

XIV. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen

Obwohl sich die Beziehungen zwischen dem Staat Israel und der Bundesrepublik Deutschland auf verschiedenen geheimen und weniger geheimen Kanälen weiterentwickelten, richtete sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit vor allem auf das Problem der diplomatischen Beziehungen. Auf dem Waldorf-Astoria-Gipfel von 1960 blieb das Thema unerwähnt. Nachträglich wurde behauptet, die Frage der diplomatischen Beziehungen sei Israel in Wirklichkeit weniger wichtig gewesen, als dies in der Öffentlichkeit den Anschein gemacht habe.¹ In der Tat zog die israelische Führung zu jenem Zeitpunkt finanzielle und militärische Hilfe der Aufnahme diplomatischer Beziehungen vor. Mehrere Quellen bezeugen diesen Tatbestand.² Ben Gurion entschloß sich damals offenbar nach kurzer Reflektion über die nachteiligen Auswirkungen fehlender diplomatischer Beziehungen dazu, den wirtschaftlichen Fragen Vorrang zu geben. Die Vertreter des israelischen Außenministeriums wurden entsprechend instruiert. Doch bereits ein Jahr später tauchte das Thema mit aller Vehemenz wieder auf.

1. Israelische versus deutsche Perspektive

In Israel gab es auch zu Beginn der sechziger Jahre widersprüchliche Auffassungen bezüglich der Beziehungen zu Deutschland. Der ehemalige Erziehungsminister und hochrangige Mapai-Vertreter Zalman Aranne griff die schon in Sharets Amtszeit geäußerte Idee wieder auf, daß die Bundesrepublik für die Sicherheit Israels garantieren solle. Er schlug sogar vor, von Bonn die Einfügung eines diesbezüglichen Artikels in das Grundgesetz zu verlangen.³ Ben Gurion bezeichnete die Idee als Unsinn, dennoch war sie offensichtlich nicht ganz unbekannt, selbst in diplomatischen Kreisen nicht. Arannes Idee beruhte auf der Überlegung, daß die Deutschen nach der versuchten physischen Vernichtung des jüdischen Volkes durch die (deutschen) Nationalsozialisten die Pflicht hätten, die Überlebenden vor der tödlichen Gefahr der arabischen Nachbarn zu beschützen. Ein ähnlicher Gedanke begleitete die Debatte über die deutschen Wissenschaftler in Ägypten: Bürger einer Nation, die für den Holocaust verantwortlich sei, dürften sich nicht an den Vorbereitungen für einen neuen Vernichtungsversuch beteiligen.

Der israelische Diplomat Yochanan Meroz, ein ehemaliger Sekretär von Golda Meir, der 1960 in der Kölner Israel-Mission das israelische Außenministerium

¹ Jelinek/BLASIUS, Ben Gurion und Adenauer, Einführung, S. 329, Fn 70.

² MA'ARIV (Tel Aviv) vom 10., 14. und 16. 3. 1960; Meroz an Shinnar vom 24. 2. 1960, ISA 3309/13; Meroz an das israelische Außenministerium vom 21. 3. 1960, ISA, 583/1.

³ Tagebucheintrag Ben Gurions vom 8. 8. 1960, BGA, BGD; SHARETT, Yomanim, Bd. 4, S. 1177, Eintrag vom 28. 9. 1955.

vertrat, machte keinen Hehl aus seiner skeptischen Zurückhaltung gegenüber seinem Gastland. Er unterstützte zwar die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik und gehörte somit nicht zu den Kreisen seines Amtes, die die damalige Pattsituation bevorzugten, kritisierte jedoch die Israelpolitik des Auswärtigen Amtes und schlug vor, Bonn zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu zwingen. Auch Meroz erachtete den Eichmannprozeß als einmalige Gelegenheit hierfür. Die Ansichten von Meroz mögen radikal gewesen sein, doch er gehörte zweifellos zu jenen israelischen Diplomaten, die die antiisraelischen Tendenzen der westdeutschen Außenpolitik frühzeitig erkannten. In einem Brief vom 16. November 1960 an Golda Meir warf Meroz Bonn vor, gar nicht an Beziehungen zu Israel interessiert zu sein, und fügte die Einschätzung hinzu, daß sich die Aufnahme solcher Beziehungen nur in einer Krisensituation ergeben könnte. Meroz zufolge war die deutsche Politik von „fortschrittshemmenden irrationalen Elementen“ beeinflusst. „Irrationale Elemente“ stehen im israelischen Vokabular unter anderem für Antisemitismus. Es ist unschwer zu erkennen, was Meroz im vorliegenden Fall gemeint hat. Der israelische Diplomat vertrat jedenfalls die Ansicht, daß diplomatische Beziehungen mit Israel der Bundesrepublik keine Vorteile brächten. Die israelischen Erwägungen zusammenfassend, meinte er, die fehlenden Beziehungen seien ein direktes Resultat des arabischen Drucks. Die Aufnahme solcher Beziehungen würde demnach einen israelischen Sieg bedeuten und zudem das anormale Verhältnis beider Staaten normalisieren. Andere Staaten, so Meroz weiter, würden bereits normale Beziehungen mit Israel unterhalten. Israel profitiere von dem „Schuldkomplex“ in Deutschland, zumindest im Umgang mit anständigen Menschen dort. Es sei auch kein Problem für Israel, das Auswärtige Amt zu umgehen und mit dem Kanzler, sowie mit den Bundesministerien der Verteidigung und der Wirtschaft direkten Kontakt zu unterhalten, schrieb Meroz und fügte hinzu, daß die Interventionsmöglichkeiten des über die Vorgänge meist nicht informierten Auswärtigen Amtes beschränkt seien. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen würde diesem Zustand ein Ende setzen, aus dem Israel allerdings auch Nutzen ziehe.⁴ Neun Monate später richtete Meroz ein weiteres Schreiben an Meir, in dem er den Zeitpunkt für gekommen hielt, die ganze Beziehungsstruktur neu zu überprüfen⁵:

„Mit Ausnahme eines Bereiches (des Sicherheitsbereiches), dessen Wichtigkeit ich nicht anzweifle, hat sich die Lage in den letzten Jahren ständig verschlechtert. In allen wichtigen Fragen – die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die „große“ Frage [Kodenamen „Geschäftsfreund“] – wurden wir immer wieder abgewiesen. Den auf der Hallsteindoktrin beruhenden deutschen Standpunkt, der auch in verschiedenen Nebenfragen zum Ausdruck kommt, weise ich zurück. Es scheint, als ob die Bonner Regierung sich dafür entschieden hat, völlig losgelöst von der DDR-Frage ausschließlich auf die arabische Welt zu setzen, mit den entsprechenden Folgen für die deutsche Politik uns gegenüber. [...]

⁴ Persönlicher Brief von Meroz an die Außenministerin vom 16. 11. 1960, ISA, 4316/5.

⁵ Meroz an die Außenministerin und den Generaldirektor mit dem Vermerk „streng geheim“ vom 30. 8. 1961, ISA, 4316/5.

Ich halte nichts vom Substitut des Besucher- und Jugendaustauschs, den Lehrerdelegationen usw., da sie alle ein bequemes Alibi für die Deutschen darstellen (und in der israelischen Öffentlichkeit sehr empfindliche Reaktionen hervorrufen). [...]

Zudem bin ich der Meinung, daß wir den Deutschen offen sagen sollten, daß wir ihre Ausreden und das andere leere Gerede, mit dem sie uns jeweils abfertigen, satt haben. Sie belügen und betrügen uns schon jahrelang, und wir haben nun eine Phase erreicht, in der wir leider gezwungen sind, daraus die Konsequenzen zu ziehen.“

Der Brief ist mit folgender handschriftlicher Notiz Meirs versehen: „Sie haben recht, doch der Zeitpunkt ist ungünstig für irgendwelche Vorstöße.“ Der ihm nahestehenden Meir gegenüber konnte sich Meroz besonders frei äußern – und sprach damit vielen auf der israelischen Seite, die sich von der als israelfeindlich empfundenen Politik Bonns irritiert fühlten, aus dem Herzen. Das israelische Außenministerium schenkte der Deutschlandpolitik große Aufmerksamkeit und neigte Liberalisierungen im Umgang mit Deutschland und Verbesserungen im gegenseitigen Verhältnis zu. Israel öffnete dem deutschen Tourismus bereitwillig die Tore, sowohl den intellektuell-politischen Besuchern als auch dem Erholungs- und Geschäftstourismus. Dahinter verbarg sich der Gedanke, den Besuchern die Errungenschaften des Staates zu zeigen, dies nicht ohne patriotischen Stolz und auch im Hinblick auf die Vergangenheit, etwa nach folgendem Motto: „Schaut, zu was wir es trotz des Holocaust und der Art, wie uns die Nazis behandelten, gebracht haben.“

Die Schilumim-Gesellschaft verschickte Einladungen an deutsche Geschäftsleute und politische Vertreter und kam für die Reisekosten auf.⁶ Zu den Eingeladenen zählten höhere Beamte des Auswärtigen Amtes, Bankenvertreter, Industrielle, Großkaufleute, politische und kulturelle Persönlichkeiten und Gesellschaftsaktivisten. Das Außenministerium richtete diesbezügliche Empfehlungen an die Schilumim-Gesellschaft, manchmal auf direkte Anfrage von Diplomaten. Der Wille zur Verbesserung der Beziehungen mit der Bundesrepublik war offensichtlich.

Auch in der Bundesrepublik waren die Meinungen über die Zukunft der bilateralen Beziehungen mit Israel geteilt. Pauschalurteile wie dasjenige von Meroz werden manchen politischen, kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Kreisen in der Bundesrepublik nicht gerecht. Andererseits gewinnt man den Eindruck, daß die Angst vor arabischer Vergeltung die Bewegungsfreiheit der Bonner Diplomaten und einiger politischer Kreise in der Bundesrepublik stark einschränkte. Die Israelis warfen der westdeutschen Diplomatie vor, dem arabischen Druck laufend nachzugeben. Damit würden sie weiteren Erpressungsversuchen und neuen Forderungen nur Vorschub leisten, hieß es.⁷

Man könnte deutschen Diplomaten allenfalls mangelnde politische Kreativität und Zivilcourage vorwerfen. Einen Versuch, den Status quo zu ändern, möglicherweise unter Umgehung des Auswärtigen Amtes, hat von Brentano mit Hilfe seines Freundes von Preuschen unternommen, der den Versuch wagte, die westdeutsche Delegation am Eichmannprozeß in eine ständige westdeutsche Vertretung in Israel

⁶ Interview mit Nahum Shamir vom 20. 5. und 11. 6. 1987.

⁷ AAPD 1964, Bd. 2, Dok. Nr. 215, S. 908–910; Ramon an Gazit vom 20. 12. 1964, ISA, 3532/9.

„übergleiten“ zu lassen und dabei das Auswärtige Amt vor vollendete Tatsachen zu stellen. Der Außenseiter von Preuschen bewies Kreativität – hinter dem Rücken der westdeutschen Diplomatie.⁸

Problematisch war Shinnars Reaktion: Er wies den Vorschlag kategorisch zurück, nahm von Preuschen nicht ernst und mißtraute von Brentano. Der Bundesaußenminister, so Shinnar, habe schon viele ähnliche Vorschläge gemacht, die jedoch alle am Widerstand seiner eigenen Leute gescheitert seien. Ironischerweise bezeichnete das Auswärtige Amt den neuen Vorstoß als „israelischen Vorschlag“. „Wir sollten unsere Beziehungen zu Israel nicht über die Hinterterre zu normalisieren versuchen. Übrigens dürfte diese Anregung auch die arabische Intelligenz und Wachsamkeit stark unterschätzen“, hieß es dort.⁹ Das Beispiel des Übergleit-Vorschlags zeigt, daß Bonn und Jerusalem zusammen ihr Bestes taten, um jeden kreativen Vorschlag schon im Keime zu ersticken. Blasius zufolge machte das Auswärtige Amt von Brentano einen Gegenvorschlag, von dem es wußte, daß er für Israel unakzeptabel sein würde: Nach 1966 soll eine westdeutsche Handelsmission mit konsularischen Vollmachten eröffnet werden.¹⁰ Zu jenem Zeitpunkt war es offensichtlich, daß sich Israel nicht mehr mit einer Handelsmission zufrieden geben würde.

2. Wandlungen der Bonner Israel-Politik

Im Herbst 1961 löste Gerhard Schröder von Brentano als Außenminister ab. Schröder wurde von der israelischen Presse als antiisraelisch beurteilt. Er galt er als Anhänger der Auffassung, daß den Interessen der Bundesrepublik mit fehlenden diplomatischen Beziehungen zu Israel eher gedient sei. Solche Ansichten waren nicht unbedingt proarabisch oder antisemitisch, wie in der israelischen Presse behauptet wurde. Sie reflektierten vielmehr eine wirtschaftspolitische Anschauung, die auf dem Glauben an das Potential der arabischen Märkte und der positiven Auswirkungen der „traditionellen deutsch-arabischen Freundschaft“ auf den arabischen Konsumenten beruhte. Mit der Anwendung des abgewandelten osteuropäischen Modells, d.h. der Errichtung von Handelsmissionen, bezweckte Schröder eher eine permanente als eine temporäre Lösung der Israel-Frage. Auf diese Weise wollte Schröder zwei Probleme auf einmal lösen: Die (bundes)deutsch-israelischen Beziehungen sollten endgültig normalisiert und den Arabern kein Grund gegeben werden, sich über diplomatische Beziehungen mit dem jüdischen Staat zu beklagen.¹¹ Die Israelis hatten also berechtigten Grund zur Furcht.

Die Bundesrepublik war in den sechziger Jahren gezwungen, der DDR beträchtliche Aufmerksamkeit zu schenken, um der Zunahme ihres politischen Gewichts auf internationaler Ebene entgegenzuwirken. Dazu mußte sich Bonn

⁸ Varon an Shinnar vom 25. 5. 1961, ISA, 3309/13.

⁹ BLASIUS, Ben Gurion und Adenauer, S. 159.

¹⁰ Ebd.

¹¹ Zu Schröders Nahostpolitik umfassend: EIBL, Politik der Bewegung, S. 302–324.

defensiver Strategien bedienen. Die Machthaber in Ost-Berlin nutzten die Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik und Israel ihrerseits bis zum äußersten. Israel war ein praktisches Instrument, ein Spielball zur Förderung politischer Interessen. Beide deutschen Staaten setzten auf dem arabischen Spielfeld die israelische „Drohung“ zwecks Förderung der eigenen Interessen ein. Der Umstand, daß mehrere Staaten an diplomatischen Beziehungen zur DDR interessiert waren, darunter auch solche wie Ceylon, Tansania und Indonesien, für die der Faktor Israel keine Rolle spielte, zwang die Bundesrepublik, gewisse Anpassungen ihrer Politik vorzunehmen, um die eigene Handlungsfreiheit zu bewahren.¹² Jedenfalls war keiner der beiden deutschen Staaten bereit, für drastische Neuerungen im Nahen Osten einen hohen Preis zu bezahlen. Insofern erwies sich Israel als bequemer Spielball. Die Wende im Kalten Krieg und die einsetzende Entspannung führten zu Änderungen des außenpolitischen Kurses der Bundesrepublik, die wiederum eine Verbesserung der Beziehungen mit osteuropäischen Staaten und einen Aufschwung des westdeutschen Außenhandels im Osten zur Folge hatte. Der Verzicht auf Beziehungen mit Israel war dieser Politik förderlich. Doch die widersprüchlichen politischen Schulen vertraten unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Beziehungen zu Israel.

Sowohl die proisraelischen als auch die anderen Kreise waren zwischen der „atlantischen“ und der europäischen („gaullistischen“) Schule hin- und hergerissen. Das amerikanische Konzept der Stabilisierung des Nahen Ostens im Rahmen der Regelung globaler Fragen stand im Einklang mit Schröders Nahostpolitik und wirkte sich zu Israels Nachteil aus.¹³ Dennoch fanden die proamerikanischen Schulen in der Bundesrepublik und in Israel zumindest in der Frage des Verkaufs von amerikanischen Panzern an Israel eine gemeinsame Sprache. Die proamerikanische Schule in Israel war, wie bereits dargelegt, für den Verzicht auf nukleare Bewaffnung. Die entsprechende Schule in der Bundesrepublik befürwortete ebenfalls den Verzicht auf Atomwaffen und setzte sich für einen Modus vivendi mit der Sowjetunion sowie für den Spannungsabbau im Nahen Osten ein. Bonn leitete daraus für sich Handlungsfreiheit auch in dieser Region ab.¹⁴ Im Gegensatz dazu befürworteten Bundesminister Strauß und seine Kollegen in Israel die atomare Bewaffnung. Nach seinem Rücktritt forderte Strauß die sofortige Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen zu Israel.¹⁵

Der Besuch der beiden Bundestagsabgeordneten Ernst Majonica und Berthold Martin in arabischen Ländern im Herbst 1963 löste eine Debatte in der Bundesrepublik über die Beziehungen zu Israel aus. Die beiden Abgeordneten trafen sich mit arabischen Politikern und Journalisten und gaben umstrittene Erklärungen ab.¹⁶ Im Gespräch mit einem Journalisten der bedeutenden Kairoer Tageszeitung *El-Abram* soll Majonica über die Frage der Aufnahme von diplomatischen Beziehungen zu Israel gesagt haben: „Dies wird niemals geschehen, weil die Anerken-

¹² AAPD 1965, Bd. 1, Dok. Nr. 42, S. 203–204, vom 28. 1. 1965.

¹³ HANRIEDER, Deutschland, Europa, Amerika, S. 18.

¹⁴ GRIFFITH, The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany, S. 113.

¹⁵ FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 1. 6. 1963.

¹⁶ BLASIUS, Von Adenauer zu Erhard, S. 196–200.

nung Israels durch Deutschland nicht im Interesse der Sache des Friedens ist. Wir werden unser bestes tun, daß die Anerkennung niemals wirklich wird.“¹⁷ In einem Briefwechsel mit Goldmann, der gegenüber Majonica wegen dieser Äußerungen protestierte, bestritt letzterer je gesagt zu haben, daß es „niemals Beziehungen zwischen Israel und der Bundesrepublik geben sollte“. „Eine solche Formulierung würde auf eine grundsätzliche Ablehnung schließen lassen“, so Majonica an Goldmann.¹⁸ Offensichtlich ging es jedoch weniger um den genauen Wortlaut als vor allem um die in arabischen Hauptstädten wiederholt geäußerte Idee, wonach es nicht im Interesse der Bundesrepublik liege, diplomatische Beziehungen zu Israel aufzunehmen.

Bei beiden Abgeordneten handelte es sich um wichtige Vertreter der CDU/CSU-Fraktion, nämlich um die Vorsitzenden von Fraktionsausschüssen. Majonica war außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion. Vor ihrer Abreise hatten sie sich mit Staatssekretär Karl Carstens vom Auswärtigen Amt getroffen und von ihm Instruktionen hinsichtlich der zu machenden Äußerungen und der Wortwahl in arabischen Staaten erhalten.¹⁹ Adenauer spielte die Äußerungen der beiden Abgeordneten als Mißgeschick herunter: „Herr Martin hat sich dumm verhalten. Hoffentlich wird es bald vergessen werden.“²⁰ Trotzdem spiegelten die Äußerungen eine Kursänderung in der westdeutschen Israel-Politik wider. Waren die westdeutschen Entscheidungsträger früher von der Furcht vor der Anerkennung der DDR geleitet, machten nun Majonica und Martin deutlich, daß starke Kräfte in der Bundesrepublik auch losgelöst davon Rücksicht auf arabische Wünsche und Bedürfnisse zu nehmen gewillt waren. Daß hier nicht bloß die privaten Ansichten der beiden Politiker zum Ausdruck kamen, zeigte auch die Sitzung des Arbeitskreises der CDU/CSU-Fraktion für Außenpolitik vom 10. Dezember 1963.²¹ Martin sprach als erster, und die folgenden Redner äußerten ähnliche Standpunkte. Bei der Abstimmung unterlagen die Befürworter den Gegnern einer Aufnahme von diplomatischen Beziehungen mit Israel. Die Mehrheit gab sich zwar sehr rücksichtsvoll gegenüber Israel, stimmte jedoch proarabisch. In einem privaten Gespräch mit einem Israeli ging Martin gar noch einen Schritt weiter: Er schlug vor, den Bau einer Eisenbahnlinie von Tel Aviv nach Elat am Roten Meer zu finanzieren und damit „das Erpressungskapitel endgültig zu schließen“.²²

Schröder, Carstens und weitere westdeutsche Vertreter vertraten grundsätzlich ähnliche Ansichten. Carstens erwähnt in einem internen Vermerk Schröders Angebot an Israel, Wirtschaftshilfe gegen den (vorläufigen) Verzicht auf die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu leisten – ein weiterer Hinweis auf das erwähnte Dreieck Wirtschaftshilfe-Waffenlieferungen-diplomatische Beziehungen. Der Vermerk von Carstens diente als Grundlage für eine entscheidende Sitzung,

¹⁷ Die WELT (Hamburg) vom 11. 9. 1963.

¹⁸ Majonica an Goldmann vom 2. 9. 1963, CZA, Z 6/2036.

¹⁹ BLASIUS, Von Adenauer zu Erhard, S. 195; Böhm an von Brentano vom 14./15. 9. 1963, BArch, N 1239, Bd. 36.

²⁰ Adenauer an Heuss vom 8. 10. 1963, BArch, N 1221 Bd. 62.

²¹ Aktennotiz vom 13. 12. 1963; Prokokoll über die Sitzung des Arbeitskreises der CDU/CSU für Außenpolitik vom 10. 12. 1963, ACDP, I-200-006/TV.

²² K. Pfefermann an das israelische Außenministerium vom 6. 10. 1963, ISA, 3532/1.

an der der Kanzler, drei Minister und verschiedene höhere Beamte teilnahmen. Carstens zufolge drehte sich die Besprechung um folgende fünf Themen: Wirtschafts- und Militärhilfe für Israel, diplomatische Beziehungen, deutsche Wissenschaftler in Ägypten und der Assoziierungsvertrag zwischen Israel und der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.²³ Das Sitzungsprotokoll ist immer noch unter Verschuß. Vermutungen über die gefällten Beschlüsse lassen sich deshalb allenfalls aufgrund der danach verfolgten westdeutschen Politik gegenüber Israel anstellen.

Die israelische Regierung beharrte auf der Ablehnung von Wirtschaftshilfe gegen den Verzicht auf die Aufnahme diplomatischer Beziehungen. Auch die militärischen Gespräche kamen nicht zum Abschluß und wurden erst im nächsten Jahr wiederaufgenommen. Die Frage der deutschen Wissenschaftler in Ägypten wanderte, wie schon ausgeführt, von einem Forum zum anderen, und es scheint, als ob auf der genannten Besprechung nichts beschlossen wurde, was eine gesetzliche oder irgendeine andere Lösung dieses Problems ermöglicht hätte. Des weiteren wurde offenbar beschlossen, die Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft europäischen Staaten vorzubehalten. Auch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel wurde abgelehnt. Erhard gab dies anlässlich einer Pressekonferenz am 3. Dezember 1963 öffentlich bekannt.²⁴ Zur Begründung nannte er die Bedrohung durch die DDR und appellierte an das Verständnis der israelischen Regierung. Im Gegenzug beschuldigte Israel die Bundesrepublik, die Araber und vor allem die VAR zu bevorzugen.²⁵ Israel war von Erhard enttäuscht.

3. Von Adenauer zu Erhard: Die deutsch-israelischen Beziehungen in der Krise

Adenauer soll Shinnar versprochen haben, vor seiner Demission noch Beziehungen zu Israel aufzunehmen. Sein Rücktritt erfolgte am 15. Oktober 1963, und schon am folgenden Tag wurde Erhard zum Bundeskanzler gewählt. Sonst blieb jedoch alles beim alten und Israel war enttäuscht. Hat Adenauer tatsächlich eine solche Zusage gemacht? Er äußerte sich dazu am 28. Mai 1963²⁶, und ein zweites Mal am 16. August in einem Brief an Schröder wie folgt: „Ich habe ihm erklärt, daß ich für die Aufnahme von Beziehungen sei und sie noch während meiner Amtszeit als Bundeskanzler durchführen möchte“.²⁷ Darauf fragte ihn Schröder elf Tage später, am 27. August, ob er nunmehr beabsichtige, diplomatische Beziehungen zu Israel aufzunehmen²⁸, worauf Adenauer am 1. September präzisierend

²³ AAPD 1963, Bd. 3, Dok. Nr. 390, S. 1327–1328.

²⁴ DEUTSCHE ISRAEL-POLITIK, S. 104–105.

²⁵ Aufzeichnung Jansens für den Bundesminister über den Staatssekretär vom 4. 12. 1963; Vermerk Schirmers an die Herren Dg., D I vom 6. 12. 1963, PA, 82.00, 92.19.

²⁶ AAPD 1963, Bd. 1, Dok. Nr. 182, S. 593.

²⁷ AAPD 1963, Bd. 2, Dok. Nr. 307, S. 1038.

²⁸ AAPD 1963, Bd. 2, Dok. Nr. 342, S. 1079.

feststellte: „Ich habe Herrn Botschafter Shinnar nicht erklärt, daß ich beabsichtige, nunmehr diplomatische Beziehungen zu Israel aufzunehmen.“²⁹ An Adenauers Worten haftete etwas Undeutliches wie an einem griechischen Orakel. Obwohl er sich nie klar und eindeutig darauf festlegte, Beziehungen zu Israel aufzunehmen, konnte der Zuhörer seinen Worten zumindest eine dahingehende, wenn auch verschwommene Absicht entnehmen.³⁰

Shinnar kam in seinen Briefen lange nach Adenauers Rücktritt auf die von ihm als ernsthaft beurteilte Zusage des ehemaligen Bundeskanzlers zurück.³¹ Zuvor haben sich Strauß im Mai 1962 und Gerstenmaier im Winter desselben Jahres für die Aufnahme von Beziehungen zu Israel ausgesprochen, was in beiden Fällen zu heftigen Debatten und Konflikten führte.³² Das öffentliche Eintreten für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel wurde in der Bundesrepublik zu jener Zeit von vielen als verfrüht und in Anbetracht der innerdeutschen Realität als unüberlegt betrachtet. In arabischen Ländern lösten sie Zorn und Entrüstung aus. Nur Israel reagierte mit Genugtuung. Dort glaubte man, das Eis sei gebrochen und der Aufnahme der Beziehungen stünde nun nichts mehr im Wege. Doch die Ernüchterung folgte bald. Zur Rechtfertigung seiner Weigerung schob Adenauer ein amerikanisches Diktat vor: „Washington hat mich gebeten, die diplomatischen Beziehungen jetzt nicht herzustellen. Unter diesen Umständen kann ich leider mein Vorhaben nicht ausführen.“³³ Das Abraten des Auswärtigen Amts und besonders Schröders erwähnte er nicht, und die Ratschläge der Amerikaner waren widersprüchlich.³⁴

Rolf Vogel hat festgehalten, daß Adenauer mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel „sein Versöhnungswerk mit dem jüdischen Volk krönen“ und noch vor seiner Amtsniederlegung dafür die Verantwortung übernehmen wollte.³⁵ Der Bundeskanzler konsultierte die Amerikaner, worauf ihn Botschafter George McGhee darauf hingewiesen haben soll, daß der amerikanische Einfluß in der arabischen Welt zurückgegangen sei, daß solche Beziehungen dem Westen schaden könnten und daß die Vereinigten Staaten nur begrenzte Möglichkeiten hätten, der Bundesrepublik in dieser Sache beizustehen. Globke soll die Aufzeichnung der Worte des Botschafters dem schockierten Shinnar gezeigt haben und Karl Marx von der *Allgemeinen Wochenzeitung der Juden in Deutschland* die amerikanischen Telegramme.³⁶ Rainer Blasius weist in diesem Zusammenhang auf die arabischen Boykottdrohungen und die Versuche hin, die Bundesrepublik mit der Annäherung an die DDR zu erpressen.³⁷

²⁹ AAPD 1963, Bd. 2, Dok. 342, S. 1079.

³⁰ Briefwechsel zwischen Heuss und Adenauer in: BArch, N 1221/62.

³¹ Shinnar an den Premierminister, den Außenminister und den Finanzminister vom 29. 9. 1963; Shinnar an Yachil vom 6. 4. 1964, ISA, 4326/17.

³² AAPD 1963, Bd. 2, Dok. Nr. 198, S. 641.

³³ Adenauer an Heuss vom 8. 10. 1963, BArch, N 1221/62.

³⁴ AAPD 1963, Bd. 2, Dok. Nr. 318, S. 1063–1065; Dok. Nr. 341, S. 2232; BONNER RUND-SCHAU vom 19. 9. 1963; Die WELT (Hamburg) vom 5. und 11. 9. 1963.

³⁵ Der DEUTSCH-ISRAELISCHE DIALOG, Bd. 1, S. 253.

³⁶ Meroz an Efrati vom 10. 3. 1964, ISA, 3533/1.

³⁷ BLASIUS, Geschäftsfreundschaft, S. 184–186.

Die Israelis wähten hinter den neuen Verzögerungen ein weiteres deutsches Manöver und verlangten Klärung direkt bei den Amerikanern. Der israelische Botschafter in den Vereinigten Staaten, Abraham Harman, und der israelische Minister Mordechai Gazit trafen am 5. Januar 1964 mit dem amerikanischen Vizeaußenminister George Ball zusammen. Harman notierte, daß die deutsch-israelischen Beziehungen von Bonn und Washington gemeinsam neu beurteilt würden und gab den amerikanischen Standpunkt wie folgt wieder: Die Vereinigten Staaten seien zwar grundsätzlich für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen befreundeten Staaten, doch die Bundesregierung müsse in Betracht ziehen, daß die arabischen Staaten mit einer Anerkennung Ostdeutschlands reagieren könnten. „Wir haben das Gefühl, daß sie dies berücksichtigen, und sie wissen, daß wir uns dessen auch bewußt sind.“³⁸ Harman appellierte an die amerikanische Regierung, „die Bundesregierung aufzufordern, solche Beziehungen auf normaler Basis und ohne Vorbedingungen aufzunehmen“.³⁹ Darauf antwortete Ball: „Wir befürworten die Aufnahme normaler Beziehungen und haben dies klar dargelegt. Sie unterstellen, daß wir die Deutschen in der Meinung bestärkt haben sollen, daß die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel zu einer Anerkennung Ostdeutschlands führen würde. Soweit mir bekannt, war dies nie der Fall gewesen. Sie haben uns zwar angefragt, ob wir ihnen garantieren könnten, daß dies nicht geschehen würde, wozu wir außerstande sind. [...] Wir haben ihnen diese Idee jedenfalls nicht eingepflanzt. Das ist ihr Hauptanliegen.“⁴⁰ Balls Schlußfolgerung: „Über diese Frage muß Deutschland selbst entscheiden.“⁴¹

In einem britischen Dokument heißt es dazu: „Es liegt grundsätzlich in unserem Interesse, daß sie es tun [diplomatische Beziehungen zu Israel aufnehmen], da uns vor allem an Stabilität in der Region gelegen ist [...]. Diese kann nur dann erreicht werden, wenn Israel von einer wachsenden Mehrheit anerkannt wird.“⁴² Ein anderer britischer Diplomat vermerkte dagegen lobend den Umstand, daß es der Bundesrepublik bislang gelungen sei, die Anerkennung der DDR zu verhindern.⁴³ Die beiden britischen Meinungen zeugen von der Spaltung im alliierten Lager über die Frage, wie sich die Bundesrepublik gegenüber Israel verhalten sollte.

Diese zögerliche Haltung hob sich markant vom einseitigen und entschlossenen Standpunkt des Bundeskanzlers und des Auswärtigen Amts ab, die die ihnen am günstigsten erscheinende Lösung ohnehin schon längst beschlossen hatten. Auch das amerikanische Außenministerium versuchte einen Mittelweg zu verfolgen, indem es jeder Seite das sagte, was sie zu hören liebte. Diese Politik erwies sich besonders für das Auswärtige Amt als äußerst hilfreich: Sie lieferte ihm den Vorwand für die Ablehnung der Aufnahme von Beziehungen zu Israel. Die Entschei-

³⁸ Kurzprotokoll des Treffens mit Unterstaatssekretär George Ball vom 5. 1. 1964, ISA, 3532/2.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Ebd.

⁴¹ Ebd.

⁴² J.G.S. Beith, Tel Aviv, an Steward Crawford, London, vom 27. 9. 1963, PRO, FO 371/170520, ER 1022/22.

⁴³ Notiz von Unbekannt vom 1. 11. 1963, PRO, FO 371/170520, ER 1022/22.

dung in Bonn konnte so bequem auf Washington abgewälzt werden. Weder der Kanzler noch die anderen führenden westdeutschen Politiker oder das Auswärtige Amt waren zu jenem Zeitpunkt daran interessiert, Israel offiziell zu anerkennen und diplomatische Beziehungen zu diesem Staat aufzunehmen. Doch für ein öffentliches Eingeständnis dieses Standpunkts fehlte der Mut.

Das Luxemburger Abkommen sollte am 31. März 1965 auslaufen.⁴⁴ Dies bedeutete auch die Schließung der Israel-Mission in Köln, d.h. den Abbruch der ohnehin kryptischen Beziehungen zwischen beiden Staaten. Weder Israel noch die Bundesrepublik waren an einer solchen Entwicklung interessiert, doch die Meinungsverschiedenheiten über die zukünftigen Beziehungen ließen sich nicht leicht überbrücken. Bonn wünschte die Weiterführung der Mission in Köln und die Errichtung einer entsprechenden deutschen Mission irgendwo in Israel außer in Jerusalem, dessen Status international umstritten war. Doch die israelische Regierung lehnte den Vorschlag ab und drohte mit der Schließung der Mission, falls die Bundesregierung nicht einer vollwertigen israelischen Botschaft in Westdeutschland zustimmen sollte.⁴⁵ Mit anderen Worten, beide Seiten beharrten auf ihren Positionen und hofften auf ein Nachgeben der Gegenseite in letzter Minute.

Der Gegensatz zwischen Bonn und Jerusalem verschärfte sich weiter. Das Auswärtige Amt hielt hartnäckig am Angebot einer westdeutschen Handelsmission in Israel fest und versuchte, der israelischen Kampagne entgegenzuwirken. Gleichzeitig wurden im israelischen Außenministerium Stimmen laut, die der Bundesregierung vorwarfen, Israel nur deshalb eine Mission vorzuschlagen, weil man genau wisse, daß dies abgelehnt werde, und in der Hoffnung, so die beiderseitigen Beziehungen abbrechen zu können.⁴⁶ Schröder und Carstens sahen keine Veranlassung, Israel einen Sonderstatus einzuräumen, und ein hoher Beamter im Auswärtigen Amt meinte, daß Israel „in seiner Erpressungstaktik nicht hinter der VAR zurücksteht“.⁴⁷ Carstens zeigte sich darüber irritiert, daß Israel die Vergangenheit immer wieder neu aufrolle. Die israelischen Angelegenheiten wurden im Auswärtigen Amt als große Belastung empfunden und die Existenz einer „Sonderbeziehung“ zwischen den beiden Staaten erkannte die politische Führung der Bundesrepublik nur mit Vorbehalten an.⁴⁸ Das israelische Außenministerium seinerseits stufte das Auswärtige Amt als unfreundlich ein und die israelische Regierung bestand auf der Verpflichtung der deutschen Seite gegenüber Israel. Dies spielte bei der Forderung der Aufnahme diplomatischer Beziehungen eine bedeutende Rolle. Israel sei für die Bundesrepublik schließlich nicht irgendein Staat. Die Vergangenheit gebiete der Bundesrepublik die Aufnahme diplomatischer Bezie-

⁴⁴ Die Laufzeit der Schilumim richtete sich nach der Höhe der Jahresraten. Da die Bundesrepublik von Artikel 3 (III) Gebrauch machte, der ihr erlaubte, die Jahresrate von 310 Millionen Mark auf 250 Millionen Mark zu senken, dauerten die Zahlungen ein Jahr länger, das heißt bis zum 31. März 1966.

⁴⁵ Yachil an Ben Gurion und Golda Meir vom 18. 2. 1962, ISA, 302/8.

⁴⁶ Abteilung Westeuropa an die Israel-Mission in Köln vom 21. 1. 1965, ISA, 3533/2.

⁴⁷ AAPD 1965, Bd. 1, Dok. Nr. 41, S. 201–202, Aufzeichnung Krapfs für Schröder vom 27. 1. 1965, ISA, 3533/2.

⁴⁸ Zur Entstehung, Bedeutung und Geschichte dieses Begriffs: FELDMAN, The special relationship.

hungen zu Israel, so die israelische Auffassung. Bonns angebliche Parteinahme für die Araber wurde in Israel als Sakrileg empfunden. Angesichts solch hochgesteckter Erwartungen schien ein Kompromiß für beide Seiten in weiter Ferne. Die Folge waren endlose gegenseitige Beschuldigungen. Es wäre unangemessen zu versuchen, die Pattsituation einer Seite anzulasten.

4. Exkurs: Die EWG

Auf die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Sommer 1957 reagierte die Regierung in Tel Aviv sehr schnell. Israel war der dritte Staat, der eine diplomatische Delegation zum Sitz der neuen Organisation entsandte.⁴⁹ Die engen wirtschaftlichen Beziehungen mit europäischen Ländern, traditioneller Hauptmarkt von Produkten der Region und bewährte Importquelle, machten die EWG von Anfang an zum Ziel besonders intensiver wirtschaftspolitischer Aktivitäten Israels, bei denen der Bundesrepublik eine besonders wichtige Rolle beigemessen wurde. Israelische Wirtschaftsplaner konzentrierten sich sogleich schwerpunktmäßig auf die Bundesrepublik. Der Handel zwischen beiden Staaten war im Steigen begriffen, das Importsortiment aus Deutschland wurde immer breiter, und deutsche Importeure kauften in Israel Zitrusfrüchte, Textilien und Chemikalien. Israel legte großen Wert auf ungehinderte Ausfuhr in den expandierenden deutschen Markt. Die Bundesrepublik stellte zudem eine erstrangige politische und wirtschaftliche Macht dar, die, sofern sie nur wollte, in der Lage war, dem jüdischen Staat verschiedene Vorteile zu verschaffen.⁵⁰ Deshalb versuchten israelische Vertreter in Köln, Bonn, Brüssel und anderswo, mit Beginn der Verhandlungen mit der europäischen Organisation zunächst die bundesdeutsche Unterstützung für die israelischen Anliegen zu gewinnen. Israels Ziele gegenüber der EWG waren mehrstufig gegliedert: Als erstes ging es der israelischen Regierung um die Senkung der europäischen Zollbarrieren und die Beseitigung anderer Einfuhrbeschränkungen. Dann setzte man sich zum Ziel, bestehende Märkte gegenüber Mitgliedsstaaten der EWG selbst zu behaupten, die ähnliche Produkte verkauften, und schließlich wurde als letzte Stufe die volle Mitgliedschaft in der EWG oder zumindest eine Assoziierung in der einen oder anderen Form angestrebt. Das letzte Ziel war vom Wunsch begleitet, den arabischen Störfaktor auszuschalten bzw. vom Bedürfnis, den arabischen Wirtschaftsboykott zu neutralisieren.

Die israelischen Wünsche überraschten die Mitgliedstaaten der EWG, die sich selbst noch kein klares Bild über die Zukunft ihrer Organisation machen konnten. Im Hinblick auf ihr unmittelbares Anliegen schlugen die Israelis eine „multilaterale Handels- und Zahlungsregelung“ vor, in der Annahme, daß ein solches Abkommen zu einer Erweiterung des Handels mit Europa führen würde. In ihrem

⁴⁹ Die EG-AUSSENBEZIEHUNGEN, S. 546.

⁵⁰ Vgl. die Debatte im Exekutivkomitee des israelischen Gewerkschaftsdachverbandes Histadrut am 21. 1. 1962, ILA, Group 219 IV, File no. 86.

Appell an die Bundesrepublik forderte die israelische Regierung, die Schilumim nicht in die Verhandlungen bzw. in das Abkommen einzubeziehen.⁵¹ Westdeutschland und auch die anderen europäischen Staaten akzeptierten diese israelische Vorbedingung.

Als nächstes ging es darum, den bestehenden Status Israels in Europa zu klären. Dazu gehörten die Zölle im deutsch-israelischen Handel, die bilateralen und internationalen Abkommen, wie etwa die Meistbegünstigungsklausel, die Auflistung der gehandelten Ware, der rechtliche Status und andere Einzelheiten, die einen reibungslosen Handel garantieren sollten.⁵² Israel beantragte sodann die Aufnahme in das allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT und schloß sich später der „Kennedy-Runde“ an. Im Hinblick auf das langfristige Ziel der regionalen Zusammenarbeit befürwortete Israel die Einbeziehung weiterer Staaten aus dem Nahen Osten. Von all diesen Schritten erhoffte sich Israel Erleichterungen für die Zusammenarbeit mit der EWG. Die israelische Regierung koordinierte ihre Schritte sowohl mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundeswirtschaftsministerium als auch mit den bundesdeutschen Vertretern in der EWG. Anschließend beantragte Israel formell ein multilaterales Handels- und Zollabkommen und forderte die Bundesregierung auf, diesen Antrag zu unterstützen.⁵³ Italienische Zitrusexporteure versuchten, Handelserleichterungen für Israel zu verhindern. Vor allem der italienischen Widerstände wegen war Israel so stark auf deutsche Unterstützung angewiesen. Israelische Zitrusfrüchte waren in der Bundesrepublik überdies sehr gefragt, und die israelischen Exporteure behaupteten, die hohen Zölle würden den deutschen Konsumenten schaden. Das Bundeswirtschaftsministerium senkte darauf den Zoll und schlug dabei zwei Fliegen mit einer Klappe: Diese Maßnahme diente einerseits der israelischen Ausfuhr und entzog andererseits den israelischen Klagen die Grundlage.⁵⁴

Die Bundesrepublik informierte den Staat Israel, daß sie nicht beabsichtige, einen Vertreter zu den Verhandlungen zwischen Israel und der EWG zu entsenden. Die Handelsbeziehungen zwischen beiden Ländern seien bereits sehr eng, und die deutsche Teilnahme an diesen Verhandlungen könnte sich für Israel nachteilig auswirken, erklärte der westdeutsche EWG-Gesandte Peter Günther Harkort.⁵⁵ Die israelische Regierung, die diesen Verhandlungen größte Bedeutung beimaß und mit der Unterstützung der Bundesrepublik gerechnet hatte, war zutiefst enttäuscht. Die Bundesregierung, so Harkort, müßte aufgrund des „besonderen Verhältnisses“ zu Israel Gesichtspunkte berücksichtigen, die für andere Teilnehmer kaum von Bedeutung seien, was zu Schwierigkeiten führen könnte und der Erleichterung des Handels- und Zahlungsverkehr zwischen den einzelnen Ländern nicht förderlich sei. Sobald aber eine grundsätzlich Übereinstimmung erreicht sei,

⁵¹ Shinnar an Müller-Armack vom 24. 7. 1958, ISA, 578/13.

⁵² Nirgad an Shinnar vom 5. 12. 1958; Shinnar an von Mahs vom 7. 3. 1959, ISA, 578/13.

⁵³ Shinnar an van Sherpenberg vom 7. 4. 1959, ISA, 580/2.

⁵⁴ BUNDESANZEIGER vom 11. 1. 1961; Abteilung Wirtschaft an die israelische Delegation in Brüssel vom 4. 12. 1961, ISA, 178/13.

⁵⁵ Harkort an Shinnar vom 7. 4. 1959, ISA, 3099/25.

werde die Bundesregierung prüfen, in welcher Weise sie sich dann einschalten könne.⁵⁶

Für die israelische Regierung bestand das „besondere Verhältnis“ nun vor allem aus den fehlenden diplomatischen Beziehungen, arabischem Druck und Schilumim.⁵⁷ Israel warf Bonn vor, sich von den Arabern erneut erpressen zu lassen. Der folgende Meinungsaustausch zwischen Israel und der Bundesrepublik glich immer mehr dem bereits von der Debatte über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen bekannten Modell: israelische Forderungen stießen auf deutsche Ausflüchte, die begleitet waren von Versuchen, Israel anderweitig zu entschädigen. Allmählich wurde deutlich, daß Bonn die arabischen Länder aus Furcht vor Vergeltungsmaßnahmen weiter zu beschwichtigen versuchte. Dem in den deutsch-israelischen Beziehungen versierten israelischen Diplomaten Maurice Fischer soll ein westdeutscher Amtskollege in Brüssel 1960/61 gesagt haben, daß dieselben Kreise, die diplomatische Beziehungen ablehnten, auch gegen die Assoziierung Israels an die EWG einträten.⁵⁸ In innerisraelischen Debatten wollten einige Vertreter eine Böswilligkeit der deutschen Seite erkennen, während andere zumindest einen Teil der westdeutschen Argumente akzeptierten.

1960 nahm der israelische Druck im Hinblick auf eine Assoziierung an die EWG zu.⁵⁹ Angesichts der israelischen Bemühungen verstärkten auch die arabischen Staaten ihre Aktivitäten. Diesmal deckten sich ihre Anstrengungen mit der Politik der EWG, nämlich keine Annäherung von Staaten außerhalb Europas zuzulassen. Darin wurde die EWG von den Vereinigten Staaten unterstützt, die Israel entsprechend informierten.⁶⁰ Die Israelis versuchten, ihre Interessen parallel auf zwei Ebenen zu fördern, durch ein multilaterales Abkommen und durch einen Assoziierungsvertrag. Die arabische Seite wünschte beides zu verhindern. Nicht nur die Israelis, auch die Araber zählten auf deutsche Hilfe. Die arabischen Regierungen gingen sogar noch einen Schritt weiter, indem sie die Bundesrepublik ausdrücklich aufforderten, beide israelische Anliegen zu verhindern.⁶¹ Dazu war Bonn jedoch nicht bereit⁶². Man zog es vor, den Fortschritt der Verhandlungen aus der Distanz mitzuverfolgen und das eigene Fernbleiben mit allerlei Vorwänden zu begründen.⁶³ Shinnar ging davon aus, daß auch andere EWG-Staaten über die Verhandlungen mit Israel nicht besonders glücklich waren, da sie fürchteten, daß nach Israel die arabischen Staaten und später weitere Drittweltländer die Aufnahme in die EWG beantragen könnten.⁶⁴ Die Israelis maßten der Assoziierung an

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ Arbeitspapier für die Regierungssitzung vom 16. 4. 1959, ISA, 4327/12.

⁵⁸ Efrati an Savir vom 23. 10. 1964, ISA, 3533/1.

⁵⁹ Savir an die Abteilung Westeuropa vom 15. 4. 1962, ISA, 302/8.

⁶⁰ Die deutsche Botschaft in Washington an das AA vom 14. 8. 1961, PA, Akte Nr. 1043, 708, 83.00, 92.19; Savir an die Abteilung Westeuropa vom 12. 3. 1962, ISA, 758/14 III.

⁶¹ Yachil an Ben Gurion und Golda Meir vom 18. 2. 1962; Bendor an den Generaldirektor vom 20. 2. 1962; Shinnar an Yachil vom 22. 2. 1962, ISA, 302/8.

⁶² Savir an die Abteilung Westeuropa vom 15. 4. 1962, ISA, 302/8; Voigt an Carstens vom 19. 3. 1962, PA, 708, 83.00–83.70; Aufzeichnung Voigts für die Herren D2 vom 18. 8. 1962, PA, 708, 83.00–83.70, 92.19.

⁶³ Fischer an Meir vom 12. 10. 1960, ISA.

⁶⁴ Telegramm Shinnars an Fischer vom 5. 2. 1960, ISA, 520/2.

die EWG vor allem im wirtschaftlichen Bereich größte Bedeutung bei und versuchten, höchste Stellen, darunter Adenauer, de Gaulle und auch den französischen Premierminister Michel Debré, für ihr Vorhaben zu gewinnen. Ben Gurion warf sein ganzes politisches Gewicht in die Wagschale.⁶⁵ Besonders entscheidend war das Treffen zwischen Eschkol und Erhard am 4. September 1960 in Brüssel. Erhard stand Eschkols Begehren grundsätzlich positiv gegenüber und machte gleichzeitig ein paar praktische Vorschläge hinsichtlich der Förderung der Handelsbeziehungen zwischen Israel und der EWG.⁶⁶

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gründete einen Ausschuß für Verhandlungen mit Israel, an dessen Beratungen keine westdeutschen Vertreter teilnahmen. Die Bundesrepublik signalisierte indessen ihre Bereitschaft, die israelischen Anträge zu unterstützen, sobald die anderen Mitgliedsstaaten einem Assoziierungsabkommen mit Israel zustimmten. Bonn intervenierte sodann in Fällen von Diskriminierung gegen die israelische Seite und schlug etwa vor, unverzüglich Verhandlungen über den Import von Zitrusfrüchten aus Israel aufzunehmen.⁶⁷ In der Folge kam es zu einer intensiven israelischen Werbe- und Überzeugungskampagne, vor allem bei westdeutschen Persönlichkeiten.⁶⁸ Doch Israels Chancen standen schlecht. Großbritannien, Griechenland, die Türkei und die französischen Kolonien, d.h. der europäische Kontinent, hatten aus europäischer Sicht Vorrang. Der beste Rat, den die Bundesregierung israelischen Stellen deshalb geben konnte, war, im Rahmen des GATT Verträge mit einzelnen Staaten abzuschließen und inzwischen Vorbereitungen für multilaterale Verhandlungen mit den europäischen Institutionen zu treffen. Mit anderen Worten, die Bundesregierung war darauf bedacht, sich Israel gegenüber nicht zu verpflichten. Das Problem war offensichtlich vor allem politischer und kaum wirtschaftlicher Natur. Gut unterrichtete Kreise in der Bundesrepublik berichteten israelischen Vertretern, daß die Bundesregierung im Grunde an der Assoziierung Israels kaum interessiert sei. Die politische Führung Westdeutschlands wolle die EWG als rein europäische Institution erhalten. Man fürchte, daß der erfolgreiche Abschluß der Verhandlungen mit Israel einen Präzedenzfall für andere Staaten darstellen würde.⁶⁹ Auch der arabische Faktor spielte natürlich eine Rolle. Israel hatte also aus mehreren Gründen das Nachsehen. Was ihr als kurz- und langfristiges Interesse erschien, verteidigte die Bundesregierung auch im Rahmen der EWG.

Der EWG-Ministerrat diskutierte den israelischen Antrag am 25. Juli 1961, gelangte aber zu keiner Entscheidung.⁷⁰ Die Bundesrepublik war Israel dabei nicht zur Seite gestanden. Der Ministerrat verlangte Prognosen über die Handelsbezie-

⁶⁵ Bartur an den Finanzminister Levi Eschkol vom 28. 8. 1960, ISA, 578/3; Telegramm Najars an das israelische Außenministerium vom 21. 9. 1960, ISA, 3309/13.

⁶⁶ Eschkol an Saphir vom 4. 9. 1960; Protokoll des Treffens vom 8. 9. 1960, ISA, 4327/12.

⁶⁷ Bericht Shinnars über Gespräche mit Haas vom 8. 11. 1960, ISA, 578/13.

⁶⁸ Niederschrift über Treffen von Ben Gurion vom Herbst 1960, ISA, 578/13; Eschkol an Saphir vom 4. 9. 1960, ISA, 4327/12; Najar an das israelische Außenministerium vom 21. 9. 1960, ISA, 3309/13.

⁶⁹ Alain Poher an Hallstein, zitiert nach einem Rundschreiben des israelischen Außenministeriums an verschiedene israelische Botschaften vom 27. 2. 1962, ISA, 578/14 III.

⁷⁰ Bericht vom 18. 8. 1961, ISA, 578/13.

hungen zwischen der EWG und Israel und über die voraussichtliche Entwicklung des israelischen Handels. Man schwankte zwischen Assoziierung und Handelsvertrag. Da es als feste Regel galt, daß einmal gewährte Privilegien auch für andere Staaten zu gelten hatten, waren die Schwierigkeiten bei den Verhandlungen mit Israel bereits vorprogrammiert. Sowohl die EWG als auch die Bundesrepublik gaben sich im Hinblick auf die Verhandlungen mit Israel zurückhaltend. In einem Gespräch mit Erhards ökonomischem Berater Alfred Müller-Armack warf Shinnar der Bundesrepublik vor, arabischem Druck nachzugeben, und erinnerte seinen Gesprächspartner daran, daß deutsche Persönlichkeiten, einschließlich von Brentano, Israel Unterstützung in der EWG zugesagt hätten.⁷¹ Müller-Armack teilte Shinnar unter anderem schriftlich mit, daß die Bundesrepublik Israels Annäherung an die EWG ohne Rücksicht auf die Araber unterstütze.⁷²

Die Frage der angeblichen deutschen Unterstützung und der Kapitulation vor arabischer Erpressung war Gegenstand eines längeren, zuweilen erbitterten Streits, in dem auch persönliche Angriffe nicht fehlten. Die Israelis warfen ihren deutschen Kollegen vor, zweierlei Maßstäbe anzulegen bzw. in verschiedenen Foren unterschiedliche Ansichten zu vertreten.⁷³ Sie versuchten mit Appellen an Schröder und Adenauer eine Änderung der deutschen Haltung zu erwirken, allerdings mit beschränktem Erfolg. Am 3. März 1962 traf Eschkol in Brüssel ein zweites Mal mit Erhard zusammen und versuchte vergeblich, ihn davon zu überzeugen, den israelischen Antrag zu unterstützen.⁷⁴ Am 18. Mai 1963 traf Erhard den israelischen Handels- und Industrieminister Pinchas Saphir in Brüssel zu einem Gespräch, das die Förderung der israelischen Anliegen in der EWG bezweckte. Saphir forderte die Bundesregierung auf, sich für einen bevorzugten Status Israels in der EWG einzusetzen, worauf Erhard der israelischen Regierung empfahl, ein direktes Assoziierungsgesuch an die EWG zu richten. Gleichzeitig äußerten sich Beamte skeptisch über die Chancen eines solchen Gesuchs. Sie befürchteten zudem, die EWG könnte von ähnlichen Forderungen anderer nicht-europäischer Länder überschwemmt werden, falls das israelische Gesuch angenommen würde.⁷⁵

Um Zeit für die Lösung der entscheidenden Probleme zu gewinnen und angesichts der unmittelbaren Bedürfnisse, strebten die Israelis eine vorübergehende Regelung an. Erhard zeigte sich entgegenkommend und signalisierte seine Bereit-

⁷¹ Direktiven für Shinnar vom 31. 8. 1961; Bericht Shinnars über ein Treffen mit Müller-Armack vom 6. 9. 1961, ISA, 3309/15.

⁷² Müller-Armack an Shinnar vom 27. 9. 1961, ISA, 578/13.

⁷³ Die israelische Delegation bei der EWG an den israelischen Außenminister vom 3. 12. 1961, ISA, 178/13; Levavi an Shinnar vom 28. 2. 1962; Shinnar an Levavi vom 3. 3. 1962; Savir an die Abteilung Westeuropa vom 11. 5. 1962; Levavi an Shinnar vom 11. 3. 1962 („Harkort is falsifying facts“); Shinnar an Levavi vom 16. 3. 1962 („Harkort is producing false reports“), ISA, 578/14 III.

⁷⁴ dpa-Spezial vom 5. 3. 1962, PA, 708, 83.00–83.70, 92.19; NEUE ZÜRCHER ZEITUNG vom 5. 3. 1962.

⁷⁵ Ausarbeitung von Moshe Bartur „Das Erhard-Saphir Treffen“ vom 18. 5. 1963, ISA, 1045/25; die israelische Delegation bei der EWG an den israelischen Außenminister vom 24. 7. 1963, ISA, 1045/25; Aufzeichnung v. Stempels vom 21. 10. 1963, PA, B39, Nr. 43, 82.20, 92.19.

schaft, sich für Erleichterungen der israelischen Ausfuhr in die Bundesrepublik und die EWG sowie für die Verabschiedung entsprechender Abkommen einzusetzen.⁷⁶ Die Verhandlungen zwischen Israel und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über ein langfristiges Handelsabkommen gingen inzwischen – wenn auch schleppend – weiter. Einen wesentlichen Anteil an der Verschleppung der Verhandlungen mit Israel hatte Italien. In diesem Forum kooperierten die deutschen Vertreter aber mit den Israelis und versuchten, ihre Anliegen zu fördern, solange es nicht zum Konflikt mit den Arabern kam. Das Abkommen konnte schließlich vor allem dank deutscher Unterstützung unterzeichnet werden.⁷⁷

Der Protest von arabischer Seite ließ nicht lange auf sich warten, obwohl den arabischen Staaten mitgeteilt worden war, daß sämtliche Vorteile, von denen Israel nun profitierte, auch anderen Staaten gewährt werden würden.⁷⁸ Die Vertreter der Bundesrepublik in der EWG wurden angewiesen, für das Abkommen zu stimmen. Es wurde am 14. Juni 1964 von Golda Meir und dem EWG-Präsidium unterzeichnet.⁷⁹ Trotz Unterzeichnung des Abkommens – zu dem die israelische Regierung gewisse Vorbehalte äußerte – gingen die Bemühungen um volle Assoziierung an die EWG unvermindert weiter. Am 2. Februar 1965 traf Minister Saphir in Brüssel mit Bundeswirtschaftsminister Kurt Schmücker zusammen, um mit ihm die Frage eines möglichen Assoziierungsabkommens zwischen Israel und der EWG zu erörtern. Das Treffen fand unter dem Eindruck der Krise in den deutsch-israelischen Beziehungen statt. Schmücker zufolge war Bundeskanzler Erhard der Meinung, daß „die israelischen Probleme nur durch die Assoziierung an die EWG gelöst werden könnten“.⁸⁰ Interne Dokumente des Auswärtigen Amtes ergeben sodann, daß die Bundesrepublik nicht an der Erweiterung der EWG durch nichteuropäische Staaten interessiert war. Darin deckte sich ihre Haltung mit derjenigen anderer EWG-Mitglieder.⁸¹ In den Dokumenten wurde darauf hingewiesen, daß kein nichteuropäischer Staat ein Anrecht auf Assoziierung an die EWG habe, daß Israel über keine besonders gefragten Rohstoffe verfüge und daß die anstehenden Probleme mit Handelsabkommen gelöst werden könnten. Israel sei zwar empfindlich gegen Diskriminierung, doch diese Politik sei allgemein und nicht speziell gegen den jüdischen Staat gerichtet. Entsprechend hieß es weiter, den arabischen Staaten würden dieselben Vorteile gewährt, die Israel zugestanden worden seien.

⁷⁶ AAPD 1963, Bd. 3, Dok. Nr. 426, S. 1487 und Dok. Nr. 460, S. 1568–1569.

⁷⁷ RAFAEL, *Destination Peace*, S. 109.

⁷⁸ Diplogerma, AA an die deutschen Botschaften in arabischen Hauptstädten vom 20. 4. 1964, PA, B36, Bd. 3, 82.50, 91.19; die deutsche Botschaft in Kairo an das AA betr. der Protest der arabischen Staaten gegen das EWG-Zollabkommen mit Israel vom 22. 4. 1964; Diplogerma, AA an die deutsche Botschaft in Kairo vom 2. 5. 1964, PA, B36, Bd. 3, 82.00, 92.19.

⁷⁹ Telegramm der deutschen Gesandtschaft bei der EWG an das AA vom 4. 6. 1964, PA, B36, Bd. 3, 82.50, 92.19.

⁸⁰ Vermerk vom 3. 2. 1965, PA, IB4, B36, Nr. 142; die Israel-Mission in Köln an den israelischen Außenminister vom 2. 2. 1965, ISA, 4326/17.

⁸¹ AAPD 1963, Bd. 3, Dok. Nr. 455, S. 1568–1569; AAPD 1965, Bd. 2, Dok. Nr. 213, S. 851–856; Ausarbeitung „Gründe, die gegen eine Assoziierung Israels mit der EWG sprechen“ vom Mai 1964, PA, B36, Nr. 111, IB4, 82.00–82.80, 92.19.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die EWG nach Auffassung ihrer Mitgliedstaaten, allen voran der Bundesrepublik, und entgegen israelischen und arabischen Vorstellungen, ausschließlich europäischen Ländern offen stehen sollte. Als Frankreich und subalterne Beamte der westdeutschen Außenpolitik an einem gewissen Punkt dann mehr Offenheit gegenüber den Arabern zeigten, wurde dies von den Entscheidungsträgern der westdeutschen Außenpolitik wieder zu Israels Gunsten ausgeglichen. Demgegenüber zeigten sich die israelischen Politiker und Diplomaten bundesdeutschen Vertretern gegenüber auch im Zusammenhang mit der EWG reizbar und voreingenommen. Im Endeffekt setzten sich die europäischen Interessen durch.

5. Verschärfung der deutsch-israelischen Gegensätze

Im letzten Jahr vor der Aufnahme diplomatischer Beziehungen hoben sich die deutsch-israelischen Beziehungen kaum vom bereits bekannten Muster ab: Das Auswärtige Amt beharrte weiter hartnäckig auf der Offerte eines deutschen Generalkonsulats in Israel, geführt von einem Generalkonsul mit persönlichem Botschafterrang, als Zwischenlösung, was in Israel als Affront empfunden wurde. Mit diesem Angebot werde nicht nur der arabischen Erpressung nachgegeben und Israel auf die Ebene der DDR zurückgestuft – die Israelis waren äußerst ungehalten über das Argument des Auswärtigen Amts, daß die DDR in den arabischen Staaten ähnlich vertreten sei –, sondern faktisch auch die Haltung der Feinde Israels akzeptiert, daß der jüdische Staat ein vorübergehendes Phänomen darstelle. Die Araber würden den Staat Israel als „besetztes Palästina“ oder als „sogenanntes Israel“ bezeichnen und damit auf die westdeutsche Verwendung der Begriffe „Zone“, „SBZ“ oder „Mitteldeutschland“ anspielen, mit der in der Bundesrepublik der illegitime und temporäre Charakter des Sowjetsatelliten unterstrichen werde. Die Teilung Palästinas, so die israelische Argumentation, werde der Teilung Deutschlands gleichgesetzt. Indem es Israel die Anerkennung als normaler Staat verweigere, bestätige das Auswärtige Amt oder „Schröder und die anderen ehemaligen Nazis“, wie die westdeutsche Diplomatie zu jener Zeit in den israelischen Dokumenten auch genannt wurde, die arabische Haltung.⁸² Das Auswärtige Amt wies im Gegenzug erneut auf die Gefahren hin, mit denen die Bundesrepublik konfrontiert sei. Für eine Änderung der Lage bestand wenig Hoffnung.

Die zunehmende Spannung zwischen den beiden Staaten kam auf verschiedenen Ebenen zum Ausdruck. Schröder weigerte sich, Peres zu empfangen, und westdeutsche Botschaften wiesen jüdische Delegationen ab.⁸³ Der arabische Boykott stützte sich zunehmend auf die Zusammenarbeit mit deutschen Firmen, und die israelische Seite warf dem Auswärtigen Amt Gleichgültigkeit gegenüber den

⁸² Eytan an das israelische Außenministerium vom 24. 2. 1965, ISA, 3533/4.

⁸³ Shinnar an Schröder vom 1. 6. 1964, ISA, 3534/5; der Leiter der Abteilung Westeuropa an den Botschafter in Paris vom 28. 2. 1965; die Botschaft in Lima an den israelischen Außenminister vom 28. 2. 1965, ISA, 3533/5.

israelischen Protesten vor.⁸⁴ Die deutschen Institutionen bemühten sich, die Araber nicht zu verärgern. Aus Furcht vor arabischen Protesten zögerte die Bundesrepublik etwa, dem Staat Israel bei seinen Wasserentsalzungsprojekten zu helfen.⁸⁵ In einem Schreiben des Deutschen Industrie- und Handelstages an das Auswärtige Amt hieß es unter anderem: „Wir glauben feststellen zu können, daß ganz allgemein große Befürchtungen über die Auswirkungen einer möglichen Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel gehegt werden.“⁸⁶ Auch auf einer Botschafterkonferenz wurde erneut vor Beziehungen mit Israel gewarnt.⁸⁷ Selbst die Entschädigung von NS-Opfern stieß auf Schwierigkeiten, und westdeutschen Ämtern wurde vorgeworfen, die Arbeitsroutine in diesem Bereich zu behindern.⁸⁸ Israelische Vertreter warnten vor einer ersten Krise im beiderseitigen Verhältnis und vor einem fatalen Vertrauensverlust.⁸⁹

In diese angespannte Situation platzten Meldungen über die streng geheim gehaltene deutsch-israelische Zusammenarbeit im Nuklearbereich sowie über die militärische Kooperation zwischen beiden Ländern. Erste Informationssplinter, die möglicherweise auf ägyptische Geheimdienstquellen zurückgingen, veröffentlichte ein libanesischer Journalist im Sommer 1964.⁹⁰ Am 23. Oktober des Jahres wies die Kairoer Zeitung *El-Ghoubhouria* auf die deutsch-israelische Zusammenarbeit im Raketen- und Nuklearbereich hin.⁹¹ Zwei Tage später erschien ein Artikel ähnlichen Inhalts in der *Frankfurter Rundschau*, und am 26. Oktober begann die israelische Presse, die Berichte aus der arabischen und westdeutschen Presse zu übernehmen.

Am selben Tag berief das israelischen Außenministerium eine Sitzung ein, an der auch Peres, Shinnar, der Direktor der Westeuropaabteilung und der Presseferent des Ministeriums teilnahmen. Es wurde beschlossen, im Ausland eine Presseerklärung zu veröffentlichen und die Zeitungen im Inland zum Schweigen zu bringen. Die Presseerklärung war bewußt irreführend formuliert:

„Autorisierte israelische Kreise haben die heute in einer Reihe von Zeitungen erschienenen Berichte über die Zusammenarbeit in wissenschaftlichen Bereichen mit militärischer Bedeutung zwischen Deutschland und Israel entschieden zurückgewiesen und sie als reines Phantasieprodukt der Berichterstattung über angebliche Rüstungsabkommen zwischen Israel und Deutschland bezeichnet. Eine gründliche Abklärung hat ergeben, daß diese Information aus Kairo stammt. Kairos Absichten bedürfen keiner näheren Erläuterung, und weitere Kommentare erübrigen sich somit.“⁹²

⁸⁴ Das israelische Außenministerium an Shinnar vom 5. 2. 1964, ISA, 302/8.

⁸⁵ AAPD 1964, Bd. 1, Dok. Nr. 135, S. 567.

⁸⁶ Hipp an Gemünd vom 14. 5. 1964, PA, B36, Nr. 110, 82.00.

⁸⁷ MA'ARIV (Tel Aviv) vom 9. 6. 1964.

⁸⁸ Aufzeichnung von Knopf von Mitte Juli 1964, PA, B36, Nr. 110, 92.00–92.19.

⁸⁹ Efrati an die Abteilung Westeuropa vom 16. 6. 1964; Niederschrift über die Diskussion über die Beziehungen mit Deutschland innerhalb der Abteilung vom 24. 6. 1964, ISA, 3532/4.

⁹⁰ Ein israelisches Dokument behauptet, dass die Information aus dem Libanon nach Ägypten gelangte: Abteilung Westeuropa an das Ministerbüro vom 28. 10. 1964, ISA, 4332/13.

⁹¹ Abteilung Westeuropa an das Ministerbüro vom 28. 10. 1964, ISA, 4332/18.

⁹² Ebd.

Inzwischen hatte die Bundesregierung ihrerseits beschlossen, die Enthüllungen zu bestätigen, aber ihre Bedeutung herunterzuspielen und zu betonen, daß keine weiteren Abkommen dieser Art unterzeichnet würden. Eine entsprechende Verlautbarung wurde vorbereitet und der israelischen Regierung zugestellt. Sie hatte folgenden Wortlaut:

„Die Bundesregierung hält grundsätzlich daran fest, in Spannungsgebiete, wie dem Nahen Osten, keine Waffen zu liefern.

Sofern hiervon abgewichen worden ist, handelt es sich um begrenzte Ausnahmen, die in Zukunft fortfallen werden.

Die Bundesregierung wird in diesem Sinne die interessierten Regierungen unterrichten.“⁹³

Eschkol beauftragte nach dem Eingang des Textes Shinnar, Erhard zu bitten, das Problem mit der israelischen Seite zu erörtern und in der Zwischenzeit keine öffentlichen Erklärungen abzugeben.⁹⁴

Shinnar, der im Anbetracht des Auslaufens des Schilumimabkommens die meiste Zeit in Israel verbrachte, kam am 4. November in Bonn an und wurde unverzüglich vom Kanzler empfangen. Shinnars Hauptaufgabe war es, den zweiten Satz der vorgeschlagenen deutschen Presseerklärung zu eliminieren. Eschkol gefiel nicht, daß die deutsche Militärhilfe als „begrenzte Ausnahme“ beschrieben wurde und daß sich die Bundesrepublik öffentlich dazu verpflichtete, in Zukunft kein weiteres Abkommen in diesem Bereich mehr abzuschließen.⁹⁵ Die israelische Regierung betrachtete den Satz als ungerechtfertigtes Geschenk an die Araber, als Kapitulation vor arabischer Erpressung. Shinnar erörterte auch andere offene Fragen zwischen den beiden Staaten, doch die deutsche Presseerklärung erwies sich als äußerst belastend. Erhard erklärte seinem Gegenüber, das Auswärtige Amt bestehe aus ihm nicht bekannten Gründen auf dieser Formulierung. Gleichzeitig wollte er wissen, ob Israel einverstanden sei, statt Waffen Geld zu bekommen. Shinnar bejahte die Frage und setzte sich damit in Gegensatz zur etablierten Politik der israelischen Regierung.⁹⁶

Staatssekretär Carstens forderte die Botschafter der Bundesrepublik in einem Rundschreiben, offensichtlich mit Zustimmung des Bundeskanzlers und des Bundesaußenministers, dazu auf, weitere Schritte mit der Bundesregierung abzustimmen und abzuwarten. Gleichzeitig kündigte er eine Presseerklärung an. Zudem wurde darauf hingewiesen, daß die Bundesrepublik keine neuen Verpflichtungen hinsichtlich der Lieferung von Waffen eingehen werde, was sowohl für Munition als auch für Waffensysteme gelte. Die Bundesrepublik werde keine fremden Truppen ausbilden und keine gesetzlichen Beschränkungen gegen die Wissenschaftler in Ägypten verabschieden, hieß es. Künftige Wirtschaftshilfe, so das Rundschrei-

⁹³ Vermerk von Schirmer für den Staatssekretär vom 4. 11. 1964, PA, B36, Nr. 114, IB4, 84.02, 92.19.

⁹⁴ Eiltelegramm des Büros des israelischen Außenministers an Golda Meir in Montevideo vom 3. 11. 1964, ISA, 4332/13; zum Text der mündlichen Botschaft vom 3. 11. 1964: ISA, 4326/17.

⁹⁵ Ebd., Text der mündlichen Botschaft; vgl. auch SHINNAR, Bericht eines Beauftragten, S. 146 ff.

⁹⁶ AAPD 1964, Bd. 2, Dok. Nr. 312, S. 1235–1239; SHINNAR, Bericht eines Beauftragten, S. 145; OSTERHELD, Außenpolitik, S. 120.

ben weiter, werde gleichmäßig zwischen den arabischen Staaten und Israel aufgeteilt, und nach Ablauf des Schilumimabkommens werde die Bundesrepublik in Israel eine Handelsmission mit konsularischen Vollmachten eröffnen. Carstens fügte hinzu, daß die Presseerklärung ausdrücklich darauf hinweisen werde, daß die Bundesrepublik derzeit nicht an der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel interessiert sei.⁹⁷

Der späteren Darstellung von Staatssekretär Carstens zufolge wußte Erhard bei seinem Gespräch mit Shinnar vom Inhalt der Presseerklärung, stellte die Haltung der Bundesrepublik aber offensichtlich anders dar. Das Dokument offenbart den Willen des Auswärtigen Amtes, das deutsch-israelische Problem einer vorläufigen Lösung zuzuführen. Genauer betrachtet, erwiesen sich die meisten Passagen jedoch als ungünstig für Israel. Die einzige anscheinend antiarabische Feststellung betraf die Absicht, die Beziehungen zu Israel zu formalisieren. Doch es handelte sich, wie erwähnt, um eine für Israel unakzeptable Art der Normalisierung. Israel wurde darin zwar gleich behandelt, aber es handelte sich um eine Gleichheit, die einer Diskriminierung des jüdischen Staates gleichkam. Bleibt die Frage, ob Schröder und Carstens selbst glaubten, Israel für diesen Plan gewinnen zu können. Zweifellos brachte Carstens die umstrittenen Fragen zwischen der Bundesrepublik und Israel geschickt zur Geltung. Aber die laufenden und zukünftigen Waffenlieferungen waren für Israel von immenser Wichtigkeit. Die israelische Regierung unternahm deshalb größte Anstrengungen in diesem Bereich. Carstens wußte, daß der umkämpfte Staat auch dringend auf diplomatische Beziehungen und materielle Hilfe, die zwei weiteren Eckpunkte des erwähnten Dreiecks, angewiesen war und setzte alle drei Punkte so ein, um Israel zum Einlenken zu zwingen. Carstens oft geäußerte Kritik am israelischen Anspruch auf ein „Sonderverhältnis“ läßt darauf schließen, daß der Staatssekretär (und der Minister über ihm) entschlossen waren, die Schilumimära abzuschließen und ein neues Kapitel in den beiderseitigen Beziehungen ohne besondere Privilegien für Israel aufzuschlagen. In seinem Rundschreiben betonte Carstens, daß das Schilumimabkommen 1965 auslaufe, und daß die Zeit reif sei für die „Klärung und Bereinigung der Situation“.⁹⁸ Die Ära der „regulären Beziehungen“ zwischen Israel und Westdeutschland war angebrochen.

Die israelische Regierung war gegen die Streichung der Waffenlieferungen und forderte die Einhaltung der gemachten Zusagen. Erst in diesem Moment wurde deutlich, daß zwischen den beiden Verteidigungsministerien keine schriftliche Vereinbarung existierte und daß die bisherige Zusammenarbeit auf Vertrauensbasis erfolgte. Israel lehnte zudem den deutschen Vorschlag ab, die Waffenlieferungen durch Wirtschaftshilfe zu ersetzen. Das israelische Beharren auf diesen Forderungen führte zu einer halbjährigen aufreibenden Kontroverse.

Ministerpräsident Eschkol äußerte in einem Schreiben an Bundeskanzler Erhard den Wunsch einer direkten Begegnung. Die beiden Politiker hatten sich bereits als Minister getroffen und führten nun als Regierungschefs die Tradition des Briefwechsels von Adenauer und Ben Gurion weiter. Eschkol bat um ein Treffen

⁹⁷ AAPD 1964, Bd. 2, Dok. Nr. 308, S. 1227–1229.

⁹⁸ Ebd.

auf neutralem Boden, doch die logistischen Probleme erwiesen sich als besonders zäh.⁹⁹ Das Auswärtige Amt meldete zudem politische Vorbehalte an. Die westdeutsche Diplomatie versuchte zu jener Zeit, den ägyptischen Präsidenten zu einem Besuch in der Bundesrepublik zu bewegen und wollte deshalb den Eindruck vermeiden, daß dem israelischen Premier Vorrang gegeben werde.¹⁰⁰ Israel seinerseits hatte nichts einzuwenden gegen einen Besuch von Oberst Nasser in der Bundesrepublik, unter der Bedingung, daß er in bescheidenem Rahmen stattfinden würde.¹⁰¹ Bonn hatte Verständnis für den israelischen Vorbehalt. Um zu vermeiden, daß Nasser als erster arabischer Staatschef der Bundesrepublik einen Besuch abstattet, wurde zuerst der jordanische König nach Bonn eingeladen.¹⁰² Schließlich kam es jedoch weder zu einem Treffen zwischen Eschkol und Erhard noch zu einem Besuch Nassers in der Bundesrepublik. Der israelische Regierungschef wollte mit Erhard verschiedene wichtige Fragen besprechen und bedauerte das Nichtzustandekommen des Treffens.

In diesem Zusammenhang ist der Besuch von Bundestagspräsident Egon Gerstenmaier Ende 1964 in Ägypten zu sehen. Auf Einladung Nassers und auf Anraten des Auswärtigen Amts traf Gerstenmaier mit dem ägyptischen Staatspräsidenten zusammen. Der Bundestagspräsident versuchte Nasser nahezu legen, der Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel bei gleichzeitiger Entschädigung Ägyptens und der Einstellungen von Waffenlieferungen an den jüdischen Staat zuzustimmen. Zudem lud Gerstenmaier seinen ägyptischen Gastgeber zu einem Gegenbesuch in der Bundesrepublik ein. Der Präsident des Bundestages hatte den Eindruck, daß Nasser bereit war, auf den Vorstoß einzugehen. Er war sehr enttäuscht als sich die Übergabe der formellen Einladung verzögerte und die sich bietende Gelegenheit schließlich ungenutzt verstrich.¹⁰³

Die Enthüllungen über das Rüstungsgeschäft und die Begleitumstände lösten einen Sturm der Entrüstung aus. Israel eher gleichgültig gegenüberstehende und antiisraelische Kreise waren außer sich vor Wut, und sogar ausgesprochen proisraelische Vertreter in den Reihen der CDU und der SPD äußerten scharfe Kritik.¹⁰⁴ Die Presse ritt heftige Attacken gegen Erhard und gaben jenen Kreisen

⁹⁹ Entwurf für eine Antwort auf das Telegramm Nr. 35 von Shinnar vom 20. 1. 1965, ISA, 3533/2.

¹⁰⁰ GERSTENMAIER, Streit und Friede, 498–502; Carstens an die deutsche Botschaft in Damaskus vom 19. 11. 1964, PA, B36, Bd. 110, 82.00.92.19; Die AUSWÄRTIGE POLITIK, Nr. 193, S. 531.

¹⁰¹ Niederschrift über die Beratungen von Lubrani mit Nachum Goldmann vom 9. 12. 1964, ISA, 3532/7.

¹⁰² Das Außenministerium an die Botschaft in Washington vom 9. 1. 1964, ISA, 4336/5; die Israel-Mission in Köln an das Außenministerium vom 23. 12. 1964, ISA, 3531/25; die Abteilung Westeuropa an Shinnar in Köln o.D., ISA, 302/8.

¹⁰³ GERSTENMAIER, Streit und Friede, S. 500–501; AAPD 1964, Bd. 2, Dok. Nr. 352, S. 1374–1379.

¹⁰⁴ Sänger an Schmid vom 14. 10. 1964, AdsD, Nachlaß Carlo Schmid, Nr. 1278; Sänger an Schmid vom 2. 11. 1964, AdsD, Nachlaß Erler, Nr. 120; VERHANDLUNGEN DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES, 4. WP, 137. Sitzung am 15. 10. 1964, S. 6801; Schirmer an Schröder vom 6. 11. 1964, PA, B36, Nr. 114, IB4, 84.02–92.19; Savir an die Abteilung Westeuropa vom 10. 10. 1964, ISA, 3531/1; Ludwig Rosenberg an Aharon Becker vom 2. 11. 1964,

Auftrieb, die dem Bundeskanzler politische Unfähigkeit, Widersprüchlichkeit und falsche Entscheidungen vorwarfen. Erhard haftete bald der Ruf eines schwachen Kanzlers an. Die Spannungen zu Israel erwies sich für den Bundeskanzler als Belastung, die es abzubauen galt, um sein persönliches Ansehen und die Regierung zu retten.

Der arabische Zorn ergoß sich in Strömen, und die DDR tat ihr Bestes, um ihn noch mehr anzuheizen. Die arabische Presse klagte, daß der traditionelle Freund die Araber im Stich gelassen habe. Im Auswärtigen Amt türmten sich arabische Proteste auf, und westdeutsche Missionen berichteten über emotionale Ausbrüche in ihren arabischen Gastländern.¹⁰⁵ Das Auswärtige Amt hielt es daher für notwendig, die arabischen Staaten, besonders die Vereinigte Arabische Republik, gütlich zu stimmen: Das Bonner Ministerium entschied, Gerstenmaiers Vorstellungen nicht aufzugreifen. Aus einer Aufzeichnung von Alexander Böker, Leiter der Unterabteilung B in der Politischen Abteilung I, vom Dezember 1964 kann man jedoch entnehmen, daß das Auswärtige Amt daran zweifelte, ob es angesichts der Bundestagswahlen von 1965 noch längere Zeit möglich sein werde, an der bisherigen Politik festzuhalten, „diplomatische Beziehungen mit Israel vorerst nicht aufzunehmen“.¹⁰⁶ Im Januar 1965 spitzte sich die Lage erneut zu, als bekannt wurde, daß Nasser beabsichtigte, Ulbricht zu einem Staatsbesuch nach Ägypten einzuladen. Begründet wurde der Schritt Nassers u.a. mit Hinweisen auf das deutsch-israelische Waffengeschäft.

Mit einem solchen Schritt hatte man im Auswärtigen Amt nicht gerechnet. Es wurden Verhandlungen mit der VAR gefordert und ein höchst origineller Vorschlag vorgelegt, bestehend aus einem – Maßnahmenpaket! Gemäß dem neuen Plan sollte die Bundesrepublik die Waffenlieferungen an Israel sofort einstellen und sich gleichzeitig für die Unterbindung der Tätigkeit der deutschen Wissenschaftler in Ägypten einsetzen. Israel sollte seinerseits die Forderung nach Aufnahme diplomatischer Beziehungen fallenlassen und die Bundesrepublik im Gegenzug die Verlängerung der Verjährungsfrist für die Verfolgung von NS-Straftätern beschließen.¹⁰⁷ Bei genauer Betrachtung stellt man fest, daß einmal mehr nur Israel zu Konzessionen aufgefordert werden sollte. Zwei der „Zugeständnisse“ an Israel, die Lösung des Wissenschaftlerproblems und der Verjährungsfrage, hatten

ILA, File 132b, 219 a/IV; GERSTENMAIER, Streit und Friede, 497; FRANKFURTER RUNDSCHAU vom 26. 10. 1964; Die WELT vom 27. 10. 1964; STUTTGARTER ZEITUNG vom 28. und 29. 10. 1964.

¹⁰⁵ Müller in Kairo an das AA vom 30. 10. 1964; die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Beirut an das AA vom 2. 11. 1964; die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Kairo an das AA vom 3. 11. 1964, PA, B 36, Nr. 114, IB4, 84.02, 92.19; Werner an Schirmer vom 11. 11. 1964, PA, 84.04, 92.19; Carstens an die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Damaskus vom 19. 11. 1964, B36, Nr. 110, 82.00, 92.19.

¹⁰⁶ AAPD 1964, Bd. 2, Dok. Nr. 378, S. 1480. Eine weitere Ansicht lautete: „Wir waren uns in Bonn darüber klar, dass in der Frage des Zeitpunkts der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Israel eine Entscheidung wahrscheinlich alsbald nach den Wahlen fällig sein dürfte. Auf die Dauer gesehen ist es ja auch ein unwürdiger Zustand, daß wir uns von einem Land wie Syrien unsere Politik gegenüber Israel vorschreiben lassen“: Weber in Damaskus an Voigt, AA, vom 14. 8. 1957, PA, 708, 82.04, 92.19.

¹⁰⁷ AAPD 1965, Bd. 1, Dok. Nr. 41 vom 27. 1. 1965, S. 201–203.

lange Zeit als völlig undurchführbar gegolten und waren nun gemäß den Vorstellungen des Auswärtigen Amts plötzlich tragbar. Offensichtlich um den Eindruck der Kapitulation vor arabischer Erpressung zu vermeiden, bemerkte der Autor des Dokuments, daß „Israels Erpressungstaktik nicht hinter derjenigen der VAR zurücksteht“.¹⁰⁸ Das Auswärtige Amt betrachtete den Staat Israel als Störenfried, der die Bundesrepublik in Auseinandersetzungen mit den arabischen Staaten verwickelte. „Wenn der Staat Israel für unsere Probleme verantwortlich ist, soll er auch die Konsequenzen tragen“, war offenbar der Grundtenor der westdeutschen Diplomatie.

Im folgenden konzentrierte sich das Auswärtige Amt darauf, Nasser dazu zu bewegen, die Einladung an Ulbricht auf unbestimmte Zeit auszusetzen. Um Nasser gütlich zu stimmen, schlug das Amt verschiedene Maßnahmen im Zusammenhang mit Israel vor. So wurde Israel unter Angabe diverser Gründe aufgefordert, auf das Rüstungsabkommen zu verzichten: Das Geschäft habe die Araber zu einer Koalition gegen die Bundesrepublik zusammengeschlossen, was daran zu erkennen sei, daß die freundlichen Gesten der VAR gegenüber der DDR auch von anderen arabischen Staaten unterstützt würden. Die Kommunisten hätten der Bundesrepublik im Nahen Osten den Krieg erklärt, und dieser sei nur durch einen israelischen Verzicht zu gewinnen. Israel könne auch anderswo Waffen erwerben. Westdeutsche Waffenlieferungen würden nur zu einer Ausweitung des kommunistischen Einflusses in der Region führen, worunter Israel dann besonders zu leiden hätte. Es sei deshalb besser für Israel, wenn die Bundesrepublik im Nahen Osten dominant sei und nicht die antijüdische DDR. Die Vorteile der westdeutschen Präsenz in der Region seien auch in den Gesprächen mit den Alliierten betont worden. Mit anderen Worten, das Wohl des Westens sei vom israelischen Verzicht auf westdeutsche Waffenlieferungen abhängig.¹⁰⁹ Böker warf Israel vor, an der Beseitigung des westdeutschen Einflusses im Nahen Osten interessiert zu sein.¹¹⁰ Das Auswärtige Amt machte sich darüber Gedanken, ob neben der Aufkündigung des Waffengeschäfts mit Israel weitere Maßnahmen zu treffen und ob Nasser gegenüber zusätzliche Gesten zu machen seien. Schließlich wurde Nasser mehr Wirtschaftshilfe und eine weitere Verschiebung der Aufnahme formaler Beziehungen zu Israel angeboten. Die westdeutsche Diplomatie drohte auch mit der Einstellung der laufenden Wirtschaftshilfe und erwog eine Anpassung der Hallsteindoktrin, um den automatischen Abbruch der Beziehungen im Falle der Anerkennung der DDR zu vermeiden.¹¹¹

Insgesamt hinterließ die Politik des Auswärtigen Amtes einen Eindruck von Widersprüchlichkeit und Richtungslosigkeit. Boten und Unterhändler reisten im Auftrag des Amtes in verschiedene Länder. Der Bundestagsabgeordnete Erik Blumenfeld (CDU) kontaktierte den Eschkol-Vertrauten und Geschäftsmann Yeku-

¹⁰⁸ Ebd.

¹⁰⁹ AAPD 1965, Bd. 1, Dok. Nr. 39, S. 195–197; Nr. 52, S. 243–246; Nr. 61, S. 275–276; Nr. 79, S. 331–333; Nr. 90, S. 272–276; Nr. 91, S. 376–381; Nr. 93, S. 393–394.

¹¹⁰ AAPD 1965, Bd. 1, Dok. Nr. 78, S. 329–331.

¹¹¹ AAPD 1995, Bd. 1, Dok. Nr. 39, S. 195–197; Dok. Nr. 52, S. 241–243; Dok. Nr. 56, S. 251–259.

tiel Federmann, um die Reise eines Sonderbeauftragten nach Jerusalem zu organisieren, und der Diplomat Böker wurde zu König Hussein nach Jordanien geschickt, um ihn zur Vermittlung zwischen der Bundesregierung und Nasser zu bewegen. Doch am meisten Hoffnung setzte das Auswärtige Amt offenbar auf die Mission des spanischen Diplomaten Francisco Elorza y Echaniz Marques De Nerva, der sich im Auftrag des Auswärtigen Amtes bemühte, Nasser persönlich davon zu überzeugen, Ulbrichts Besuch abzusagen oder wenigstens auf ein späteres Datum zu verschieben. Marques De Nervas Besuch in Ägypten dauerte vom 4. bis zum 10. Februar 1965.¹¹² Doch De Nerva überschritt seine Kompetenzen, als er dem ägyptischen Premier Ali Sabri versprach, daß die westdeutschen Waffenlieferungen an Israel sofort eingestellt und nie wieder aufgenommen würden und auch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Israel nicht erfolgen werde.¹¹³ Das Auswärtige Amt bestritt, De Nerva das Mandat gegeben zu haben, irgendwelche Verpflichtungen für die Zukunft einzugehen, was letzterer später auch zugab.¹¹⁴

Sabris Erklärungen im VAR-Parlament über die Ergebnisse der Gespräche mit De Nerva am 11. Februar 1965 wurden in Israel und der jüdischen Welt mit Zorn und Bestürzung aufgenommen.¹¹⁵ Die vermeintlichen deutschen Zusagen an Ägypten wurden als krasser Vertrauensbruch gewertet. Die Israelis standen den westdeutschen Aktivitäten in Ägypten ohnehin höchst skeptisch gegenüber, und der ägyptische Triumph wurde als zusätzlicher westdeutscher Affront gegen Israel empfunden. Daran konnten auch die umgehenden Dementis des Auswärtigen Amtes nichts mehr ändern.

Am 10. Februar gab die Bundesrepublik offiziell die Einstellung der Waffenlieferungen an Israel bekannt. Bereits ausgelaufene Schiffe mit Ware für Israel wurden angeblich wieder zurückgerufen. Ein paar Tage später erklärte Bundesregierungssprecher von Hase die Einstellung deutscher Militärausfahrten in Spannungsgebiete.¹¹⁶ Kurz darauf sprach Bundeskanzler Erhard im Bundestag über die bundesdeutsche Nahostpolitik und stellte sie in einen breiteren geschichtlichen Zusammenhang.¹¹⁷ Erhard betonte im wesentlichen, daß sich aus der Verpflichtung Deutschlands gegenüber dem jüdischen Volk nicht ergebe, daß das deutsche Volk auf seine nationalen Rechte verzichten müsse. Dies hieß mit anderen Worten, daß Israel von der Bundesrepublik keine Schritte verlangen könne, die die Wiedervereinigung gefährdeten. Dies implizierte einen schweren Vorwurf. Am 15. Februar 1965 debattierte die Knesset die Israelpolitik der Bundesrepublik, und Eschkol nahm ungewollt zu Erhards Worten Stellung. Er beschuldigte die

¹¹² AAPD 1965, Bd. 1, Dok. Nr. 59, S. 262; Dok. Nr. 73 vom 12. 2. 1965, S. 307–312.

¹¹³ Chronologie vom 14. 2. 1965, ISA, 3433/4; AAPD 1965, Bd. 1, Dok. Nr. 70, S. 297–301.

¹¹⁴ AAPD 1965, Bd. 1, Dok. Nr. 73, S. 307–312; Dok. Nr. 77, S. 324–328.

¹¹⁵ Scheck an die Botschaft in Brüssel vom 12. 2. 1965; Tavor in Köln an das Außenministerium vom 12. 2. 1965, ISA, 3533/3; der Zentralrat an Kanzler Erhard vom 12. 2. 1965; das Generalkonsulat in New York an das Außenministerium vom 14. 2. 1965; der Außenminister an die Botschaft in Washington, an das Generalkonsulat in New York, die Israel-Mission in Köln und an die Botschaften in London, Paris, und Bern vom 15. 2. 1965, ISA, 302/8.

¹¹⁶ Die AUSWÄRTIGE POLITIK, Dok. Nr. 197, S. 536.

¹¹⁷ Ebd., Dok. Nr. 198, S. 537–540.

Bundesrepublik, sich erpressen zu lassen, und erwähnte den so oft wiederholten Leitsatz, daß die Behandlung des jüdischen Volkes ein Prüfstein für Deutschlands Rückkehr in die Völkerfamilie sei.¹¹⁸ Die deutsch-jüdischen Beziehungen waren wohl noch nie so gespannt gewesen, seit Adenauer den Weg der Versöhnung eingeschlagen hatte.

Beobachter auf der jüdischen Seite erachteten die Haltung der Bundesrepublik im besten Fall als gleichgültig, oft aber auch als zynisch und feindselig. Jüdische Organisationen, die sich für die Bestrafung von Kriegsverbrechern einsetzten, und mit der Frage der deutschen Wissenschaftler in Ägypten betraute israelische Diplomaten nutzten diese beiden Themen, um die deutschfeindlichen Wellen zu glätten, die dann aber aufgrund des Verhaltens der Bundesrepublik gegenüber Israel in der Rüstungsfrage erneut in Bewegung gerieten.¹¹⁹ Jüdische Organisationen in den Vereinigten Staaten riefen zum Boykott deutscher Erzeugnisse auf, indem sie die Schritte der Bundesregierung mit dem arabischen Boykott verglichen.¹²⁰ Die dritte Streitfrage brachte das Faß zum Überlaufen.

Die israelische Öffentlichkeit beschäftigte sich vor allem mit der Frage der Wissenschaftler in Ägypten und später auch mit den Rüstungsgeschäften, während in Amerika die Frage der Bestrafung von Kriegsverbrechern dominierte. Nicht zufällig wurden die heftigen Proteste dort von jüdischen Kriegsveteranen angeführt. Der breite internationale Protest im Zusammenhang der Debatten über die Verlängerung der Verjährungsfrist von NS-Straftaten wurde von der israelischen Regierung bis zu einem gewissen Grade für eigene Belange ausgenutzt. Das Problem der Rüstungslieferungen kam erst später zur Geltung. Die Frage der Bestrafung von Kriegsverbrechern und die Konfrontationen mit Bonn über eine große Anzahl von Problemen, denen aus jüdischer Sicht oberste Priorität beigemessen wurde, führte zu einem neuen Höhepunkt der jüdischen Solidarität mit Israel. Zwei weitere Themen, mit denen sich die israelische Diplomatie und Politik intensiv beschäftigte, wurden von der breiten Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen: die Angliederung Israels an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und deutsche Kapitalinvestitionen in Israel. Keines dieser Themen hatte das explosive demagogische Potential der anderen drei Fragen.

Mitten im Streit über die Rüstungslieferungen traf der israelische Finanzminister Pinchas Saphir am 2. Februar 1965 den Bundesminister für Wirtschaft Kurt Schmücker zum Gespräch über dringende israelische, europäische und mediterrane Wirtschaftsfragen. Die drei „brennenden“ Fragen wurden ausgeklammert.¹²¹

¹¹⁸ KNESSET-PROTOKOLLE [Original hebr.], 5. Knesset, 447. Sitzung am 15. 2. 1965, S. 1241–1242.

¹¹⁹ Harman in Washington an Eytan und Levavi, israelisches Außenministerium, mit dem Vermerk „streng geheim“ vom 2. 12. 1964, ISA, 4332/13; das Generalkonsulat in New York an das israelische Außenministerium vom 14. 2. 1965, ISA, 3533/3; Zeev Suphoth an den Botschafter vom 15. 2. 1965; das israelische Außenministerium an Shinnar vom 15. 2. 1965, ISA, 3533/3; AAPD 1965, Bd. 1, Dok. Nr. 106, S. 437–439.

¹²⁰ AAPD 1965, Bd. 1, Dok. Nr. 84, 344–347; NEW YORK TIMES vom 17., 18. und 19. 2. 1965.

¹²¹ Die Israel-Mission in Brüssel an das israelische Außenministerium vom 3. 2. 1965, ISA, 4326/17; NEUE ZÜRCHER ZEITUNG vom 3. 2. 1965; vgl. auch den Zeitungsartikel von: PERES, Der Disput mit Deutschland. Von den fünf anstehenden Fragen maß Peres darin

In Israel wurde ein Großteil der allgemeinen Unzufriedenheit über strittige Fragen des Verhältnisses zu Deutschland von der Opposition aufgenommen und artikuliert, was wiederum auch Regierungsvertreter zwang, dazu Stellung zu nehmen. Dieser Sachverhalt wurde in Bonn nicht genügend zur Kenntnis genommen. Doch auch in der Bundesrepublik machte das Bild der öffentlichen Meinung im Hinblick auf Israel einen verschwommenen Eindruck, obwohl sich verschiedene gesellschaftliche, politische, kirchliche und akademische Institutionen bei der Bundesregierung mit Nachdruck für eine entgegenkommende Haltung gegenüber Israel einsetzten. Eine Unterschriftensammlung des Deutschen Gewerkschaftsbundes für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel scheiterte kläglich: Die Arbeitnehmer wollten nicht unterschreiben.¹²² Der Misserfolg der Petition zeugt davon, daß die führenden SPD-Vertreter und altgediente Mitglieder des SPD-Vorstandes, die die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel aktiv unterstützten, über die Stimmung ihrer Wähler nicht genügend informiert waren. Das Verhalten der Arbeitnehmer war weder auf antijüdische noch auf pro-arabische Einstellungen, sondern schlicht auf Desinteresse zurückzuführen.

Die israelische Regierung war nicht bereit, auf die Waffenlieferungen zu verzichten und statt dessen einer finanziellen Abfindung zuzustimmen. Amerikaner, Briten und Franzosen rieten der israelischen Regierung, sich dem westdeutschen Druck nicht zu beugen und Nasser nicht zu einem diplomatischen Sieg zu verhelten.¹²³ Eschkol faßte den israelischen Standpunkt am 15. Februar 1965 in seiner Rede vor der Knesset wie folgt zusammen: Der Staat Israel sei zu seiner Verteidigung auf Waffen angewiesen und verfolge die Arbeit der Wissenschaftler in Ägypten mit Sorge. Zudem erinnerte er an die moralische Verpflichtung Deutschlands, die Zusagen an Israel einzuhalten und bekräftigte die israelische Weigerung, auf ägyptische Erpressungsversuche einzugehen.¹²⁴ Die israelische Regierung zeigte sich verärgert über die Absicht der Bundesregierung, der VAR einen diplomatischen Sieg zu ermöglichen und über den Versuch, Israel zum Verzicht zu bewegen, um Nasser gütlich zu stimmen. Die ägyptische Politik, so die israelische Darstellung, sei ein leeres Täuschungsmanöver. Das Geldangebot und der Hinweis, daß es

der Angliederung an die EWG und den deutschen Kapitalinvestitionen die größte Bedeutung bei, gefolgt von den Rüstungslieferungen, dem Problem der fremden Wissenschaftler in Ägypten und der Bestrafung von Kriegsverbrechern. Die Frage der diplomatischen Beziehungen wurde gar nicht angeschnitten. In einem Aufsatz, der zwischen Januar und April 1965 entstanden sein dürfte, behandelt Peres wieder vordringlich die EWG-Angliederung und die deutschen Kapitalinvestitionen, sowie die Militärhilfe, die Bestrafung von Kriegsverbrechern und nur beiläufig die Aufnahme diplomatischer Beziehungen und die Wissenschaftlerfrage. PERES, Ha-shlav ha-ba, S. 165.

¹²² Petition für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel. In: DGB-Auslandsdienst 15 vom Nov./Dez. 1964; Memo über die Besprechung zwischen Ben-Nathan und Rosenberg vom 14. 9. 1965, ILA, group 219a Iva, File 132b; HAARETZ (Tel Aviv) vom 12. 1. 1965.

¹²³ Telegramm Jerusalem an Köln vom 12. 1. 1965, ISA, 3533/2; Eytan an die Abteilung Westeuropa vom 23. 1. 1965, ISA, 3533/4; Shinnar an Eytan vom 11. 3. 1965, ISA, 303/8; Memorandum über die Besprechung am 25. 2. 1965, Johnson Library, NSF, Country File, NE, Israel, Memos & Misc., 2/65-11/65, Nr. 139, Dok. Nr. 150.

¹²⁴ KNESSET-PROTOKOLLE [Original hebr.], 5. Knesset, 447. Sitzung am 15. 2. 1965, S. 1241-1242.

sich bei den Waffenlieferungen um ein einmaliges Geschenk gehandelt habe, seien wirkungslos. Der Streit war in israelischen Augen nichts als eine Episode der israelisch-arabischen Auseinandersetzung. Man sah somit keinen Grund zum Nachgeben. Die Blumenfeld-Federman-Initiative war darauf angelegt, die festgefahrenen Verhandlungen durch die Entsendung eines hochrangigen Unterhändlers wieder in Schwung bringen. Später wurde der Bundestagsabgeordnete Kurt Birrenbach (CDU) zur Vertretung der deutschen Interessen in Jerusalem ausersehen.

Genausowenig wie sich die Israelis zu einem freiwilligen Verzicht auf Waffenlieferungen bewegen ließen, war die ägyptische Staatsführung gewillt, auf den Wunsch der Bundesregierung einzugehen und den Ulbricht-Besuch abzusagen. Die Flut von Unterhändlern und Gesandten konnte Nasser nicht umstimmen. Allenfalls waren die Ägypter gemäß Ali Sabris Angebot an De Nerva bereit, den offiziellen Rang des Besuchs zurückzustufen und der DDR die diplomatische Anerkennung zu verwehren. Ulbricht besuchte Ägypten vom 24. Februar bis zum 2. März 1965. Nasser nahm die Einladung zu einem Gegenbesuch an, weigerte sich jedoch, mit der DDR diplomatische Beziehungen aufzunehmen.¹²⁵

Das Zustandekommen des Besuchs war ein politisch-diplomatischer Erfolg für die DDR und gleichzeitig eine Erniedrigung für die Bundesrepublik. Der Bundesregierung standen verschiedene Reaktionsmöglichkeiten offen. Das Kabinett beschloß am 4. und 5. März, die VAR auf wirtschaftlicher, jedoch nicht auf politischer Ebene zu bestrafen und gleichzeitig die Beziehungen zu Israel auf diplomatischer Ebene aufzuwerten.¹²⁶ In der Debatte im Kabinett wurden hauptsächlich zwei Haltungen geäußert: Nasser hart zu bestrafen und sogar die diplomatischen Beziehungen zu Ägypten abzubrechen oder das Rüstungsgeschäft (mit Israel) und das Verhalten der ägyptischen Regierung zu verurteilen, d. h. symbolischen Protest zu markieren und wieder zur Tagesordnung überzugehen. Erhard unterstützte die erste Möglichkeit, Schröder die zweite. Schließlich wurde ein Kompromiß gefunden. Doch das Rüstungsgeschäft belastete die Bundesrepublik weiter, und sowohl die Regierung als auch die Opposition hielten eine möglichst rasche Lösung dieses Problems für unerlässlich.

6. Der Durchbruch

Das Problem der diplomatischen Beziehungen kam nicht zur Ruhe. Wie bereits mehrfach erwähnt, diente das Rüstungsgeschäft als Ersatz für die Normalisierung, und ohne die Beseitigung dieses Hindernisses war keine Änderung dieser Situation zu erwarten. Doch während die Opposition gegen die Waffenlieferungen in der Öffentlichkeit breite Unterstützung fand, war die Frage diplomatischer Beziehungen weitaus kontroverser.¹²⁷

¹²⁵ Beschreibung des Besuchs in: AAPD 1965, Bd. 1, Dok. Nr. 104, S. 432–434.

¹²⁶ WOLFFSOHN, *Neshek l'israel*, S. 73; MENDE, *Von Wende zu Wende*, S. 173–175; DEUTSCHE ISRAEL-POLITIK, S. 121, OSTERHELD, *Außenpolitik*, S. 164–167.

¹²⁷ Dazu liegen keine statistischen Daten vor, doch die Debatten im Bundestag, in den Ausschüssen und Unterausschüssen des Bundestags, in den Bundestagsfraktionen, in der Re-

Die Israelis behaupteten, Erhard und Gerstenmaier seien daran interessiert, das Problem durch „sofortige Anerkennung Israels“ zu lösen, das Auswärtige Amt und das Kanzleramt zögen jedoch die Beschwichtigung Nassers vor. Es war nicht leicht, einen Ausweg aus dieser Situation zu finden.¹²⁸ Die Kabinettsitzung vom 1. Februar 1965 zeigte, daß der Vorschlag des Bundeskanzlers, diplomatische Beziehungen zu Israel aufzunehmen, von der Mehrheit der Minister nicht unterstützt wurde. Für einen entschlossenen Schritt fehlten ihm die Partner. Zu jenen Vertretern, die über die gegebene Situation tief beunruhigt waren, zählte auch der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, Rainer Barzel. Barzel war der Ansicht, daß die Bereinigung des Verhältnisses mit der jüdischen Welt und dem Staat Israel sowie die Erlangung wirklicher Unabhängigkeit nur durch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Israel möglich sei.

Bei seinem USA-Besuch Ende Februar 1965 wurde Barzel mehrmals mit der Nahostfrage konfrontiert. Er traf auch mit jüdischen Delegationen und Persönlichkeiten, darunter auch der israelische Botschafter Avraham Harman, zusammen, der ihn warnend darauf aufmerksam machte, daß ein politisch-diplomatischer Erfolg Nassers das empfindliche Gleichgewicht im Nahen Osten erschüttern und einen arabischen Angriff auf Israel verursachen könnte. Ein solcher Erfolg und nicht die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel, so der Botschafter weiter, würde die Position der Sowjetunion in der VAR festigen. Von Harmans Worten offensichtlich beeindruckt, kehrte Barzel kurz nach dem Gespräch in die Bundesrepublik zurück und erstattete Erhard Bericht.¹²⁹ Es war gerade das Wochenende des 6. und 7. März, und der Kanzler hatte einige Stunden Zeit, um sich das Problem durch den Kopf gehen zu lassen.

Das Resultat der Reflexionen war beispiellos für die Geschichte der Bundesrepublik: Der Kanzler beschloß, unter Anwendung von Artikel 65, der sogenannten Richtlinienentscheidung, dem Staat Israel die Aufnahme diplomatischer Beziehungen anzubieten.¹³⁰ Der Zorn im Auswärtigen Amt und selbst im Kanzleramt war erheblich. Carstens bezeichnete die Entscheidung als Beispiel für „schlechtes Management“.¹³¹ Kurt Osterheld stellte mit Bedauern fest, daß sich der Kanzler über sämtliche Ratschläge hinweggesetzt habe, die der Republik zahlreiche

gierung usw. folgten dem beschriebenen Modell. Die Koalitionsabgeordneten sprachen sich für die Einstellung der Waffenlieferungen aus. Ihre Opposition gegen diplomatische Beziehungen war dagegen weniger ausgeprägt. Die parlamentarische Opposition nahm eine ähnlich Haltung zum Rüstungsabkommen ein, stand dagegen der Beziehungsfrage positiver gegenüber. Die FDP schien in beiden Fragen antiisraelischer als die CDU zu sein. Innerhalb der CDU/CSU-Fraktion gab es Abgeordnete, die sich aktiv für die Aufnahme von Beziehungen einsetzten.

¹²⁸ Eytan an das israelische Außenministerium vom 24. 2. 1965; das israelische Außenministerium an die Mission in Köln vom 23. 2. 1965, ISA, 3533/4; KARL CARSTENS; OSTERHELD, Außenpolitik; BARZEL, Ha-derekh l'kinun ha-yakhasim; BIRRENBACH, Meine Sondermission; MCGHEE, At the creation of a new Germany; LUDWIG ERHARD; RENGER, Juden und Israel.

¹²⁹ BARZEL, Ha-derekh l'kinun ha-yakhasim.

¹³⁰ NEW YORK TIMES vom 8. 3. 1965.

¹³¹ KARL CARSTENS, S. 309.

Schwierigkeiten erspart hätten.¹³² Die Presse, die Öffentlichkeit und ausländische Beobachter begrüßten dagegen den mutigen Schritt des „unentschlossenen Kanzlers“. Sein guter Ruf war gerettet.¹³³ Erhard fällt im selben Zusammenhang noch weitere kontroverse Entscheidungen. Er stellte die langfristigen Kredite an die Vereinigte Arabische Republik ein und ordnete an, andere Kredite neu zu überdenken. Der Ulbricht-Besuch wurde als feindseliger Akt gegenüber der Bundesrepublik bezeichnet, die diplomatischen Beziehungen zu Ägypten jedoch nicht abgebrochen. Der Bundeskanzler verbat sich sodann fremde Einmischung in die bundesdeutsche Außenpolitik, besonders im Zusammenhang mit Israel, und bekräftigte die Einstellung der westdeutschen Waffenausfuhr in Spannungsregionen, einschließlich der Waffengeschäfte mit Israel. Er erklärte sich jedoch bereit, Israel für den Ausfall der Waffenlieferungen finanziell zu entschädigen. Schließlich betonte er den Willen der Bundesrepublik, durch ihre Präsenz weiter zur Entspannung in der Region beizutragen.

Die neue „Erharddoktrin“ versuchte, der westdeutschen Präsenz in der Region einen neuen kohärenten Rahmen zu geben. Deren Durchsetzung war mit erheblichen Anstrengungen verbunden, rettete aber schließlich die Position der Bundesrepublik in der Region. Die arabischen Sanktionen erwiesen sich als unbedeutend.¹³⁴ Im Leitartikel der *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12. März 1965 wurde die Meinung vertreten, daß Nasser die Frage der diplomatischen Beziehungen mit Israel durch seine Schritte stellvertretend für Israel „gelöst“ habe. Man erinnert sich unweigerlich an Nagibs unfreiwilligen Beitrag zur erfolgreichen Abstimmung über das Luxemburger Abkommen im März 1953. Ulbrichts Besuch in Ägypten hatte Erhard nur wenig Spielraum gelassen. Um das internationale Ansehen der Bundesrepublik und das eigene Gesicht zu retten, war Erhard zu entschlossenem Handeln gezwungen. Dies wurde dem Kanzler auch verschiedentlich nahegelegt. Andererseits darf man davon ausgehen, daß er sich mit seiner Entscheidung auch dem Druck anderer Kollegen und Berater entziehen wollte.

Noch bevor Erhards Entscheidung bekannt wurde, war der deutsche Sonderbeauftragte Kurt Birrenbach auf Sondermission nach Israel aufgebrochen. Birrenbach war zweifellos eine gute Wahl für diese Aufgabe: Die Vergangenheit des erfahrenen Unterhändlers war makellos (ein Elternteil seiner Frau war jüdisch), er stand der westdeutschen Schwerindustrie nahe und wurde von seinen Parteikollegen hoch geschätzt. Birrenbach hatte den Auftrag, der israelischen Seite die Eröffnung eines deutschen Generalkonsulats anzubieten, das binnen kurzer Zeit zu einer Botschaft aufgewertet werden sollte. Es war dies die einzige noch mögliche Alternative: Eine Handelsmission war für Israel inakzeptabel und die sofortige Eröffnung einer Botschaft würde den Protest der Araber heraufbeschwören. Der neue Vorschlag gab dem Auswärtigen Amt zudem genug Zeit, die Kontrahenten zu besänftigen. Birrenbach Verhandlungsmandat schloß auch Verhandlungen

¹³² OSTERHELD, Außenpolitik, S. 270–271.

¹³³ FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 8./9. 3. 1965; NEW YORK TIMES vom 9. 3. 1965; NEUE ZÜRCHER ZEITUNG vom 9./10. 3. 1965; LE MONDE vom 9. 3. 1965.

¹³⁴ McGhee an den US-Außenminister vom 7. 3. 1965, Johnson Library, NSF, Country File, Europe and USSR, 2/65–4/65, Germany, Cables, Vol. VI, Cont. 185, 186, Doc. No. 53.

über die Umwandlung der Waffenlieferungen in Finanzhilfe sowie weitere offene Fragen des beiderseitigen Verhältnisses mit ein. Der deutsche Unterhändler hatte vor seiner Reise nach Israel die USA besucht, die entsprechenden Dokumente gelesen und mit den zuständigen Vertretern in Bonn gesprochen. Gut vorbereitet bestieg er also das Flugzeug nach Tel Aviv. Während der Reise fällt Erhard seine historische Entscheidung. Nach der Ankunft in Tel Aviv wurde der ahnungslose Diplomat sofort nach Jerusalem gefahren und erst am nächsten Morgen, am Montag, von seinen israelischen Gesprächspartnern über die neuesten Entwicklungen in Bonn unterrichtet. Birrenbach begab sich sofort ins Nebenzimmer, um mit Carstens zu telefonieren und neue Instruktionen entgegenzunehmen. Die Israelis lauschten dem Gespräch hinter verschlossener Tür.

Bei seinem zweiten Besuch in Israel wurde Birrenbach bereits von einem Sekretär und einem Kodierungsoffizier begleitet und bei seiner dritten und letzten Mission reiste Birrenbach zusammen mit dem erfahrenen Diplomaten Rolf Pauls. Nach jeder Gesprächsrunde kehrte Birrenbach in die Bundesrepublik zurück, um Cartens Bericht zu erstatten und neue Instruktionen zu empfangen. In Israel führte er Gespräche mit Eschkol, Meir, Vizepremier Eban, Peres und anderen führenden Regierungs- und Militärvertretern. Eschkol schätzte er für seine Flexibilität, Peres empfand er dagegen als aggressiv. Der deutsche Unterhändler drohte verschiedentlich mit dem Abbruch der Verhandlungen und der vorzeitigen Rückkehr in die Bundesrepublik. Die schwierigen Fragen lagen vor allem im Rüstungsbereich: Hinsichtlich der Panzerlieferungen erklärten sich die Amerikaner bereit, die Fahrzeuge anstelle der Bundesrepublik auf deutsche Kosten zu liefern, und bezüglich der sechs bei deutschen Werften bestellten Schnellboote einigte man sich darauf, sie im französischen Cherbourg nach deutschen Plänen bauen zu lassen und mit deutschen Motoren auszurüsten. Der Bau eines für die israelische Armee bestimmten Unterseeboots wurde nach England verlegt. Solche Einzellösungen garantierten Israel den Erhalt der benötigten Rüstungsgüter und befreiten die Bundesrepublik von der direkten Verpflichtung. Im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den israelischen Verzicht auf direkte westdeutsche Waffenlieferungen zirkulierten in der Presse Gerüchte, wonach Israel die Bundesrepublik aufgefordert habe soll – eventuell zusammen mit den drei Westmächten –, für die bestehenden Grenzen Israels zu garantieren. Eine solche Erklärung war 1950 bereits einmal abgegeben worden. Die Quelle des neuen Gerüchts war unbekannt. Es wurde von den Verhandlungspartnern jedenfalls dementiert.¹³⁵ Wie die diesbezüglichen wiederholten Erwägungen in israelischen Quellen zeigen, war diese Möglichkeit jedoch nicht völlig aus der Luft gegriffen. Ein weiterer schwieriger Verhandlungsgegenstand war die Wirtschaftshilfe unter dem Titel „Geschäftsfreund“. Eine endgültige Lösung dieser Frage konnte erst im Herbst 1965 gefunden werden. Des weiteren wurde über das Verhältnis Israels zur EWG, die deutsch-israelischen Handelsbeziehungen sowie über ungelöste Fragen im Entschädigungsbereich und andere beiderseitige Detailfragen verhandelt.¹³⁶ Über die

¹³⁵ AAPD 1965, Bd. 2, Dok. Nr. 167, S. 666; NEW YORK TIMES vom 12./13. 3. 1965; NEUE ZÜRCHER ZEITUNG vom 13. 3. 1965.

¹³⁶ AAPD 1965, Bde 1–2, Dok. Nr. 132 und 136, S. 529–539; Dok. Nr. 136, S. 551–555; Dok.

Frage der Bestrafung von Kriegsverbrechern war schon vorher in der Bundesrepublik entschieden worden.

Aus der Vergangenheit klug geworden, stellte Israel die Bundesrepublik diesmal vor vollendete Tatsachen. Am 16. März 1965 stimmte die Knesset namentlich über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik ab. 66 Abgeordnete stimmten dafür, 29 dagegen, und 10 enthielten sich der Stimme. 15 Abgeordnete blieben der Abstimmung fern, darunter mehrere Vertreter linker und religiöser Parteien.¹³⁷ Von den 120 Mitgliedern der Knesset stimmte also mehr als die Hälfte dafür. Die komfortable Mehrheit für diese Vorlage entzog der in der Bundesrepublik oft gemachten Behauptung, daß die Opposition der Israelis die Aufnahme diplomatischer Beziehungen bis zu jenem Zeitpunkt verhindert hätte, die Grundlage. Die lautstarken Auftritte der Opposition in Israel erweckten den Eindruck eines breit abgestützten Widerstandes gegen Beziehungen mit Deutschland, doch die pragmatische Bevölkerung war mehrheitlich anderer Meinung. Mit der raschen Abstimmung wollte man einer Stimmungsänderung in der Bundesrepublik zuvorkommen. Dies wurde auch in der Bundesrepublik so empfunden. Zudem wollte sich die israelische Regierung damit die parlamentarische Rückenbedeckung für den kontroversen Schritt sichern. Die namentliche Abstimmung sollte diesen Effekt noch verstärken, indem sie jeden einzelnen Parlamentarier direkt mit dem Dilemma dieser Entscheidung konfrontierte.

Die deutsch-israelische Konfrontation von 1965 machte einmal mehr die Zerbrechlichkeit der Beziehungen zwischen beiden Völkern deutlich. Die Knessetdebatte über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen beiden Ländern veranschaulichte zudem nicht nur den israelischen Pragmatismus, sondern auch die latente Deutscheindlichkeit und die Intensität der mit dieser Frage verbundenen inneren Konflikte. Ein Vorschlag der Cherut-Partei, über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik eine Volksabstimmung durchzuführen, scheiterte zwar kläglich, doch kein einziger Redner zeigte Verständnis für das Verhalten der Bundesregierung angesichts der letzten Entwicklungen und im Zusammenhang mit den strittigen Fragen. Wie schon so oft in der Vergangenheit, setzte die israelische Seite auch diesmal voraus, daß der Holocaust Deutschland moralisch dazu verpflichtet, die jüdischen Anliegen zu unterstützen.¹³⁸

7. Die arabische Reaktion

Ulbrichts Visite in Kairo stieß in den meisten arabischen Hauptstädten auf wenig Verständnis. Weitgehend einig war sich die arabische Welt dagegen in ihrer Feind-

Nr. 138, S. 557–558; Dok. Nr. 142, S. 582–584; Dok. 167, S. 663–670; Dok. Nr. 172–173, S. 681–690; Dok. Nr. 177–178, S. 707–717; Dok. Nr. 181, S. 728–731, Dok. Nr. 185, S. 740–744. Birrenbachs Notizen über die Verhandlungen in Israel befinden sich im ACDP, Nachlaß Birrenbach, I-432, 132/2 und I-433, 133/2.

¹³⁷ KNESSET-PROTOKOLLE [Original hebr.], 5. Knesset, 460. Sitzung am 16. 3. 1965, S. 1567–1568.

¹³⁸ Ebd., S. 1540–1569.

schaft gegenüber Israel. Die sogenannten progressiven arabischen Staaten, Ägypten und Syrien (die VAR) sowie der Irak standen dem Ostblock nahe und waren gleichzeitig intensiv antiisraelisch. Doch auch das „reaktionäre“, prowestliche Saudi-Arabien stand diesen Staaten in punkto Israelfeindlichkeit in nichts nach. Die meisten arabischen Staaten unterhielten diplomatische Beziehungen mit der Sowjetunion, jedoch nicht mit der DDR, obwohl die DDR Konsulate in Kairo, Damaskus und in weiteren arabischen Staaten unterhielt. Die arabischen Staaten und die Arabische Liga protestierten energisch gegen das deutsch-israelische Rüstungsgeschäft. Dieses Geschäft diente auch als Vorwand für die Einladung Ulbrichts nach Kairo, die in Wirklichkeit auf ganz anderen, nicht mit Israel zusammenhängenden Gründen beruhte. Bonns Proteste verhallten im Leeren, doch die meisten arabischen Staaten konnten der Konfrontation mit der Bundesrepublik wenig Positives abgewinnen. Wie Ernst Majonica später feststellte, waren die meisten Entwicklungsländer, einschließlich der arabischen Staaten, daran interessiert, ihre Blockfreiheit zu bewahren. Die Anerkennung der DDR war diesem Status nicht förderlich und drohte, die Staaten zu Sowjetsatelliten zu stempeln.¹³⁹ Um die volle Unabhängigkeit und den gleichberechtigten Status unter den Blockfreien zu bewahren, gingen die arabischen Staaten zur DDR auf Distanz. Majonica fügte hinzu, daß Staaten, die in den Genuß von westdeutscher Wirtschaftshilfe kamen, mehr Sensibilität für die deutschen Anliegen an den Tag legten.¹⁴⁰ Die „reaktionären“ arabischen Staaten, auch jene, die Beziehungen mit der Sowjetunion unterhielten (Saudi-Arabien gehörte bekanntlich nicht dazu) verzichteten darauf, die DDR zu umwerben. Gute Beziehungen zum Westen hatten klar Vorrang. Ost-Berlin versuchte, diesen informellen Boykott vergeblich zu durchbrechen. Der Wunsch, die Bundesrepublik nicht zu verärgern, und nicht irgendwelche Abneigungen gegen die DDR hielt die Blockfreien auf Distanz zu diesem Staat. Die Entwicklungsländer waren mit den feinen Unterschieden zwischen den beiden deutschen Staaten nicht so vertraut, und beide profitierten dort vom guten Ruf der deutschen Qualität. Für die Schranken zwischen diesen Ländern und der DDR waren also die westlichen Warnungen verantwortlich. Eine wichtige Rolle spielten natürlich auch die bereits erwähnten wirtschaftlichen Vorteile der Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik und die Hallsteindoktrin, die kein Land leichtfertig ignorieren konnte. Die Hallsteindoktrin und die zahllosen Vorteile der Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik erwiesen sich zusammen als ausschlaggebend für das Stillhalten der Blockfreien und selbst so arroganter Staaten wie Syrien, wenn auch die Rückendeckung der USA und der westeuropäischen Staaten für die westdeutsche Politik gegen Ende des Kalten Krieges erheblich zurückging. Ulbrichts Besuch in Kairo hatte jedenfalls nicht den in Ostberlin erhofften Effekt. Es folgten keine weiteren Einladungen aus anderen arabischen Staaten.

Da die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen zu Israel unmittelbare Auswirkungen auf das Verhältnis der Bundesrepublik zu den arabischen Staaten haben mußte, unterrichtete Carstens den ägyptischen Botschafter über die gefällten Beschlüsse bereits am 7. März 1965. Die Arabische Liga empfahl daraufhin aufgrund

¹³⁹ MAJONICA, *Deutsche Außenpolitik*, S. 87–88.

¹⁴⁰ Ebd., S. 264.

von Konsultationen am 9. März den dreizehn Mitgliedsstaaten, die Beziehungen zur Bundesrepublik abubrechen. Fünf Tage später beschloß die Liga, die Empfehlung bis zum Botschafteraustausch zwischen der Bundesrepublik und Israel auszusetzen.¹⁴¹

Der folgende Zeitabschnitt war von intensiven diplomatischen Bemühungen der Bundesrepublik geprägt. Die Bundesregierung entsandte Sonderbeauftragte in arabische Hauptstädte, um die Regierungen der betreffenden Ländern von anti-deutschen Schritten abzuhalten. Gerstenmaier gelang es, König Hassan II. von Marokko davon zu überzeugen, die Beziehungen zur Bundesrepublik nicht abubrechen. Tunesien und Libyen folgten nach.¹⁴² Bestimmte arabische Staaten, darunter Saudi-Arabien und Jordanien, setzten die Empfehlung der Arabischen Liga nur sehr widerwillig um, hatten jedoch unter den gegebenen Umständen keine andere Wahl. Die überwältigende Mehrheit der arabischen Staaten war in Wirklichkeit nicht daran interessiert, die Beziehungen zur Bundesrepublik abubrechen, und sogar Nasser hoffte, weiter als Brücke zwischen den arabischen Staaten und der Bundesrepublik wirken zu können.¹⁴³ Mit keinem arabischen Staat wurden die wirtschaftlichen Beziehungen ganz abgebrochen, und auch die konsularischen Dienste funktionierten weiter. Aus Furcht vor den arabischen Reaktionen bat Birrenbach seine israelischen Gesprächspartner eindringlich, auf die Bedürfnisse der Bundesrepublik Rücksicht zu nehmen. Es könne weder im Interesse des Westens noch Israels liegen, wenn die Bundesrepublik aus der Region verbannt werde.¹⁴⁴ Die arabischen Staaten machten ihre Drohung am 13. Mai 1965 wahr, als die Bundesrepublik und Israel Verlautbarungen über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen austauschten.

Die Folgen der Krise waren weniger schlimm als vom Auswärtigen Amt ursprünglich befürchtet. Zwar brachen zehn Staaten die diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik ab. In Kairo, Bagdad, Beirut und weiteren arabischen Städten kam es zu Demonstrationen und Ausschreitungen. In der libyschen Hauptstadt Tripolis versuchte der Mob, die deutsche Botschaft zu stürmen. Dabei wurden 23 Personen verletzt. Deutsche Institutionen in der arabischen Welt mußten für mehrere Tage geschützt werden.¹⁴⁵ Bald kehrte jedoch wieder der Alltag ein. Bundesaußenminister Schröder bedankte sich bei den abreisenden deutschen Diplomaten für ihren unermüdlichen Einsatz und versicherte ihnen, daß die Bundesrepublik sehr daran interessiert sei, die Freundschaft mit den arabischen Staaten zu bewahren, und daß die Bundesregierung alles daran setzen werde, die abgebrochenen diplomatischen Beziehungen wiederherzustellen.¹⁴⁶

Sehr bemerkenswert ist der Umstand, daß bei dieser Gelegenheit kein einziger arabischer Staat oder irgendein anderes Entwicklungsland die DDR offiziell aner-

¹⁴¹ AAPD 1965, Bd. 1, Dok. Nr. 134, S. 540–548.

¹⁴² NEUE ZÜRCHER ZEITUNG vom 13. 3. 1965; Die AUSWÄRTIGE POLITIK, S. 543 („Zur Entschließung der Arabischen Liga“ vom 15. 3. 1965).

¹⁴³ BÜREN, Bemerkungen, S. 52.

¹⁴⁴ AAPD 1965, Bd. 1, Dok. Nr. 132, S. 529–535.

¹⁴⁵ Die WELT (Hamburg) vom 17./18. 5. 1965.

¹⁴⁶ Rundschreiben von Bundesaußenminister Gerhard Schröder an die deutschen Diplomaten in arabischen Staaten vom 5. 5. 1965, ACDP, I-483, 685/1.

kannte bzw. mit ihr diplomatische Beziehungen aufnahm.¹⁴⁷ Ägypten appellierte an die Bundesrepublik, die kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen, Wirtschaftshilfe inklusive, weiterzuführen. Dabei verpflichtete sich Kairo, für die Sicherheit der westdeutschen Kulturinstitutionen zu garantieren und den Status der DDR-Vertretung in Ägypten nicht zu ändern.¹⁴⁸ Ein arabischer Staat nach dem anderen informierte die Bundesregierung darüber, daß keine Absicht bestehe, Ostdeutschland anzuerkennen. Äthiopien und ähnliche Staaten begrüßten die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel sogar, und selbst die Verärgerung der arabischen Staaten über die neue Situation war offenbar begrenzt. Die abgebrochenen Beziehungen wurden jedenfalls nach wenigen Jahren wiederhergestellt.

Der israelische Kommentar dazu an Bonns Adresse lautete: „Wir haben es euch ja gesagt“. Das Auswärtige Amt und andere deutschen Institutionen und Persönlichkeiten waren perplex. Niemand hatte mit einem so glimpflichen Ausgang der Krise gerechnet, obwohl das Auswärtige Amt – im Rahmen seiner Aufgaben wohlgemerkt – alle mögliche Hilfe anzubieten hatte, damit es ihm gelang, die negativen Folgen einzudämmen, nachdem es kurz zuvor noch den „Eindruck der Hilflosigkeit der Bundesregierung“ beklagt hatte.¹⁴⁹ Doch weshalb kam der Wandel in der bundesdeutschen Außenpolitik so spät? Das Auswärtige Amt hat sich offenbar noch bis zum letzten Moment gegen diplomatische Beziehungen mit Israel gesperrt, selbst nach Erhards Beschluß. Erich Mende, der Vorsitzende der FDP in der fraglichen Zeit und damaliger Gegner der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zum jüdischen Staat, räumte den (verbreiteten) Fehler Jahre später ein.¹⁵⁰ In den verfügbaren Dokumenten des Auswärtigen Amtes wird dagegen kein Fehler zugegeben.

Die Hallsteindoktrin konnte sich in ihrer damaligen Form nicht mehr durchsetzen. Der Alleinvertretungsanspruch und die Nichtanerkennungspolitik scheiterten im Nahen Osten an den besonderen Umständen des israelisch-arabischen Konflikts. Zuverlässig unter bestimmten Bedingungen, erwies sich die Hallsteindoktrin in den sich ändernden Umständen als zu wenig anpassungsfähig. Die Bundesregierung blieb somit ohne strategisches Konzept. Auch das Dreieck Beziehungen-Geld-Waffen war langfristig nicht stabil, und als es dann tatsächlich in sich zusammenbrach, stand Bonn den legitimen Interessen der beiden Konfliktparteien im Nahen Osten hilflos gegenüber. Die Konfrontation zwischen beiden Seiten führte zur Explosion, nach der Bonn ohne langfristige Strategie dastand. Die Sozialdemokraten nannten das Debakel „Stalingrad der Bonner Nahostpolitik“, und Bundesaußenminister Schröder nutzte die Gunst der Stunde zur Förderung seiner Ostpolitik.¹⁵¹ Der Schluß liegt nahe, daß die Krise der bundesdeut-

¹⁴⁷ AAPD 1965, Bd. 1, Dok. Nr. 150, S. 614–619; Dok. Nr. 161, S. 651–653.

¹⁴⁸ AAPD 1965, Bd. 1, Dok. Nr. 131, S. 527–528; EL-AHRAM (Kairo) vom 15. 5. 1965.

¹⁴⁹ AAPD 1965, Bd. 2, Dok. Nr. 154, S. 630.

¹⁵⁰ MENDE, Von Wende zu Wende, S. 176; Gespräch mit Mende in Bonn am 29. 6. 1988.

¹⁵¹ SPD-Pressedienst vom 12. 2. 1965, AdSD, SPD-Parteivorstand, Abt. Int. Beziehungen, Akte Nr. 2936.

schen Außenpolitik im Nahen Osten von 1964 bis 1965 die Wegbereiterin der Ostpolitik der Großen Koalition war.

In einer Presseerklärung des israelischen Außenministeriums zur neuen Situation nach der Abreise Birrenbachs hieß es, Bonn sei weiterhin an guten Beziehungen zu den arabischen Staaten interessiert. Es sei deshalb zu erwarten, daß die zukünftige deutsche Politik nicht immer den israelischen Wünschen entsprechen werde. Dennoch stehe jetzt schon fest, daß die Krise für Israel sehr positiv verlaufen sei. Die milde Reaktion der Araber komme den israelischen Interessen entgegen und zeige der Weltöffentlichkeit, daß kein Grund zur Furcht vor arabischen Drohungen bestehe. Für die Bundesrepublik, so das israelische Außenministerium weiter, stelle die Aufnahme diplomatischer Beziehungen einen neuen außenpolitischen Ansatz dar, der neue und positive Entwicklungen zu Israels Gunsten mit sich bringe. Doch all dies hänge von der tatsächlichen Politik der Bundesregierung ab. Israel und die jüdische Welt würden die Bundesrepublik jedenfalls an ihren Taten messen. Diese Politik werde Gelegenheit bieten, die Beziehungen mit der deutschen Jugend und mit den an engen Beziehungen zu Israel interessierten Kreisen der deutschen Bevölkerung zu vertiefen.¹⁵²

In einem Schreiben an den israelischen Generalkonsul in New York bedankte sich Zeev Scheck, der Direktor der Westeuropaabteilung im israelischen Außenministerium, bei der jüdischen Gemeinschaft in den Vereinigten Staaten für ihren entscheidenden Beitrag zum erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen mit der Bundesrepublik. Gleichzeitig äußerte er sich skeptisch im Hinblick auf Schröders weitere Schritte. Auch wies er darauf hin, daß bestimmte Kreise der westdeutschen Bevölkerung ausgesprochen proisraelisch seien, während andere eher der arabischen Seite zuneigten.¹⁵³ Die zusammenfassende israelische Beurteilung der Krise um die Rüstungslieferungen und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen kann als vorsichtiger Optimismus gewertet werden. Die israelische Diplomatie war mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik sehr zufrieden, gab sich im Hinblick auf die Zukunft jedoch zurückhaltend.

Da man sich im Auswärtigen Amt bewußt war, daß die arabischen Staaten erst dann mit Sanktionen reagieren würden, wenn die Bundesrepublik ihrerseits operative Schritte unternehmen sollte, versuchten die Diplomaten die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen möglichst hinauszuschieben, um die arabischen Staaten inzwischen davon zu überzeugen, die Beziehungen zur Bundesrepublik nicht abzubrechen, und die Zeit zur Vorbereitung künftiger außenpolitischer Strategien für diesen Fall zu nutzen. Diese Aktivitäten wurden in Israel mit großem Argwohn verfolgt. Die erst kürzlich überwundene Mißstimmung schien wieder Einzug zu halten, begleitet von gegenseitigen Vorwürfen und scharfen schriftlichen Protesten.¹⁵⁴ Das Auswärtige Amt wertete dies als Signal für die Umsetzung der

¹⁵² Ausarbeitung „Punkte zur Einführung für Journalisten in Sachen Beendigung der Verhandlungen und Aufnahme diplomatischer Beziehungen“ vom 13. 5. 1965, ISA, 3533/10.

¹⁵³ Der Leiter der Abteilung Westeuropa an das Generalkonsulat in New York vom 25. 5. 1965, ISA, 3533/10.

¹⁵⁴ Erler an Erhard vom 1. 6. 1965, AdsD, Nachlaß Erler; ZWISCHEN MORAL UND REALPOLITIK, Dok. Nr. 237, S. 651–653.

beschlossenen Schritte. Am 13. Mai tauschten Bundeskanzler Erhard und Premierminister Eschkol Verlautbarungen über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen aus, die zusätzlich folgende gemeinsame Regierungserklärung enthielten: „Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, aufgrund einer ihr von dem Bundespräsidenten erteilten Ermächtigung, und die israelische Regierung sind übereingekommen, zwischen ihren beiden Ländern diplomatische Beziehungen aufzunehmen.“¹⁵⁵

Bundeskanzler Erhard wies in seiner Erklärung darauf hin, daß sich die Bundesrepublik der „besonderen Lage der Deutschen gegenüber den Juden in aller Welt einschließlich Israel“ bewußt sei und gab gleichzeitig seiner Genugtuung darüber Ausdruck, daß es gelungen sei, aus früheren Rüstungsvereinbarungen noch ausstehende Restlieferungen in Wirtschaftshilfe umzuwandeln. Zudem erwähnte Erhard, daß ein großer Teil der deutschen Fachleute, die im militärischen Bereich außerhalb der NATO tätig gewesen seien, in den letzten Monaten wieder nach Deutschland zurückgekehrt seien. Premierminister Eschkol bemerkte seinerseits, die Regierungen beider Länder hätten ihre Entscheidung vor einem düsteren geschichtlichen und einem stürmischen politischen Hintergrund getroffen. Des weiteren erwähnte Eschkol die Wissenschaftlerfrage und das Verjährungsproblem.¹⁵⁶ Zwölf Jahre nach der Unterzeichnung des Luxemburger Abkommens vollzogen der Staat Israel und die Bundesrepublik Deutschland mit dem Austausch der obengenannten Dokumente die Aufnahme diplomatischer Beziehungen.

Die ersten deutsch-jüdischen Begegnungen auf deutschem Boden nach dem Krieg waren sehr unerfreulich gewesen. Gewiß, Deutschland war am Boden und die Zukunftsaussichten der deutschen Bevölkerung düster. Doch auch die Juden, ob befreite Konzentrationslagerinsassen oder Bewohner von Übergangslagern, waren mit einer zerstörten Welt konfrontiert. Die Begegnung bedeutete Konfrontation. Keine der beiden Seiten war an der gegenseitigen Verständigung interessiert.

Binnen weniger Jahre fanden beide Gemeinschaften eine neue staatliche und kulturelle Identität. Die Juden errichteten einen eigenen Staat, den Staat Israel, aber auch die jüdischen Bewohner Deutschlands gründeten eigene Institutionen. Endlich hatte die jüdische Gemeinschaft eine selbständige Vertretung. Die beiden deutschen Staaten ihrerseits versuchten sich um das Wohl ihrer eigenen Bürger zu kümmern bzw. um den eigenen kollektiven Wiederaufbau. Deutsche und Juden lebten getrennt nebeneinander, und selbst wenn sich ihre Wege kreuzten, wurde kaum versucht, auf die Gegenseite einzugehen.

Doch die Erfordernisse des Wiederaufbaus machten die Begegnung unvermeidlich. Die eine Seite wollte wieder in die Völkerfamilie aufgenommen werden, die andere Seite überhaupt erst als Mitglied dieser Familie anerkannt werden. Auch die Wirtschaft spielte eine Rolle. Die Schilumim hatten die magische Kraft, gewisse, wenn auch rudimentäre Beziehungen zu schaffen. Bis 1953 lebten Deutsche und Juden nebeneinander. Dann änderte die Realität der geteilten Welt Erwartun-

¹⁵⁵ Ebd., Dok. Nr. 238, S. 653–655.

¹⁵⁶ Ebd.

gen und Loyalitäten. Die jüdische Seite realisierte, daß der Feind von gestern ihr gegen den heutigen Feind beistehen konnte, und die Deutschen entdeckten ihre für die Gegenseite nicht unbedingt relevanten eigenen Interessen.

Die unterschiedlichen, wenn nicht gar widersprüchlichen Bedürfnisse wirkten sich trennend aus. Auf die andere Seite einzugehen, hieß, die trennenden Linien zu überschreiten. Doch die Vergangenheit der einen Seite und die Zukunftspläne der anderen Seite verhinderten dies. Die eine Seite, vom Haß genährt, war zwar bereit, auf Gesten des guten Willens der anderen Seite einzugehen, beargwöhnte jedoch deren Absicht, während sich die andere Seite über den geringen Effekt ihrer Gesten wunderte. Die deutsch-jüdischen Beziehungen im Zeitabschnitt zwischen 1945 und 1965 muten wie eine Tanzvorstellung mit zwei Tänzern an, die nicht nach derselben Musik tanzen.

Die Außenwelt machte dem separaten Tanz ein Ende und zwang die Einzeltänzer aufeinander einzugehen. 1965 fand die Anomalität ein Ende. Deutschland lernte Israel als Partner anzuerkennen, und war auch bereit, dafür einen Preis zu bezahlen. Die Israelis ihrerseits realisierten, daß der Zweite Weltkrieg endgültig zu Ende war. Die Vergangenheit wird zwar nie ganz verschwinden, doch die neue Realität erforderte Anpassung. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen im Jahre 1965 trotz des Widerstandes auf beiden Seiten setzte den ständigen Konfrontationen ein Ende. Deutsche und Juden fanden Anschluß an eine Realität, an die sie sich erst langsam gewöhnen.

