschäftigt,

⁷⁴ Fernschreiben Hallsteins an Pawelke vom 29. 12. 1952, PA, 201–01/E, Bd. 5.

⁷⁵ Eytan an Goldmann o.D. [verm. Ende 1952], CZA, Z 6/1022.

⁷⁶ Bericht Botschafter Pawelkes über seine Besprechungen mit General Nagib und dem ägyptischen Außenminister, CZA, Z 6/1023; Fernschreiben Pawelkes an das AA vom 4. 1. 1953, PA, 210–01/E, Bd. 6.

⁷⁷ HICOG, Bonn, an den US-Außenminister vom 7. 1. 1953; R.W. Bailey, britische Botschaft in Washington, D.C. an W.D. Allen, Zentralabteilung, vom 12. 1. 1953, PRO, FO 371/103954.

die in erster Linie darauf abstellten, daß Mittel für entsprechende Abkommen fehlten.⁷⁸ In diesem Zeitraum gab das Bundeskanzleramt das endgültige, unmißverständliche Startsignal für den Ratifikationsprozeß, wobei sowohl die Israelis als auch die Araber vorläufig noch im dunkeln gelassen wurden.

Während die bundesdeutsche Diplomatie im Januar 1953 versuchte, die nach wie vor auf das entscheidende deutsche Zugeständnis wartenden Ägypter mit Gesten zu beschwichtigen, bestanden die Israelis auf der unverzüglichen Ratifizierung des Schilumimabkommens. Auf beiden Seiten beteiligten sich die Öffentlichkeit, die Massenmedien und die Wirtschaft am Tauziehen, das an Heftigkeit kaum zu überbieten war. Mit den Israelis feilschte Bonn über die Einzelheiten des Treuhänderauftrags: Dabei ging es um die Person, die Kompetenzen, die rechtliche Handlungsgrundlage usw. Die israelische Regierung war einerseits nicht bereit, in diesen Fragen nachzugeben, andererseits drängten die wirtschaftlichen Probleme, vor allem die Ölknappeheit, zu rascher Einigung. Die Bundesregierung formulierte den Aufgabenbereich des Treuhänders im Detail, maßgeschneidert nach arabischen Wünschen: Der Treuhänder hatte dafür zu sorgen, daß Israel nur die im Abkommen vorgesehenen Güter erhielt. Der Treuhänder hatte die israelischen Bestellungen und Frachtpapiere zu prüfen. Er hatte zudem das Recht, den Sitzungen der gemeinsamen deutsch-israelischen Ausschüsse beizuwohnen und die Frachtbehälter nach Gutdünken zu öffnen. Besondere Übereinkünfte sollten diese Bedingungen verbindlich machen.⁷⁹

Gleichwohl war Ägypten verärgert.⁸⁰ Staatssekretär Hallstein faßte daher die westdeutsche Haltung in einem Positionspapier zusammen und wies Botschafter Pawelke an, unverzüglich General Nagib aufzusuchen. Das Auswärtige Amt drängte auf einen möglichst raschen Aufbruch einer Handelsdelegation nach Kairo und forderte Ägypten auf, von Boykottmaßnahmen abzusehen.⁸¹ Die Delegation konnte infolge eines Autounfalls ihres Leiters, des Staatssekretärs im Bundesministerium für Wirtschaft, Ludger Westrick, der als äußerst unnachgiebiger und sturer Unterhändler bekannt war, erst am 1. Februar 1953 abreisen.⁸² Ihr gehörten Vertreter des Handels und der Finanzwelt, darunter Abs, Textil- und Baumwollexperten sowie Industrielle aus den Bereichen Stahl und Elektronik an. Das Auswärtige Amt wies die Delegation an, das Schilumimabkommen als unwiderruflich darzustellen, dieses Thema bzw. sämtliche politischen Fragen ansonsten aber möglichst auszuklammern und sich ausschließlich auf wirtschaftliche Fragen zu konzentrieren.⁸³ Sämtliche Entscheidungen seien zudem der Bundesregierung zu überlassen. In seinem ersten Bericht beschrieb Westrick die Atmo-

⁷⁸ Janz, Abt. V, an Trützschler, Abt. II, vom 25. 1. 1953; Trützschler an Prof. Moschar vom 21. 1. 1953, PA, 244–13II.

⁷⁹ Fernschreiben Trützschlers an Pawelke vom 29. 1. 1952, PA, 244–13II.

⁸⁰ Notiz Munzls für Kordt vom 9. 2. 1952, PA, 210–01/E, Bd. 6.

⁸¹ Hallstein an Pawelke vom 21. 1. 1953, PA, 210–01/E, Bd. 6.

⁸² AA an Kairo, Diplogerma, vom 27. 1. 1953, PA, 210–01/E, Bd. 6; Fernschreiben Westricks und Pawelkes an das AA vom 4. 2. 1953, PA, 210–01/E, Bd. 7; DEUTSCHKRON, Israel und die Deutschen, S. 76–77.

⁸³ Instruktion für die Wirtschaftsdelegation nach Kairo, soweit sie die Zuständigkeit von Abt. III betreffen vom 22. 1. 1953, PA, 210–01/E, Bd. 6.

sphäre als „gut“. Später war dann von eher „frostigem“ Klima und von starken Differenzen über verfahrenstechnische Fragen die Rede.⁸⁴ Als Geste des guten Willens traf die westdeutsche Delegation zuerst mit Vertretern der Arabischen Liga zusammen, danach nur noch mit Ägyptern auf bilateraler Basis. Die ägyptische Regierung forderte Wirtschaftshilfe in der Höhe der Schilumimzahlungen. Nagib stellte die Handelsgespräche in der Öffentlichkeit als Verhandlungen über Entschädigungen der Bundesrepublik an sein Land dar. Als die Ägypter das Luxemburger Abkommen zur Sprache brachten, gerieten die Verhandlungen in eine Sackgasse.⁸⁵ Erst ein Treffen mit Nagib am 8. Februar brachte sie wieder in Gang, aber nur für kurze Zeit. Die Ankunft einer DDR-Wirtschaftsdelegation in Kairo führte zum endgültigen Abbruch der Handelsgespräche zwischen der Bundesrepublik und Ägypten.

Die international isolierte DDR war am Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen mit Entwicklungsländern besonders interessiert, wenn auch ihre Einkaufsliste bescheiden anmutete: Rohbaumwolle im Wert von wenigen Millionen Dollar. Im Vergleich dazu plante die Bundesrepublik den Einkauf von dreißigtausend Tonnen Rohbaumwolle, eine viel größere Menge mit einem weitaus größeren Handelswert. Doch politische Erwägungen hatten offensichtlich Vorrang. Die Ägypter rechneten damit, die Bundesrepublik durch den Empfang der DDR-Delegation zu weiteren Zugeständnissen zu bewegen, während die Sowjetunion daran interessiert war, die Außenbeziehungen ihres Satelliten zu fördern und der arabischen Welt einen proarabischen deutschen Staat zu präsentieren. Die antijüdischen Gefühle der Araber wurden vom Kreml und der Regierung der DDR ausgenutzt. Die antisemitischen Kampagnen, damals auf dem Höhepunkt in Prag und Moskau, waren den Arabern nicht entgangen.⁸⁶ Der Zeitpunkt der Ankunft der DDR-Delegation in Kairo hätte deshalb nicht besser gewählt sein können. Und dennoch hatten sich die Ägypter mit diesem Schritt verrechnet: Er traf einen besonders empfindlichen Nerv in Bonn, den westdeutschen Alleinvertretungsanspruch für Deutschland. Durch die Förderung der internationalen Stellung der DDR büßte Ägypten in Bonn rasch Sympathien und Glaubwürdigkeit ein. Unversehens sah sich Kairo nun mit Vorwürfen wie Heuchelei, Erpressung und Unzuverlässigkeit konfrontiert. Die ägyptische Außenpolitik hatte offensichtlich einen schweren Fehler begangen. Dabei waren die Aussichten – aus arabischer Sicht – vielversprechend gewesen: Die arabische Anti-Schilumimpropaganda sowie der Umstand, daß das Schilumimabkommen in der westdeutschen Öffentlichkeit und in westdeutschen Wirtschaftskreisen nicht populär war, hatten die Ratifizierung im Bundestag in Frage gestellt. Die Ablehnung kollektiver Entschädigung für die Juden bzw. die Befürwortung von Entschädigung auf individueller

⁸⁴ DEUTSCHKRON, Israel und die Deutschen, S. 76; Fernschreiben Westricks und Pawelkes an das AA vom 4. 2. 1953, PA, 210–01/E, Bd. 7.

⁸⁵ H. Allard an Blankenhorn vom 5. 2. 1953 und Pawelke an das AA vom 5. 2. 1952; Hallstein an von Hertig vom 6. 2. 1953; Pawelke an das AA vom 9. 2. 1953, PA, 210–01/E, Bd. 7; Sir J. Troutbeck an das Außenministerium vom 5. 2. 1953, PRO, FO 371/103594, CW 1041/13; KÖLNISCHE RUNDSCHAU vom 7. 2. 1953.

⁸⁶ Protokoll Nr. 25/313 über die Sitzung des israelischen Kabinetts; Allgemeiner Bericht über die Entwicklungen in Moskau und Prag vom 1. 2. 1953, ISA, 7264.

Basis als Ersatz konnte die eigentlichen – antisemitischen – Beweggründe nur schlecht verbergen. Dem Auswärtigen Amt wurde Einseitigkeit und Mißachtung deutscher Interessen vorgeworfen. Die Einladung der ostdeutschen Delegation nach Kairo kam für die arg bedrängten Schilumimbefürworter deshalb wie gerufen. Die arabische Lobby in der Bundesrepublik verstummte, und die Unterstützung für die arabischen Ziele löste sich fast in Nichts auf. Den Befürwortern des Schilumimabkommens bot sich die Gelegenheit, auf die Unzuverlässigkeit ihrer Gegner hinzuweisen, während das Auswärtige Amt den Fall zur Aufpolierung seines beschädigten Ansehens nutzte. Kairos Fehlkalkulation hatte sich also zu Israels Vorteil ausgewirkt.⁸⁷

Die scharfe Reaktion aus Bonn brachte Kairo in Verlegenheit. Premier Nagib und sein Außenminister entschuldigden sich im Namen der ägyptischen Regierung und schoben die Verantwortung dafür, daß sich gleichzeitig zwei deutsche Delegationen in Kairo aufhalten konnten, der ägyptischen Botschaft in Prag zu.⁸⁸ Die Bundesregierung beorderte Staatssekretär Westrick nach Bonn zurück, worauf Kairo am 11. Februar im Gegenzug den Abbruch der Handelsgespräche mit der Bundesrepublik und die gleichzeitige Aufnahme solcher Gespräche mit der DDR bekanntgab.⁸⁹ Anschließend unterrichtete die Bundesregierung die arabischen Staaten und Israel über die Aufnahme des Ratifikationsverfahrens.

Nicht nur die ostdeutsche Delegation, auch die übertriebenen ägyptischen Forderungen, der unfreundliche Ton Westdeutschland gegenüber und Kairos Mangel an Kompromissbereitschaft lösten in Bonn großes Unbehagen aus. Aus politischen und wirtschaftlichen Gründen war die Bundesregierung jedoch auch weiterhin an einem Modus Vivendi mit der arabischen Welt interessiert. Hallstein wies die diplomatische Vertretung in Kairo an, anderen arabischen Staaten Wirtschafts- bzw. Handelsdelegationen anzubieten, aber nur unter der Bedingung, daß entsprechende Einladungen erfolgten, daß sich die bestimmten Staaten nicht an Boykottmaßnahmen gegen die Bundesrepublik beteiligen, daß das Thema Israel ausgeklammert wurde und daß diese Staaten keine DDR-Delegationen empfangen würden.⁹⁰

Das kam einem Versuch gleich, einen Keil zwischen Ägypten und den Rest der arabischen Welt zu treiben. Andererseits half die Bundesrepublik der ägyptischen Regierung, ihr Gesicht zu wahren, indem sie sich verpflichtete, das Treuhänder-Dokument erst nach der Ratifizierung zu veröffentlichen, um den Eindruck der ägyptischen Zustimmung zu vermeiden, und auf die deutsche Presse einzuwirken,

⁸⁷ Bonner Korridorgespräche. In: AWJD vom 20. 2. 1953; HICOG an den US-Außenminister vom 17. 2. 1953, USNA, 662A.86/2-1753.

⁸⁸ Fernschreiben Pawelkes an das AA vom 9. 2. 1953 und 15. 2. 1953, PA, 210-01/E, Bd. 7.

⁸⁹ Eintrag vom 11. 2. 1953, BArch, N 1351, Bd. 16b; von der Esch, Damaskus, an das AA vom 11. 2. 1953; Strohm, Diplologerma, an Kairo vom 11. 2. 1953; Hallstein an die Botschaft in Kairo vom 11. 2. 1953, PA, 210-01/E, Bd. 7; Memorandum des Außenministeriums betr. Telefongespräch vom 11. 2. 1953, USNA, 662A, 84A/2-1153; US-Botschaft in Bonn an den Außenminister vom 12. 2. 1953, USNA, 662A, 86/2-1253.

⁹⁰ Hallstein an Pawelke und Westrick vom 12. 2. 1953, PA, 210-01/E, Bd. 7; Notiz vom 12. 2. 1953, BArch, N 1351, Bd. 18b; HICOG, Bonn, an den US-Außenminister vom 12. 2. 1953, USNA, 662A.86/2-1253.

daß die neuesten Entwicklungen nicht als arabischer Rückzug oder Niederlage dargestellt wurden.⁹¹ Man einigte sich zudem auf die Begutachtung der ägyptischen Entwicklungsprojekte, wie etwa den geplanten Assuan-Staudamm durch westdeutsche Experten. Anstatt die arabische Welt mit freundlichen Gesten zu beschwichtigen, wurden nun normale Handelsgespräche mit beachtlichem Nutzen für beide Seiten geführt. Die Wiederaufnahme der Verhandlungen durch Ägypten wurde laut Adenauer und anderer westdeutscher Vertreter auf die Entschlossenheit der Bundesregierung zurückgeführt, sich nicht erpressen zu lassen.

Der erfolgreiche Abschluß der Sudan-Verhandlungen und die Hoffnungen auf einen Abzug der Briten aus Suez festigten das ägyptische Selbstvertrauen und erleichtern ein Nachgeben in der panarabischen Frage (Israel). Weitere arabische Staaten folgten in der einen oder anderen Form bald nach.⁹²

Der massive israelische Druck führte nicht zur Beschleunigung des Ratifikationsverfahrens. Die Alliierten, vom guten Willen Bonns überzeugt, sahen keine Veranlassung zur Intervention. Ein Vertreter des britischen Außenministeriums wies auf den gedrängten Zeitplan des Bundestages hin: Adenauer habe durchaus die Absicht, das Abkommen zu ratifizieren. Die „Juden sollten weniger überstürzt handeln“.⁹³ Anlaß zu mehreren Schriftwechseln gab das Ölproblem. Das Bundesministerium der Finanzen legte der vereinbarten Bezahlung der Öllieferungen nach Israel derart große Schwierigkeiten in den Weg, daß die israelische Regierung beschloß, auf den vereinbarten Modus zu verzichten und die Ratifikation des Schilumimabkommens abzuwarten. Israel verpfändete sodann die gesamte Ausfuhr von Zitrusfrüchten für eine Anleihe zur Finanzierung der Öleinfuhr. Die Bundesrepublik dürfte Israel bei der Zeichnung der Anleihe behilflich gewesen sein.⁹⁴

3. Das Votum

Die immer neuen Verzögerungen drohten das ganze Schilumimprojekt zum Scheitern zu bringen. Nur die Ratifikation konnte den arabischen Interventionen endgültig einen Riegel vorschieben und diese Gefahr bannen. Deshalb kam es zu hektischen Anstrengungen, die Vorlage noch vor der wahlbedingten Auflösung des Bundestages im März 1953 zur Abstimmung zu bringen.

⁹¹ Shinnar an den Generaldirektor vom 12. 2. 1953, ISA, 2417/7; Rudolf Augstein an Grossmann vom 13. 2. 1953, HI, Collection Grossmann, Box 13; Shinnar und Yachil an den Außenminister, den Finanzminister, den Generaldirektor und an Giora Josephthal vom 13. 2. 1953, ISA, 2417/7.

⁹² Josephthal an Leawitt vom 28. 1. 1953; Kagan an das Exekutivkomitee der Claims Conference vom 2. 2. 1953, AJDC, File 4410; Shinnar an Eytan vom 30. 1. 1953, ISA, 586/3; Yachil an Eytan vom 30. 1. 1953, ISA, 2417/7; Notiz über den Telefonanruf Nr. 60 von Kirkpatrick an das britische Außenministerium vom 1. 2. 1953, PRO, FO 371/103594, CW1041/11; Niederschrift über Adenauers Gespräch mit Dulles und Stassen vom 17. 2. 1953, USNA, 611.62A/2-1753; ECKARDT, Lebenserinnerungen, S. 201; Fernschreiben Pawelkes an das AA vom 3. 3. 1953, PA, 210-01/E, Bd. 7.

⁹³ Notiz der Zentralabteilung vom 26. 1. 1953, PRO, FO 371/103594. CW 1041/7.

⁹⁴ Öffering an Shinnar vom 24. 2. 1953, ISA, 2413/2; Josephthal an Leawitt vom 16. 3. 1953, AJDC, File 4410; Shinnar an Goldmann vom 22. 3. 1953, ISA, 572/3a.

Bundeskanzler Adenauer legte das Schilumimabkommen am 3. Februar dem Kabinett vor, nachdem er zuvor Schäffer aufgefordert hatte, sich mit der Realität abzufinden und die Kompromißlösungen gutzuheißen. Der Bundesfinanzminister lenkte ein, pochte aber weiter auf der Notwendigkeit der Ausgabendeckung.⁹⁵ Adenauer wurde in seiner Haltung von dem zu Besuch in der Bundesrepublik weilenden amerikanischen Außenminister John Foster Dulles, von dessen Berater Harold Stassen, vom neuen amerikanischen Hochkommissar James B. Conant und von dessen Amtskollegen aus Großbritannien und Frankreich bestärkt.⁹⁶ Die Presse im In- und Ausland verfolgte den Ratifizierungsprozeß mit größter Aufmerksamkeit. Von den Israelis wurde verlangt, in der kritischen Periode Still-schweigen zu bewahren. Unerwartete Hilfe kam aus dem Lager der Neonazis und der Kommunisten. Die Ratifizierung des Schilumimabkommens erwies sich als willkommene Gelegenheit, den Imageverlust der Bundesrepublik angesichts der Wahlerfolge neonazistischer Parteien bei Landtagswahlen und der Machenschaften von „Altnazis“ in den Reihen der FDP (sog. Naumann-Affäre) wettzumachen. Hilfreich war zudem auch das Ausbleiben arabischer Interventionsversuche.⁹⁷

Der Slánský-Prozeß im Sommer 1953 in Prag, wo vor allem Juden unter Anklage standen, die sogenannten Ärzteprozesse in Moskau, wo sechs jüdische Ärzte der Vergiftung neun sowjetischer Persönlichkeiten beschuldigt wurden, gefolgt vom Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen der Sowjetunion und Israel durch Moskau am 12. Februar 1953 unmittelbar nach einem Bombenanschlag von Cherut-Hitzköpfen auf die sowjetische Botschaft in Tel Aviv, erzeugte in der jüdischen Welt die Furcht vor dem Wiederaufleben eines aggressiven Antisemitismus. Es schien, als ob die Kommunisten in die Fußstapfen der Nationalsozialisten getreten waren. Der Bundeskanzler, ein überzeugter Anti-Kommunist und resoluter Gegner des Nationalsozialismus, stellte rasch eine Verbindung her zwischen der vermeintlichen Bedrängnis des Judentums und dem Luxemburger Abkommen. Die Ratifizierung des Schilumimabkommens und die Hilfe für Israel nahm den Charakter eines Kampfes gegen den Kommunismus und die Sowjetunion sowie eines Aktes der Solidarität mit dem jüdischen Volk an. Adenauer begründete die Dringlichkeit der Ratifikation in seinem Appell an Schäffer vom 12. Februar 1953 unter anderem auch mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen der Sowjetunion und Israel durch Moskau.⁹⁸

Auch die israelische Regierung nutzte den osteuropäischen Antisemitismus zur Förderung israelischer Interessen in Bonn.⁹⁹ Dabei kam ihr die heftige Kritik der DDR, der SED, der Kommunistischen Partei Israels und der KPD gegen das Ab-

⁹⁵ Adenauer an Schäffer vom 28. 1. 1953 und Schäffer an Adenauer vom 31. 1. 1953, BArch, B 126/51545.

⁹⁶ Notiz vom 5. 2. 1953, BArch, N 1351, Bd. 18b; Adenauer an Schäffer vom 12. 2. 1953, BArch, B 126/51545.

⁹⁷ Krekeler an das AA vom 11. 11. 1953, PA, 210.91/E, Bd. 4; Yachil an Eytan vom 30. 1. 1953, ISA, 2417/7.

⁹⁸ Adenauer an Schäffer vom 12. 2. 1953, BArch, B 126/51545; Notiz vom 17. 3. 1953, PA, 210-01/E, Bd. 7; Segal an Blaustein vom 18. 3. 1953, YIVO, AJC, RG-347, GEN-12, Box 12; Citroen an Eytan vom 17. 2. 1953, ISA, 2417/7.

⁹⁹ Eytan an Yachil vom 25. 1. 1953 und Yachil an Eytan vom 13. 2. 1953, ISA, 2417/7.

kommen, gegen den Staat Israel und gegen die Bundesrepublik sehr gelegen. Das Auswärtige Amt hatte die Verschlechterung der Beziehungen zwischen Israel und der Sowjetunion zur Kenntnis genommen und spekulierte über die Möglichkeiten einer deutsch-israelischen Zusammenarbeit gegen die UdSSR.¹⁰⁰ Ob das Schilumimabkommen zur sowjetischen Feindseligkeit gegenüber den Juden und Israel beitrug oder ob die beiden Entwicklungen nur zufällig zeitgleich stattfanden, bleibt dahingestellt. Die erste Möglichkeit ist jedoch wahrscheinlicher, da die kommunistische Welt das Abkommen als westliches Komplott betrachtete, mit dem Ziel, die Bundesrepublik zu stärken, den USA Stützpunkte im Nahen Osten zu sichern und die arabischen Staaten zu bedrohen. Wie so oft, schien auch hier zu gelten: Des einen Freud, des anderen Leid. Das kommunistische Sperrfeuer der Kritik wirkte sich jedenfalls zu Israels Gunsten aus. Nach der Sitzung der Bundesregierung vom 13. Februar kam die Vorlage vor den Bundesrat. Es bestand die Absicht, schnell zu handeln. Der Zeitpunkt war günstig: Die DDR-Delegation in Kairo hatte einen Sturm der Entrüstung ausgelöst, den Adenauer auszunützen beabsichtigte. Auch brauchte er die Ratifikation für seine geplante Reise in die USA. Dank der Stimmen der SPD war der positive Ausgang des Votums gesichert, trotz negativer Strömungen innerhalb der Koalition.

Gerüchten zufolge planten einige SPD-Abgeordnete, sich der Stimme zu enthalten. Die Bundestagswahlen standen unmittelbar bevor, und das Schilumimabkommen war, wie erwähnt, nicht besonders populär. Dies galt auch für einen Teil der potentiellen SPD-Wähler. Es erstaunt deshalb nicht, daß einige SPD-Abgeordnete in der gegebenen Situation mit der Unterstützung des Abkommens zögerten.¹⁰¹ Doch Erich Ollenhauer, der Nachfolger des 1952 verstorbenen SPD-Vorsitzenden Kurt Schumacher, wies alle Befürchtungen zurück. Auch Vertreter sozialdemokratischer Parteien aus dem Ausland setzten sich mit ihren westdeutschen Kollegen in Verbindung, um die Unterstützung des Abkommens sicherzustellen.¹⁰²

Innerhalb der Koalition häuften sich, wie erwähnt, die Probleme. Schäffer forderte Franz Josef Strauß auf, innerhalb der Union den Widerstand gegen ein positives Votum im Bundestag zu mobilisieren. Auf Anregung des Bundesfinanzministers kam die Frage wiederholt im CSU-Vorstand zur Sprache.¹⁰³ Die Turbulenzen in der CSU erforderten Adenauers persönliche Teilnahme an den Besprechungen und Sitzungen der Fraktionsgremien.¹⁰⁴ Sehr erfolgreich waren Adenau-

¹⁰⁰ Notiz vom 17. 3. 1953, PA, 210-01/E, Bd. 7; Notiz vom 9. 4. 1953, PA, 210-01/E, Bd. 8.

¹⁰¹ Yachil an Eytan o.D. [verm. Dezember 1952], ISA, 2417/7.

¹⁰² Yachil an Sharett vom 13. 2. 1953, ISA, 2417/7; Shinnar an Eytan vom 12. 2. 1953; Eilath an Eytan vom 21. 1. 1953; Ollenhauer an Julius Braunthal vom 29. 1. 1953; Josephthal an Sharett vom 15. 2. 1953, ISA, 166/1; Heine, SPD, an Held vom Jewish Labour Committee vom 6. 1. 1953, CZA, Z 6/910; Kagan an Held vom 26. 1. 1953; Josephthal an Leawitt vom 15. 12. 1952, AJDC, File 4410.

¹⁰³ Aktennotiz zu den Vorstandssitzungen vom 24. 2. 1953, vom 2. 3. 1953 und vom 17. 3. 1953, ACDP, VIII-001-1501/3; Ausarbeitung von Hoppe zum Lewy-Konsortium und zur Israelverhandlung vom 19. 12. 1952, BArch, N 1080, Bd. B 141; Informationsbrief Platows vom 20. 2. 1953, ISA, 531/6; Notiz vom 17. 3. 1953, BArch, N 1351, Bd. 18b.

¹⁰⁴ Aktennotiz zu den Vorstandssitzungen vom 24. 2. 1953, vom 2. 3. 1953 und vom 17. 3. 1953, ACDP, VIII-001-1501/3; Ausarbeitung von Hoppe zum Lewy-Konsortium und

ers Interventionen im eigenen Lager wie auch in dem der Koalitionsparteien aber nicht. Denn es gelang ihm nicht, sämtliche CDU-Abgeordnete zur Unterstützung des Abkommens zu bewegen. Innerhalb der CSU beabsichtigte gar nur eine Minderheit mit dem Kanzler zu stimmen, und bei den anderen kleinen Koalitionsparteien war der Anteil der zu erwartenden Ja-Stimmen noch geringer.¹⁰⁵

Nach der Verabschiedung im Kabinett kam die Vorlage zunächst vor den CDU/CSU-dominierten Bundesrat, wo sie auch von den SPD-regierten Bundesländern unterstützt wurde. Bundeskanzler Konrad Adenauer traf sich am 6. Februar 1953 mit den Ministerpräsidenten der Länder zur Besprechung des Schilumimabkommens. Hier stieß er auf ein unerwartetes Hindernis: Die an der Förderung der deutschen Schifffahrt besonders interessierten Hansestädte lehnten sich gegen das Zusatzdokument 6a auf, wo es in Absatz 2 hieß: „Es sind Schiffe zu verwenden, die unter der Flagge einer dritten Partei fahren.“¹⁰⁶ Die israelische Regierung, die angeblich um die Sicherheit deutscher Schiffe besorgt war, aber wohl eher einer Beteiligung deutscher Unternehmen an diesem Geschäft grundsätzlich ablehnend gegenüberstand, beharrte auf diesem Absatz, der von manchen Kreisen in der Bundesrepublik als Verletzung der nationalen Ehre empfunden wurde. Für die Hansestädte, die Heimathäfen mancher Frachtschiffe, bedeutete er eine Diskriminierung der deutschen Handelsschifffahrt, weniger Einkommen für deutsche Seeleute sowie schlechtere Wettbewerbschancen für westdeutsche Firmen, kurzum: Es handelte sich eher um eine Frage der wirtschaftlichen Existenz als der nationalen Ehre.

Der umstrittene Absatz kam am 13. Februar im Kabinett zur Sprache, und Hallstein erklärte sich bereit, möglichst rasch eine Lösung für dieses als lästig empfundene, offensichtlich vor allem politische Problem zu finden.¹⁰⁷ Dies bestand vor allem darin, daß die israelische Regierung das Zeigen der deutschen Flagge in israelischen Häfen vermeiden wollte. Die Gefahr von Terroranschlägen bereitete offenbar sowohl Israel als auch der Bundesrepublik Kopfzerbrechen.¹⁰⁸ Auf Hallsteins Anregung flog Shinnar nach Jerusalem, um die israelische Regierung zur Umformulierung des strittigen Paragraphen zu bewegen, was in Israel fast eine Regierungskrise ausgelöst hätte. Die Koalitionspartei der Allgemeinen Zionisten sprach sich gegen eine Änderung des Absatzes aus. Gegen die Opposition beschloß die israelische Regierung jedoch am 1. März die ersatzlose Streichung des umstrittenen Textes. Der Briefwechsel zwischen Shinnar und Hallstein dürfte dazu wesentlich beigetragen haben.¹⁰⁹

zur Israelverhandlung vom 19. 12. 1952, BArch, N 1080, Bd. B 141; Informationsbrief Platows vom 20. 2. 1953, ISA, 531/6; Notiz vom 17. 3. 1953, BArch, N 1351, Bd. 18b.

¹⁰⁵ Josephthal an Sharett vom 15. 2. 1953, ISA, 2417/7; Grossmann an Goldmann vom 3. 6. 1953, CZA, Z 6/1019; LENZ, Im Zentrum, S. 561–562.

¹⁰⁶ DOCUMENTS RELATING, S. 148.

¹⁰⁷ 275. Kabinettsitzung vom 13. 2. 1953: KABINETTSPROTOKOLLE 1953, S. 172.

¹⁰⁸ Aufzeichnung von Trützschlers für Hallstein, vom 17. 2. 1953, BArch, N 1351, Bd. 16; Notiz vom 19. 2. 1953, BArch, N 1351, Bd. 18b.

¹⁰⁹ Tagebucheintrag Ben Gurions vom 22. 2. 1953, BGD, BGA; Protokoll Nr. 33/7612 über die Regierungssitzung vom 1. 3. 1953, ISA, 7264/8; HABOKER (Tel Aviv) vom 25. 2. 1953;

Jerusalem wählte offensichtlich die pragmatische Linie, um eine raschen Abschluß des Ratifikationsverfahrens zu ermöglichen, nachdem der Bundesrat das Abkommen bereits am 22. Februar unter der Bedingung der Beseitigung des umstrittenen Passus bestätigt hatte.¹¹⁰ Am 4. März begründete Bundeskanzler Adenauer auf seinen ausdrücklichen Wunsch die Vorlage persönlich im Bundestag.¹¹¹ In einer eindrucksvollen Rede ging er ausführlich auf das sich entwickelnde neue deutsch-israelische Verhältnis ein. Adenauers Absicht, das Verfahren durch eine Beschränkung der Debatte in bestimmten Ausschüssen und die Durchführung aller drei Lesungen am selben Tag zu beschleunigen, scheiterte an Abgeordneten seiner eigenen Partei. Als Teilerfolg konnte immerhin der Umstand gewertet werden, daß die Vorlage dem Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten überwiesen wurde, dem der SPD-Politiker Carlo Schmid vorstand, und nicht dem Ausschuß für Außenhandel oder dem Haushaltsausschuß, denen zahlreiche dem Schilumimabkommen nicht besonders wohlgesinnte CDU/CSU-Abgeordnete angehörten. Schmid versprach eine zügige und wohlwollende Behandlung der Vorlage. Im Verlaufe der Abschlußdebatte führte der CSU-Spitzenpolitiker Strauß eine Art Filibuster durch, indem er allerlei zeitraubende Einwände erhob. Er konnte jedoch nicht verhindern, daß der Ausschuß das Abkommen mit 19 Stimmen bei drei Enthaltungen guthieß.¹¹² Der Weg war frei für die Verhandlung im Plenum.

Außerhalb des Bundestages tobte inzwischen eine öffentliche Debatte. Ein Teil der Presse nahm gegen das Abkommen Stellung. Berichte aus der jüdischen Welt und aus Israel zeugten von einer unverminderten Feindseligkeit gegenüber Deutschland, wodurch sich die Schilumimgegner in ihrem Vorurteil bestärkt fühlten, die Bundesrepublik sei dabei, umsonst Milliardensummen zu verschwenden. Neonazis meldeten sich zu Wort, und zum ersten Mal kam es zu einer öffentlichen Diskussion über die Zahl der jüdischen Opfer des Holocaust. Unerwartete Unterstützung erhielten die Schilumimgegner aus deutsch-jüdischen Kreisen. Eine Splittergruppe aus der Schweiz namens Jüdischer Verband zum Schutze der Wiedergutmachung attackierte das Abkommen mit dem Argument, es brächte Israel große Vorteile auf Kosten der „wirklichen Opfer“, nämlich der ehemaligen jüdischen Bürger Deutschlands. Ahmed Shukeiri, der Generalsekretär der Arabischen Hochkommission, die vom Jerusalemer Großmufti Haj Amin el-Husseini gegründet worden war, legte der Bundesrepublik die Förderung jüdischer Anti-Schilumimgruppierungen nahe, um sich dadurch von der finanziellen Last der Schilumim zu befreien. Der israelische Diplomat Yachil beschuldigte die in der Schweiz angesiedelte deutsch-jüdische Gruppierung der Zusammenarbeit

CHERUTH (Tel Aviv) vom 1. 3. 1953; MA'ARIV (Tel Aviv) vom 1. 3. 1953; Austausch von Briefen vom 3. 3. 1953. In: DOCUMENTS RELATING, S. 164.

¹¹⁰ Die WELT (Hamburg), 21./22. 2. 1953; LENZ, Im Zentrum, S. 561.

¹¹¹ Mitteilung an die Presse vom 4. 3. 1953, CZA, Z 6/1023; VERHANDLUNGEN DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES, 1. WP, Stenografische Berichte, Bd. 15, 252. Sitzung am 4. 3. 1953, S. 12.092–12.096.

¹¹² 121. Sitzung des Ausschusses am 12. 3. 1953. In: Der AUSWÄRTIGE AUSSCHUSS, S. 1496–1549.

mit Syrien.¹¹³ Doch der Vorstoß aus der Schweiz kam zu spät. Die jüdische Presse tat den Verband als Gruppierung ohne Mandat ab.¹¹⁴

Shinnar witterte dennoch Gefahr von deutsch-jüdischer Seite für das Schilumimabkommen und riet zum Dialog mit diesen Kreisen. *Der Spiegel* glänzte mit folgendem ausgefallenen Vorschlag: Würde die Bundesrepublik zwei Millionen Mark in eine Öffentlichkeitskampagne in den USA investieren, könnte sie sich die Israel versprochenen drei Milliarden Mark sparen.¹¹⁵ Angesichts der unfreundlichen Presse im Inland bemühte sich Adenauer um Unterstützung im Ausland, die auch nach Shinnars Einschätzung unbedingt mobilisiert werden mußte, vor allem in den Massenmedien.¹¹⁶ Freundliche Stimmen im Inland versuchten das Gewicht der Kritiker auszugleichen. Der Botschafter der Bundesrepublik in den USA, Krekeler, wies auf die Sympathien der amerikanischen Öffentlichkeit für Israel hin, die Eisenhowers Regierung zu Rücksicht zwingen.¹¹⁷ Die Zweckmäßigkeit des *Spiegel*-Vorschlags darf somit bezweifelt werden, und auch die öffentliche Debatte in der Bundesrepublik konnte den Ratifikationsprozeß nicht mehr aufhalten.

Die zweite und dritte Lesung war auf die 254. Sitzung des Bundestages am 18. März 1953 als letzter Tagesordnungspunkt angesetzt. Die SPD vereitelte einen syrischen Versuch, in letzter Minute die Abstimmung zu verschieben.¹¹⁸ Graf Karl Spreti begründete die Vorlage. Im Namen der CDU/CSU lehnte Eugen Gerstenmaier die Anerkennung einer deutschen Kollektivschuld ab und erinnerte die Anwesenden an die deutschen Widerstandskämpfer, die im Kampf gegen die Nationalsozialisten gefallen waren. Schmid forderte, das jüdische Volk so großzügig wie möglich zu entschädigen, während die FDP auch in diesen letzten Augenblicken wieder Taktlosigkeit bewies, indem sie Walther Hasemann, ein ehemaliges NSDAP-Mitglied, ans Rednerpult schickte. Alle SPD-Abgeordneten und ein Teil der CDU/CSU-Fraktion verließen während seiner Rede aus Protest den Plenarsaal. Die Abstimmung war von einer feierlichen Stimmung geprägt, wenn auch nur 360 von insgesamt 402 Abgeordneten daran teilnahmen. Die SPD stimmte geschlossen für das Abkommen. Von der 214-köpfigen CDU/CSU-Fraktion stimmten 106 Abgeordnete dafür und fünf dagegen. 39 Abgeordnete enthielten sich der Stimme, darunter Schäffer, Strauß und mit ihnen die meisten Abgeordneten der CSU. Die übrigen Fraktionsmitglieder blieben der Abstimmung fern. Die meisten FDP-Abgeordneten, darunter auch der spätere Vizekanzler Erich Mende, enthielten sich ebenfalls der Stimme.¹¹⁹ Insgesamt stimmten 239 der anwesenden Mitglieder des Bundestags für das Abkommen und 35 dagegen, 86 Abgeordnete

¹¹³ Yachil an Eytan vom 22. 3. 1953, ISA, 2418/11a; Böker an Hallstein vom 12. 3. 1953, PA, 201-01/E, Bd. 7.

¹¹⁴ Dam, H. G. van: Klarheit statt Verwirrung. In: AWJD vom 6. 3. 1953; Aktion unautorisierter Elemente. In: AWJD vom 6. 3. 1953.

¹¹⁵ *Der SPIEGEL* (Hamburg) vom 18. 2. 1953.

¹¹⁶ Shinnar an Eytan vom 22. 3. 1953, ISA, 586/3.

¹¹⁷ Fernschreiben Krekelers an das AA vom 11. 3. 1953, PA, 210-01/E, Bd. 7.

¹¹⁸ Rifai an Adenauer vom 18. 3. 1953, PA, 210-01/E, Bd. 3.

¹¹⁹ VERHANDLUNGEN DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES, 1. WP, Stenografische Berichte, Bd. 15, 254. Sitzung, S. 12.273-12.283.

enthielten sich der Stimme. Ohne Unterstützung der SPD wäre die Vorlage gescheitert. Am 20. März fand die letzte Abstimmung im Bundesrat statt, und noch am selben Tag wurde das Abkommen von Bundespräsident Heuss ausgefertigt.¹²⁰ Genau ein Jahr nach Eröffnung der Schilumimverhandlungen in Wassenaar trat das Luxemburger Abkommen in der Bundesrepublik offiziell in Kraft. Die israelische Regierung bestätigte es mit sechs Ja-Stimmen gegen eine Nein-Stimme.¹²¹ Dem Beispiel vom 9. Januar 1952 folgend, legte Ben Gurion das Abkommen dem parlamentarischen Ausschuß für Sicherheit und auswärtige Angelegenheiten vor, der die Vorlage knapp mit sieben zu fünf Stimmen bei einer Enthaltung guthieß. Dieses Stimmenverhältnis spiegelte die damalige Spaltung in der Bevölkerung wider.¹²²

Der israelische Generalkonsul Arthur Lurie und der deutsche Generalkonsul in New York, Hans E. Riesser, tauschten am 27. März im Beisein von Vertretern der UNO-Rechtsabteilung unter Constantin Stavroupoulos die Ratifikationsurkunden aus. Die Beziehungen zwischen Israel und der Bundesrepublik traten damit zumindest formal in eine neue Phase.¹²³ Kurz darauf brach Adenauer zu dem geplanten USA-Besuch auf. Nach einer Debatte im israelischen Außenministerium und einem Austausch von Telegrammen mit Goldmann nahmen israelische Diplomaten und Goldmann persönlich am Empfang des deutschen Staatsgastes in den Vereinigten Staaten teil.

Wie in solchen Fällen üblich, war der erfolgreiche Abschluß des Schilumimabkommens von einer Flut von Glückwunschtelegrammen sowie von wohlwollenden öffentlichen Erklärungen und Reden begleitet. Josephthal versuchte Ben Gurion davon zu überzeugen, Böhm nach Israel einzuladen. Doch der Premier meinte, dafür sei es noch zu früh. Yachil, dessen Blick ebenfalls in die Zukunft gerichtet war, stellte Überlegungen über diplomatische Beziehungen an, stufte diese Möglichkeit aber letztlich noch als verfrüht zurück.¹²⁴

Das Schilumimkapitel begann mit einer Handvoll Tagträumer, die zwar unabhängig voneinander handelten, aber angesichts der Nachkriegsstimmung und der historischen Beispiele alle dieselbe Idee verfolgten. Nachdem das politische Establishment den Wert der Ideen einmal erkannt hatte, wurde aus dem Traum eine Chance, aus der Chance ein Projekt und dieses schließlich Wirklichkeit. Nachdem das israelische Establishment – vor allem die israelische Arbeiterpartei (Mapai) – und die führenden Persönlichkeiten des Diaspora-Judentums die Idee akzeptiert hatten, erhielten israelische Diplomaten und andere Vertreter Israels und der jüdischen Welt freie Hand. Doch Europa, vom Kalten Krieg in zwei Hälften gespalten, schreckte vor neuen Ideen zurück. Jede noch so kleine Änderung am Status quo zwischen Ost und West drohte sich verheerend auszuwirken. Die Reparationsfrage war besonders heikel, da der Westen befürchtete, Stalins Forderungen

¹²⁰ Bundesgesetzblatt 1953, Teil II, S. 35–54.

¹²¹ Protokoll Nr. 37/713 über die Regierungssitzung vom 22. 3. 1953, ISA, 7264/9.

¹²² AWJD vom 27. 3. 1953; DEUTSCHKRON, Israel und die Deutschen, S. 65.

¹²³ Notizen vom 25. und 27. 3. 1953, ISA, 3028/3.

¹²⁴ Tagebucheintrag Ben Gurions vom 22. 3. 1953, BGD, BGA; Yachil an Eytan vom 22. 3. 1953, ISA, 2385/22a.

gegenüber dem Westen und Deutschland könnten sich als Pandorabüchse erweisen. Reparationen waren in der Geschichte stets ein Alptraum für die Besiegten gewesen und von zweifelhaftem Wert für die Sieger. Nach dem Ersten Weltkrieg ebneten sie den Weg zu neuem Blutvergießen, so glaubten zumindest die Anhänger des Keynesianismus. Dies erklärt den Widerstand gegen die Aufnahme der jüdischen Antragsteller in den Reparationsclub. Die westlichen Alliierten, mit Problemen überhäuft und knapp an Mitteln, zeigten sich von dieser Möglichkeit wenig begeistert.

Die alliierten Vertreter in Deutschland waren dagegen mit einer Realität konfrontiert, die in den Hauptstädten der westlichen Großmächte weniger bekannt war. Deutschland, vom Krieg schwer gezeichnet, befand sich im Zustand tiefer Neurose. Den amerikanischen Gesandten war klar, daß es unumgänglich sein würde, Deutschland, d. h. Westdeutschland, von dieser Psychose zu befreien und dieses Land wieder in die internationale Politik zu integrieren. Ob es den Alliierten gefiel oder nicht, die Deutschen spielten seit Jahrhunderten eine wichtige Rolle in Europa. Im Interesse des Gleichgewichts in Europa war die Stabilisierung dieser angeschlagenen Nation deshalb unerlässlich. Hieraus resultierten die Anstrengungen, einen *Modus Vivendi* zwischen Deutschland und seinen Nachbarn, vor allem Frankreich, zu finden und Deutschlands internationales Ansehen aufzupolieren. Gemessen an Frankreich kam den Juden auf weltpolitischer, wirtschaftlicher und militärischer Ebene nur untergeordnete Bedeutung zu. Ihre einziger Vorteil lag im moralischen Bereich. Dem trugen sowohl die Alliierten als auch die politische und intellektuelle Elite in der Bundesrepublik Deutschland Rechnung. Nachdem beide Seiten zu ähnlichen Einsichten gelangt waren, wenn auch auf verschiedenen Wegen, eröffneten sich neue Perspektiven. Ben Gurion und das israelische Establishment maßen der internationalen Stellung des jüdischen Staates erhebliche Bedeutung bei. Traditionell auf Europa ausgerichtet, war die zionistische Führung zudem darauf bedacht, Deutschland nicht zu vernachlässigen. Israel betrachtete die Schilumimfrage vor allem aus der Warte des souveränen Staates, während die jüdische Gemeinschaft außerhalb Israels dem Staat Israel in diesem Zusammenhang immerhin den Status der historischen Heimat des jüdischen Volkes zugestand. Beide Parteien erkannten die Bedeutung an, die Israel als wirtschaftlichem Faktor bzw. als Auffangbecken für die Holocaust-Überlebenden zukam.

Zum Verständnis der alliierten Haltung in der Schilumimfrage ist es wichtig, die Zeitumstände zu berücksichtigen. Je näher die Entlassung der Bundesrepublik in die Unabhängigkeit rückte, desto mehr zeigten sich die Alliierten bereit, zugunsten der jüdischen Seite zu intervenieren. Die humanitären Aspekte spielten stets eine gewisse Rolle, doch sie waren oft von widersprüchlichen innenpolitischen und internationalen Interessen der Alliierten überschattet. Von widersprüchlichen innenpolitischen Interessen besonders geprägt war die französische Haltung, doch auch die innenpolitischen Interessen Großbritanniens und der USA standen nicht immer im Einklang mit den israelischen Interessen in Deutschland. Im Überblick betrachtet schien die US-Politik in Deutschland weniger von außenpolitischen Erwägungen beeinflusst als die Politik der europäischen Mächte. Die amerikanischen Vertreter in Deutschland zeigten mehr Verständnis für die Anlie-

gen der Juden als das Außenministerium in Washington oder die entsprechenden europäischen Stellen und waren eher bereit, sie an höhere Stellen weiterzuleiten.

Die deutsche Seite verhielt sich uneinheitlich. Wie und ob das Schilumimprojekt gegen den Widerstand der obersten politischen Entscheidungsträger in Bonn verwirklicht worden wäre, bleibt dahingestellt. Es fehlte nicht an Politikern und Diplomaten, die dem Schilumim- bzw. Entschädigungskonzept ablehnend, wenn nicht gar äußerst feindlich gegenüberstanden. Ironischerweise leisteten aber ausgerechnet die bittersten Schilumimgegner – ungewollt – einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der Idee. Die Cherut-Partei in Israel, die Araber – vor allem Ägypten – sowie Elemente des Ostblocks erwiesen sich als *Dei ex Machina*. Ohne ihr Zutun wären manche Hindernisse wohl kaum zu überwinden gewesen. Schließlich gelang es, sämtliche Probleme zu lösen. Danach wurde die Schilumimthematik allmählich von anderen politischen, juristischen und diplomatischen Fragen abgelöst. Ab Herbst 1953 richtete sich das Augenmerk von Politikern und Diplomaten in Israel und der Bundesrepublik auf die Frage der bilateralen Beziehungen.