

VII Forschungsergebnisse

Die vorliegende Arbeit gab mit Unterstützung der Archivrecherchen (bis zum Jahr 1967/68) Einblick in die außenpolitischen Handlungen der deutschen Politik gegenüber Ägypten. Ausgangspunkt der Arbeit war es, zu untersuchen, wie es zu außenpolitischen Handlungen der Bundesrepublik kam, die den Abbruch der Beziehungen durch die Ägypter veranlaßten, und welche außenpolitischen Handlungen der Bundesrepublik sieben Jahre später zur Wiederaufnahme der Beziehungen führten.

Der Grund für den Abbruch der Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland lag ausschließlich in der Aufnahme diplomatischer Beziehungen der Bundesrepublik zu Israel.

Die Entscheidung diplomatische Beziehungen mit Israel aufzunehmen wurde von der Bundesregierung lange Zeit im Zusammenhang mit einer ausgewogenen Nahostpolitik betrieben. Der außenpolitische Handlungsspielraum der Bundesrepublik war aber durch die Einbindung in das westliche Bündnis eingeschränkt und der globalen Blöcke-Konkurrenz unterworfen. Deshalb wurde der Bundesregierung bei der Anwendung des antikommunistischen Alleinvertretungsanspruches auch weitgehend freie Hand gelassen. Als aber die amerikanische Nahostpolitik auf die Unterstützung Israels setzte und damit für die arabischen Staaten eine konkrete Bedrohung erwuchs, mußte die Regierung Erhard dieser Politik folgen und mit Israel diplomatische Beziehungen aufnehmen. Die umfangreiche Archivanalyse ergab, daß Stimmen, die die vorsichtige Annäherung an Israel bevorzugten, um das zu dieser Zeit ohnehin belastete Verhältnis zu Ägypten nicht noch mehr zu stören, sich nicht durchsetzen konnten.

Die Wiederaufnahme der Beziehungen kam unter grundlegend anderen politischen Umständen zustande. Die Bundesrepublik konnte im Zuge der allgemeinen Entspannungspolitik zwischen den Großmächten eine eigenständigere vom konsequenten Antikommunismus und daraus resultierenden Doktrinen befreite Außenpolitik betreiben. Innenpolitisch stand daher einer Wiederaufnahme der Beziehungen zu Ägypten nichts mehr im Wege. Der Machtwechsel in Ägypten und die damit verbundene Annäherung Präsident Sadats zum Westen, schafften die Voraussetzungen zum Beschluß der Arabischen Liga das Verhältnis zur Bundesrepublik zu normalisieren.

Die Untersuchung *wirtschaftlicher Interessen* und der Instrumentalisierung der *Entwicklungshilfe* gab wenig Hinweise hinsichtlich des Einflusses auf die Außenpolitik im untersuchten Zeitraum. Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Ländern wurden aufrechterhalten und die wirtschaftlichen Interessen der Bundesrepublik gewahrt. Mit Einstellung der Kapitalhilfe nutzten die Bonner Entscheidungsträger ein wirtschaftliches Instrumentarium, um auf den Ulbricht-Besuch zu reagieren. Wirtschaftliche Interessen und die Instrumentalisierung der Entwicklungshilfe waren jedoch weder für den Abbruch von Seiten Ägyptens, noch für die Wiederaufnahme der Beziehungen ausschlaggebend. Beide Seiten hatten großes Interesse, daß die wirtschaftlichen Beziehungen weiterliefen. Für die Staatswirtschaft Ägyptens hatte dies eine größere existentielle Bedeutung, während die Handelsbeziehungen zu Ägypten für die Bundesrepublik im Verhältnis zum gesamten deutschen Außenhandel eher eine untergeordnete Rolle spielten.

Das wirtschaftliche Verhältnis beider Staaten ist bislang nicht Gegenstand einer Archiv gestützten Analyse gewesen und wurde im allgemeinen als gut beschrieben. Den Archiven ist dagegen zu entnehmen, daß während des Besuches des Generalsekretärs der Arabischen Liga, 1967 in Bonn, geheime Hilfeleistungen der Bundesrepublik an Ägypten gezahlt und über einen Vertrag finanzieller und technischer Hilfe verhandelt wurde. Die Regierung in Kairo bat darum, den Vertrag in Rom abzuschließen, um ihn vor den Ländern, die Ägypten veranlaßt hatte, die diplomatischen Beziehungen abubrechen, geheim zu halten.⁸⁰³

Um den Einfluß der innenpolitischen Verhältnisse der Bundesrepublik zu den arabischen Staaten zu untersuchen, wurde deutsche *Innenpolitik* der sechziger Jahre in drei für den Verlauf der Krise bedeutende Aspekte unterteilt: a.) der Alleinvertretungsanspruch, b.) der „Vergangenheitsfaktor“ und c.) Medien und Öffentliche Meinung.

a.) Der *Alleinvertretungsanspruch* ist für die Analyse der Außenpolitik unverzichtbar und teilweise ein Beleg, daß Innen- und Außenpolitik unauflöslich ineinandergreifen⁸⁰⁴.

Die in der Forschung vertretende These, daß mangelnde Flexibilität der Hallstein-Doktrin unter anderem für die Krise verantwortlich war, ist nach eingehender Archivrecherche nicht haltbar. Der Alleinvertretungsanspruch bestimmte zwar den Verlauf der „deutschen Nahostkrise“, wurde aber von den Ägyptern nicht gleichermaßen gewichtet. Für Ägypten bedeuteten die geheimen

⁸⁰³ Vgl. PA/AA, Ref. IB4.30.4.1967. Betr. „Deutsch-Arabische Beziehungen.“

⁸⁰⁴ Vgl. Hanrieder, 1970, S. 12.

Waffenlieferungen an Israel mehr als die „nervöse Reaktion“ der Bundesregierung auf den Ulbricht-Besuch. Die Drohung mit der Anwendung der Hallstein-Doktrin war in soweit erfolgreich, als das die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Ägypten und der DDR zunächst verhindert wurde. Der Ulbricht-Besuch wurde von Ägypten diplomatisch so niedrig wie möglich gehalten und damit ein Gesichtsverlust beider Seiten vermieden.

Bei der Wiederaufnahme der Beziehungen spielte der Alleinvertretungsanspruch keine wesentliche Rolle mehr und wurde im Zuge der Entspannungspolitik der Regierung Brandt aufgegeben.

b.) Ebenso wie der Alleinvertretungsanspruch war auch der „*Vergangenheitsfaktor*“ unverzichtbar für die Analyse deutscher Außenpolitik in diesem Zeitraum. Seine Wirkung konnte bei der Einstellung der geheimen Waffenlieferungen, der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel und während des Juni-Krieges 1967 nachgewiesen werden. Der „*Vergangenheitsfaktor*“ verlor gegen Ende der sechziger Jahre seine außenpolitische Wirkung im Dreiecksverhältnis zwischen der Bundesrepublik, Israel und den arabischen Staaten, da es die Bundesrepublik verstand, ihre nahostpolitischen Interessen im Rahmen der europäischen Politik zu artikulieren. Die Bundesregierung fand über die wachsende europäische Wirtschafts- und Außenpolitik einen Weg, die Beziehungen zu den arabischen Staaten unabhängig von der moralischen Verpflichtung gegenüber Israel zu verfolgen. Zwar erfolgte die Wiederaufnahme der Beziehungen erst Anfang der siebziger Jahre, aber der Glaubwürdigkeitsverlust durch die Politik unter Adenauer und Erhard wurde nach und nach abgebaut, so daß nicht unwesentlich der Boden für die Wiederaufnahme der Beziehungen durch die arabischen Staaten auf diesem Weg bereitet wurde.

c.) Die *Öffentliche Meinung* und der Einfluß der *Medien* auf politische Entscheidungen ist empirisch generell schwer zu belegen, diente aber der Vervollständigung der Analyse insbesondere bei der Berichterstattung über den Juni-Krieg. Die von Albrecht mit Verweis auf Ziebura in der Einleitung zitierte Kritik, daß eine Aufarbeitung des Beziehungsfeldes zwischen öffentlicher Meinung und Außenpolitik erhebliche Probleme aufwirft, konnte bestätigt werden. Ein Mangel an Meinungsumfragen im Untersuchungszeitraum, die sich auf den Nahen Osten bezogen, erschwerten es, die *Öffentliche Meinung* darzustellen. Quellengestützte Belege, aus denen zu entnehmen ist, daß die Entscheidungsträger sich vom Druck der öffentlichen Meinung in ihrem außenpolitischen Entscheidungsprozeß beeinflussen ließen, konnten kaum gefunden werden. Einziges Beispiel ist der Vorabend der Bekanntgabe der Nahosterklärung, als

Barzel und Strauß mit Verweis auf einen Popularitätsverlust Bundeskanzler Erhard unter Druck zu setzen versuchten.

Die pro-israelische Berichterstattung während des Juni-Krieges und entsprechende Äußerungen der Bonner Entscheidungsträger könnten ein Beispiel dafür sein, daß außenpolitische Informationen nur über die Presse und die Ministerialbürokratie an Abgeordneten gelangte⁸⁰⁵. Es ist aber anzunehmen, daß die Öffentliche Meinung und die sie verbreitenden Medien auf den direkten Entscheidungsprozeß, im Verlaufe der deutsch-ägyptischen Krise kein entscheidenden Einfluß nahmen. Zwar wurde die deutsche Entspannungspolitik von Bundeskanzler Brandt heftig diskutiert und über Medien und Öffentlichkeit versucht, Einfluß zu nehmen; im Zusammenhang mit der Bereitschaft, wieder diplomatische Beziehungen zu Ägypten zu haben, aber so gut wie gar nicht diskutiert.

Die *internationale Umwelt* hatte für die Analyse bundesrepublikanischer Außenpolitik in diesem Zeitraum einen bedeutendes Gewicht. Die *externen Einflüsse* zeigten sich vorwiegend vor Abbruch der Beziehungen in dem Einfluß der USA, während bei der Wiederaufnahme der Beziehungen die Europäische Gemeinschaft einen bedeutenden externen Einfluß ausübte.

Die noch „junge“ Bundesrepublik konnte keine Entscheidungen ohne ihre westlichen Verbündeten treffen und wurde somit maßgeblich in ihren außenpolitischen Entscheidungsprozessen beeinflusst. Während die erschienene Literatur lediglich die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel beschreibt⁸⁰⁶, ließ sich anhand von Archivrecherchen und Zeitzeugeninterviews belegen, daß die USA den Zeitpunkt der Aufnahme der Beziehungen zu Israel sowie die vollständige Aufnahme diplomatischer Beziehungen bestimmten.

Im europäischen Umfeld schuf die Gründung der EPZ die Möglichkeit, Ägypten und den anderen arabischen Staaten eine ausgewogenere Nahostpolitik glaubhafter zu machen. In Folge dessen konnte ein besseres Umfeld für die Wiederaufnahme der Beziehungen geschaffen werden. Im Rahmen der Entspannungspolitik der Großmächte hatte die Bundesregierung einen gewissen außenpolitischen Spielraum. So wurde auch im Zusammenhang mit der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) an der auch die USA teilnahm, auf Dialog und nicht auf weitere Konfrontation gesetzt.

Ebenso wie die Öffentliche Meinung und die Medien ist die Untersuchung der Frage, wie die Entscheidungsträger *persönlich* den Verlauf der Krise *perzipierten*,

⁸⁰⁵ End, 1973, S. 61.

⁸⁰⁶ Wie z.B. Ali in seiner Dissertation (Die deutsch-arabischen Beziehungen 1945-1965) die Reise Barzels in die USA hervorhebt, sie jedoch nicht tiefgründiger analysiert.

empirisch schwer zu belegen. Die der Arbeit zugrundeliegende Definition nach Haftendorn macht deutlich, daß Einschätzungen eine subjektive Wahrnehmung von Interessen beinhalten. Wahrnehmungen sind empirisch jedoch grundsätzlich schwer zu belegen und basieren auf Vermutungen.

Während Büttner in seinem Aufsatz „German Perceptions of the Middle East Conflict: Images and Identification during the 1967 War“, die während des Juni-Krieges 1967 pro-israelischen Äußerungen deutscher Politiker und die Berichterstattung bundesrepublikanischer Medien hervorhebt, werden Wahrnehmungen von Politikern in anderen zu dem Thema erschienen Dissertationen nicht oder nur andeutungsweise thematisiert.

Einige Kontakte der Entscheidungsträger zum Nahen Osten erlauben es, Vermutungen aufzustellen, in wie weit Wahrnehmungen gegenüber Ägypten durch enge Verbindungen mit Israel in manchen Fällen beeinträchtigt gewesen sein konnten.

Beispielhaft dafür ist das Zustandekommen der Nahosterklärung. Strauß' Engagement gegenüber Israel und seine Reise in die USA, ebenso die Rückkehr Barzels aus den USA und der gelungene Versuch Erhard unter Druck zu setzen und ihn von seinem eigentlichen Vorhaben mit den arabischen Staaten die Beziehungen abubrechen, abzubringen und eine sofortige Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel bekanntzugeben. Darüber hinaus beeinträchtigten innerparteiliche Unstimmigkeiten die Perzeptionen der Parteispitze. So auch während des Juni-Krieges 1967 als pro-israelische Äußerungen deutscher Politiker und die Berichterstattung der bundesdeutschen Medien die deutsch-ägyptischen Beziehungen noch weiter belasteten. Die Bereitschaft, das Nahostproblem objektiver zu betrachten, war unter der Perzeption der Entscheidungsträger gegenüber der Bedrohung der Juden, nicht zu erwarten. Es ist allerdings nicht anzunehmen, daß eine ausgewogenere Haltung während des Juni-Krieges zu einer schnelleren Wiederaufnahme der Beziehungen geführt hätte. Zuletzt wurde untersucht, ob Entscheidungen Ergebnis politischer *Kompromisse* waren. Kompromißbildungen wurden aus dem bürokratischen Umfeld abgeleitet und in die Analyse einbezogen. Bürokratiemodelle befassen sich unter anderem mit internen Mechanismen der Regierungen⁸⁰⁷. Diese lassen sich in ihrer Gesamtheit schwer belegen, da das gesamte administrative Umfeld erfaßt werden muß, welches primär an der bürokratischen Aufbereitung der Informationen, die dem außenpolitischen Entscheidungsprozeß zugrunde liegen, beteiligt ist⁸⁰⁸.

⁸⁰⁷ Vgl. Allison, 1971.

⁸⁰⁸ Vgl. Schellhorn, 1985, S. 364.

Innerparteiliche Unstimmigkeiten konnten bei der Entstehung der Nahosterklärung nachgewiesen werden, doch war die Nahosterklärung letztendlich Ergebnis externer Einflüsse (USA). Die Wiederaufnahme war kein Ergebnis interner Kompromißbildungen. So war aber auch die Bundesregierung nicht bereit, auf Kompromisse von arabischer Seite, wie zum Beispiel gegen finanzielle Unterstützung die Beziehungen „wiederzuerkaufen“, einzugehen.

Die systematische Vorgehensweise ermöglichte eine Aufarbeitung des Bezugsfeldes der deutschen Außenpolitik. Anhand dessen konnten die oben dargestellten Forschungsergebnisse deutlich und systematisch herausgearbeitet werden.