

III.2 Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel

Die geplante Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel war für die Bundesrepublik kein neuer Gedanke. Bereits 1955/56 zeigte Israel erkennbare Bereitschaft, ein deutsches Ersuchen um diplomatische Beziehungen wohlwollend zu prüfen. Daraufhin drohte Nasser im April 1956 mit der sofortigen Anerkennung der DDR, falls die Gerüchte des Botschafteraustausches zwischen der Bundesregierung und Israel sich bewahrheiten sollten. Der deutsche Regierungssprecher erklärte einige Tage nach Nassers Drohungen, daß weder von Seiten der Bundesregierung noch von Seiten Israels die Absicht bestehe, diplomatische Beziehungen aufzunehmen²⁵¹.

Bundeskanzler Erhard wies darauf hin, daß Israel 1952, diplomatische Beziehungen mit der Bundesrepublik abgelehnt hatte und Deutschland dies respektiert hatte. Es stelle sich nicht die Frage, ob Beziehungen aufgenommen würden, sondern wann das der Fall sein sollte. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Israel sollte nicht zu einer Wiederbelebung des Themas der Anerkennung der DDR, insbesondere im arabischen Raum, führen²⁵². Bundesaußenminister Schröder äußerte im September 1963 dem amerikanischen Außenministerium gegenüber, daß er mit dem ägyptischen Botschafter über die Frage der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Israel gesprochen habe. Dabei habe er darauf hingewiesen, daß durch die Herstellung normaler diplomatischer Beziehungen das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und Israel freier und unabhängiger würde²⁵³.

Aus einem Vermerk des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt, Karl Carstens, im Oktober 1963 ist zu entnehmen, daß es nach seiner Auffassung Ziel der Bundesrepublik sei, durch die Leistung von finanzieller Hilfe die Israelis dazu zu bewegen, die Bundesrepublik nicht mehr wegen der Aufnahme diplomatischer Beziehungen „unter Druck zu setzen“²⁵⁴. Um die deutsch-arabischen Beziehungen jedoch nicht zu gefährden, verschob die Bundesrepublik 1963 ein weiteres Mal Pläne zur Aufnahme der Beziehungen²⁵⁵.

Das Klima für mögliche Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und Israel verschlechterte sich 1964 durch die Diskussion über die Verjährung von Nazi-

²⁵¹ Vgl. Deutschkron, 1983, S. 79.

²⁵² Vgl. Vogel, 1987, S. 254.

²⁵³ Vgl. AAPD, 1963, Dok. 358. „Gespräch des Bundesministers Schröder mit Staatssekretär Ball, amerikanisches Außenministerium, in Middleburg, Texas“, S. 1210-1211.

²⁵⁴ Vgl. AAPD, 1963, Dok. 390. „Vermerk des Staatssekretärs Carstens“, S. 1327-1328.

²⁵⁵ Vgl. Fiedler, 1995, S. 11.

Verbrechen und durch die bereits oben erwähnte Präsenz deutscher Wissenschaftler in Ägypten²⁵⁶.

Die Bundesrepublik versuchte ihren Standpunkt einer ausgewogenen Position im Nahen Osten gegenüber Israel deutlich zu machen. In einem Gespräch zwischen dem Leiter der israelischen Mission, Shinnar, und Bundespräsident Heinrich Lübke am 11. Februar 1965 versuchte der Bundespräsident deutlich zu machen, daß bei einem Abbruch der diplomatischen Beziehungen durch die arabischen Staaten der Einfluß der Sowjetunion auf die arabische Welt bedeutend zunehmen werde, was sich negativ auf Israel auswirken könnte²⁵⁷.

Während die Bundesrepublik aber nun versuchte, den Besuch Ulbrichts zu verhindern, sahen die arabischen Staaten in den Waffenlieferungen an ihren Feind Israel im Vergleich dazu ein größeres „Vergehen“. „Die Araber wollten keine deutschen Waffen in Israel und die Deutschen wollten keinen Ulbricht in Ägypten“²⁵⁸. Um einen Ausweg zu finden, sollte den Israelis als Abfindung für die Einstellung der Waffenlieferungen die Aufnahme diplomatischer Beziehungen angeboten werden²⁵⁹.

Auf einer Ministerbesprechung am 2. März 1965 wurde entschieden, daß Kurt Birrenbach²⁶⁰ (CDU) als Sonderbotschafter nach Israel reisen sollte, um dort eine „kleine Lösung“ - nämlich die Aufnahme konsularischer Beziehungen – auszuloten²⁶¹. Eine Entscheidung über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen konnte nach dem Besuch des Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion im deutschen Bundestag, Rainer Barzel, in den USA nicht länger herausgezögert und nicht bis nach den Bundestagswahlen im Herbst 1965 verschoben werden²⁶². Die Bundesregierung mußte zu einer Lösung in der Einstellung der Waffenlieferung kommen.

Birrenbach beantwortete die Frage, warum die Wahl auf ihn gefallen sei damit, daß er den moralischen, politischen und wirtschaftlichen Fragen gewachsen sei und es sich nicht um eine rein diplomatische Mission handele²⁶³.

²⁵⁶ Vgl. Vogel, 1987, S. 254.

²⁵⁷ Vgl. PA/AA, Ref. IB4. 11.2.1965. „Sprechzettel, Gespräch des Bundespräsidenten mit Botschafter Shinar.“

²⁵⁸ Abediseid, 1976, S. 175.

²⁵⁹ Vgl. Abediseid, 1976, S.196-197.

²⁶⁰ Birrenbach war seit 1954 Vermögensverwalter und Vorsitzender des Aufsichtsrates der Thyssen A.G. sowie Mitglied des Zentralbeirates der Dresdner Bank A.G. und Mitglied des Aufsichtsrates der Montan-Industrie (Handbuch des Deutschen Bundestages).

²⁶¹ Vgl. Seelbach, 1970, S. 134.

²⁶² Vgl. Gerstenmaier, 1981, S. 503.

²⁶³ Vgl. Seelbach, 1970, S. 134.

Zuvor hatte Birrenbach in den USA im Weißen Haus, im Kongreß und mit Vertretern jüdischer Organisationen Informationsgespräche geführt. Gegenüber dem israelischen Ministerpräsidenten Levi Eshkol entwickelte Birrenbach die Grundlinien seiner Mission, welche die Liquidierung des Waffenabkommens und die Einleitung diplomatischer Beziehungen mit Israel, zunächst durch Errichtung eines Generalkonsulates enthielt. Dabei wies er auf den Beschluß des Bundestages hin, keine Waffen außerhalb der NATO in militärische Spannungsgebiete zu liefern. Birrenbach hob hervor, daß bei Weiterführung der Waffenlieferungen eine Reihe arabischer Staaten in Absprache mit der Dritten Welt die DDR anerkennen könnten²⁶⁴.

Bei seiner Abreise nach Israel am 7. März 1965 erhielt Birrenbach zunächst nur den Auftrag, sich in Israel für die Errichtung eines Generalkonsulats und dessen spätere Umwandlung in eine Botschaft einzusetzen. Birrenbach reiste, nur mit Wissen der Kölner Israel-Mission, geheim nach Tel Aviv. Um so überraschter war er, als zahlreiche Personen ihn bei der Ankunft in Israel zur Aufnahme der diplomatischen Beziehungen beglückwünschten. Birrenbach teilte daraufhin den Anwesenden mit, daß die Aufnahme Gegenstand seiner Mission sei. Komplizierter wurden die Verhandlungen zwischen Birrenbach, Peres und Shinnar am 8. März 1965, als Birrenbach von den Israelis über die nach seiner Abreise in Bonn abgegebene Nahosterklärung informiert wurde. Sie übergaben ihm ein Telegramm, in dem er über die geplante Aufnahme diplomatischer Beziehungen der Bundesrepublik zu Israel informiert wurde²⁶⁵. Es war für Birrenbach nur möglich, telefonisch Rücksprache mit Bonn zu halten. Da davon ausgegangen wurde, daß die Telefonverbindungen von Israel abgehört würden, hatte man vor seiner Abreise eine Liste mit Verschlüsselungen und Codenamen entwickelt. So zum Beispiel: „Adelheid“ für Schröder, für Nasser wurde „August“ verwendet, für diplomatische Anerkennung „Ahorn“, für Generalkonsulat „Rebe“ und für Millionen „Tisch“²⁶⁶. Nachdem Birrenbach sich telefonisch mit Bonn in Verbindung gesetzt hatte, wurden die Verhandlungen wieder aufgenommen²⁶⁷ und verliefen zunächst zögerlich. Wie aus einer Aufzeichnung des Auswärtigen Amtes vom 9. März 1965 hervorgeht, machte Birrenbach in Israel zunächst folgende Vorschläge:
Die bestehenden Verpflichtungen aus den Waffenlieferungsabkommen werden abgeändert:

²⁶⁴ Vgl. Vogel, 1987, S. 263.

²⁶⁵ Vgl. Birrenbach, 1984, S. 101-103.

²⁶⁶ Interview mit Hans Neusel, Staatssekretär a.D. Seinerzeit Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes am 30.11.1999.

²⁶⁷ Vgl. Birrenbach, 1984, S. 101-103.

- a) Die Restpanzerlieferung wird wie folgt abgelöst: Entweder liefern die USA aus ihren Beständen neue Panzer in der entsprechenden Anzahl, oder aber die von der Bundesrepublik für die Lieferung nach Israel vorgesehenen Panzer werden an amerikanische Dienststellen in der Bundesrepublik mit beliebiger Verwendung ausgeliefert. (Zahlung erfolgt durch die Bundesrepublik)
- b) Die Rest-U-Boot-Lieferung wird durch Großbritannien ausgeführt (Zahlung erfolgt durch die Bundesrepublik)
- c) Bei Lieferung der Dornier-Flugzeuge müßte geprüft werden, ob es sich nur um zivile Transportflugzeuge handelt; anderen falls würde diese Lieferung ausfallen.
- d) Bei Schnellbooten sollte geprüft werden, ob sie ohne Bewaffnung geliefert werden können.
- e) Israel entläßt die Bundesrepublik aus der Verpflichtung hinsichtlich aller übrigen Lieferungen mit der Maßgabe, daß die hierdurch freigegebenen Beträge für Lieferungen ziviler Gegenstände benutzt werden sollen.
- f) Die Bundesregierung erklärt sich bereit, zur Aufrechterhaltung der Sicherheit im Nahen Osten an einer multilateralen Lösung mitzuwirken, wobei für die Bundesregierung nur die Lieferung ziviler Güter in Frage kommt.
- g) Die Bundesregierung bemüht sich in der Verjährungsfrage der NS-Verbrechen um eine annehmbare Lösung.
- h) Die Bundesregierung setzt ihre Bemühungen fort, Wissenschaftler die außerhalb des NATO-Gebietes an Kriegswaffen-Entwicklungen arbeiten, zurückzurufen.
- i) Die Verhandlungen über die Anerkennung Israels werden auf diplomatischem Wege aufgenommen²⁶⁸.

Bonn war wenig erfreut über die israelischen Forderungen. Diese beinhalteten, daß Bonn den gestoppten Waffenlieferungsvertrag erfüllen solle, da Israel keine Möglichkeiten sehe, vor allem die benötigten Panzer M48 in einem anderen Land zu beschaffen. Außerdem forderte Israel, nach Auslaufen des Wiedergutmachungsabkommens im April 1965 einen neuen Wirtschaftshilfevertrag für die Dauer von zehn Jahren über etwa drei Milliarden Mark abzuschließen. Ein künftiger deutscher Botschafter sollte nicht wie die Missionschefs der anderen Großmächte in Tel Aviv residieren, sondern in Jerusalem²⁶⁹. Im Laufe der Verhandlungsphase reiste Birrenbach mehrfach nach Bonn, um dort weitere Vorgehensweisen abzusprechen.

²⁶⁸ PA/AA, MB. 9.3.1965. „Aufzeichnung eines Telefongesprächs zwischen Birrenbach und Mercker.“

²⁶⁹ Vgl. Der Spiegel, 17.3.1965. „Wir leben ständig in der Gefahr der Erpressung“.

Birrenbach berichtete am 10. März 1965 Bundeskanzler Erhard in Bonn, daß die israelische Regierung grundsätzlich ihre Bereitschaft zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen erkläre, dieses jedoch von einer befriedigenden Einigung über die Waffenhilfe abhängig mache. Israel betonte seine Sicherheits-Interessen. In Jerusalem wurde erwartet, daß Birrenbach nach einigen Tagen mit einer Antwort zurückreise²⁷⁰. So erklärte auch die israelische Regierung dem Sondergesandten der USA, Averell Harriman, bei seinem Besuch in Tel Aviv, daß Israel einen zuverlässigen Lieferanten moderner Waffen benötige, um einer Aufrüstung Ägyptens und anderer arabischer Staaten durch den Ostblock begegnen zu können. Zunächst versprach Harrimann eine Prüfung des Ersuchens, machte aber keine Zusagen²⁷¹.

Am 14. März gab die israelische Regierung bekannt, daß sie das Angebot, diplomatische Beziehungen mit Deutschland aufzunehmen, annehme. Dies wurde zwei Tage später auch von der Knesset bestätigt. Während der folgenden Verhandlungen, in denen es um die Einstellung der Waffenlieferungen sowie den Zeitpunkt der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen und den Sitz der zukünftigen Botschaft ging, reiste Birrenbach mehrfach zu weiteren Absprachen mit dem Kanzler nach Deutschland zurück²⁷².

Während Birrenbachs Verhandlungen am 17. März 1965 in Jerusalem standen die Frage der Ablösung des Waffenabkommens und die einzelnen Bedingungen im bezug auf die Aufnahme diplomatischer Beziehungen im Mittelpunkt, wobei es im wesentlichen um den Sitz der künftigen deutschen Botschaft ging. Außerdem wurde über die Arbeit deutscher Wissenschaftler in Ägypten und der Verlängerung der Verjährung von Kriegsverbrechen diskutiert²⁷³.

Am 22. März wurde in Israel ein mit Bonn abgestimmtes Kommuniqué veröffentlicht, in dem es hieß: „Dr. Kurt Birrenbach, Vertreter des deutschen Bundeskanzlers, hat mit Vertretern Israels über die Modalitäten für einen Botschafteraustausch zwischen Israel und der Bundesrepublik innerhalb der nächsten Wochen gesprochen. Andere Angelegenheiten, die beide Länder betreffen, wurden im Geiste des gegenseitigen Wunsches erörtert, zu vereinbarten Lösungen zu kommen. Es kann erwartet werden, daß bald vollständige Übereinstimmung über die besprochenen Punkte erreicht werden kann.“²⁷⁴ Trotz

²⁷⁰ Vgl. Frankfurter Rundschau, 11.3.1965. „Israel betont seine Sicherheits- Interessen“.

²⁷¹ Vgl. Frankfurter Rundschau, 12.3.1965. „USA untersuchen Änderungen ihrer Nahostpolitik“.

²⁷² Vgl. Birrenbach, 1984, S. 105-110.

²⁷³ Vgl. Vogel, 1987, S. 268.

²⁷⁴ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.3.1965. „Birrenbach berichtet Erhard und reist nochmals nach Israel“.

des Kommuniqués bedurfte die Vermittlung Birrenbachs noch einiger Verhandlungsrunden.

Einem Fernschreiben des Abgeordneten Birrenbach vom 8. April 1965 an Bundeskanzler Erhard ist zu entnehmen, daß in einem an diesem Tag geführten Gespräch der erste Durchbruch in der Frage der künftigen Wirtschaftshilfe erzielt wurde, wobei sich die Diskussion auf die Frage langfristiger Anleihen konzentrierte. Peres machte in dem Gespräch unter anderem klar, daß zu einer Erhöhung der Sicherheit Israels unter Ausschluß der Waffenlieferungen auch an die Lieferung von Lastkraftwagen, Telefonleitungen, Maschinen und Ersatzteilen gedacht sei. Als neuen Punkt fragte Peres nach, ob nicht die Möglichkeit bestünde, Überschußmaterial aus deutschen Armeebeständen zu kaufen, wobei es sich dabei wiederum nicht um Waffen handeln müsse. Außerdem wurde die Frage gestellt, ob es denkbar sei, aus deutschen Mitteln Einkäufe in England, Frankreich oder Italien zu machen, über die Art dieser Einkäufe schwieg Peres allerdings. Bezüglich der Kompensation für die Waffengeschäfte führte die ständige Erhöhung der Substitutionsbeträge zu einer Gesamtsumme, die mit dem ursprünglichen Lieferrest kaum etwas zu tun hatte²⁷⁵. Am 11. April 1965 erklärte sich die israelische Delegation mit dem Zahlungslimit von 140 Mio. DM einverstanden. Dabei wurde es der israelischen Regierung überlassen für diesen Betrag so viele Panzer, Helikopter und Motoren zu kaufen, wie sie wünschen, daß darin aber nicht der Betrag für U-Boote aus Großbritannien und Ersatzteile aus den USA enthalten sei²⁷⁶. Die Bundesregierung erklärte sich darüber hinaus bereit, mit der israelischen Regierung innerhalb von zwei bis drei Monaten in Verhandlungen über Wirtschaftshilfe einzutreten.²⁷⁷

Nach Wunsch der Israelis sollte die Bundesregierung den arabischen Staaten gegenüber erklären, daß sie die Waffenlieferungen übereinstimmend eingestellt habe. Die Israelis baten die Bundesregierung, das Wort „Ablösung in Geld“ nicht zu benutzen und insbesondere die Summe nicht zu nennen. Israel selbst würde erklären, daß es sich mit der Bundesregierung über die Waffenfrage geeignet habe und hinzufügen, daß sich seine Sicherheitsposition nicht verschlechtert habe²⁷⁸.

²⁷⁵ Vgl. AAPD, 1965, Dok.172. „Abgeordneter Birrenbach z.Z. Tel Aviv, an Bundeskanzler Erhard“, S. 681-688.

²⁷⁶ Vgl. AAPD, 1965, Dok.178. „Abgeordneter Birrenbach z.Z. Tel Aviv, an Bundeskanzler Erhard“, S. 709-716.

²⁷⁷ Vgl. AAPD, 1965, Dok.178. „Abgeordneter Birrenbach z.Z. Tel Aviv, an Bundeskanzler Erhard“, S. 709-716.

²⁷⁸ Vgl. AAPD, 1965, Dok.178. „Abgeordneter Birrenbach z.Z. Tel Aviv, an Bundeskanzler Erhard“, S. 709-716.

In der letzten Verhandlungsrunde in Israel Mitte April 1965 wurde Birrenbach vom Leiter der Unterabteilung Entwicklungshilfe im Auswärtigen Amt, Ministerialdirigent Rolf Pauls, zur weiteren Unterstützung begleitet. In der Verhandlung wurde keine Entscheidung über die Umwandlung der Waffenlieferungen getroffen, man einigte sich aber darauf, daß weitere Verhandlungen durch Kommunikés und Briefwechsel zwischen Erhard und Ministerpräsident Eshkol zum Abschluß gebracht werden sollten.

Am 16. April 1965 berichtete der Abgeordnete Birrenbach schließlich in einem Schreiben an Bundeskanzler Erhard, daß a) die Waffenlieferungen nach langem Ringen durch Zahlungen abgelöst würden: „[...] Die Ersatzteillieferungen erfolgen durch die USA und Frankreich auf Initiative und auf Rechnung der Regierung von Israel. Zwischen der Entschädigungssumme und der Bezahlung der an die Stelle unserer Lieferungen tretenden amerikanischen und französischen Verschiffungen ist ein Zusammenhang nicht mehr erkennbar. Der vom 27. März genehmigte Höchstbetrag von 149 Mio. DM, ist nicht überschritten worden [...]“ b) Über die künftige Wirtschaftshilfe wurde keine Vereinbarung getroffen, und diesbezüglich sollten die Verhandlungen in zwei bis drei Monaten beginnen c) „die Aufnahme diplomatischer Beziehungen erfolgt vorbehaltlich der Genehmigung der Ergebnisse meiner Mission durch die Bundesregierung, Ende Mai, Anfang Juni. Die Botschaft wird in Tel Aviv errichtet.“²⁷⁹

Schon Ende April löste sich das Problem der Umwandlung der Waffenlieferungen als die USA entschied, ihre Waffenlieferungen an Israel zu erweitern. Nachdem Fragen bezüglich der Wirtschaftshilfe²⁸⁰ in Unterredungen zwischen den Beteiligten geklärt worden waren, kam es am 12. Mai 1965 zur Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Israel²⁸¹.

Zuvor war der 15. Mai 1965, der Jahrestag der Gründung Israels, als Tag des Botschafteraustausches im Gespräch gewesen. Die deutsche Botschaft in Kairo hatte Bonn jedoch rechtzeitig darauf aufmerksam gemacht, daß dies zu einer zusätzlichen Provokation gegenüber den Arabern führen könnte. Hinzu kam, daß gerade das internationale Seminar palästinensischer Studenten beschlossen hatte, diesen Tag zukünftig als weltweiten Gedenktag zur Unterstützung des palästinensischen Volkes anzusehen²⁸². Bundeskanzler Erhard und Minister-

²⁷⁹ AAPD, 1965, Dok.185. „Abgeordneter Birrenbach, z.Z. Badenweiler, an Bundeskanzler Erhard,“ S. 740-744.

²⁸⁰ Die Höhe der Wirtschaftshilfe ist nicht genau bekannt, Vermutungen liegen bei jährlich 200 Millionen DM, Vgl. Ben-Vered, 1965, S. 488.

²⁸¹ Vgl. Birrenbach, 1984, S. 114-116.

²⁸² Vgl. PA/AA, MB, 8.4.1965. „Fernschreiben aus Kairo“. Erhards ursprüngliche Absicht war es, den 6. Mai zur Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu wählen, den 20. Jahrestag der

präsident Eshkol wechselten daraufhin die Briefe, in denen die angekündigte Aufnahme der Beziehungen enthalten waren, und der israelische Botschafter Shinnar suchte zu diesem Zweck am späten Nachmittag den Bundeskanzler im Palais Schaumburg auf. Danach galten die offiziellen Beziehungen zwischen beiden Staaten als hergestellt²⁸³.

deutschen Kapitulation als einen Symboldatum der Versöhnung von Juden und Deutschen, Vgl. Der Spiegel, 12.5. 1965, S. 24.

²⁸³ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.5.1965. „Die offiziellen Beziehungen zwischen Bonn und Tel Aviv hergestellt“.