

„Europäisierung“ von Außenpolitik?
Die Nahostpolitik der Bundesrepublik Deutschland und die
Europäische Politische Zusammenarbeit in den 1970er Jahren

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophie
an der Fakultät für Geisteswissenschaften
der Universität Hamburg

vorgelegt von
Andreas Bestfleisch

2017

Erstgutachterin: Prof. Dr. Gabriele Clemens (Vorsitz Prüfungskommission)

Zweitgutachter: Prof. Dr. Henner Fürtig

Datum der Disputation: 28.06.2018

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	5
2. THEMATISCHE GRUNDLAGEN DER UNTERSUCHUNG	29
2.1 Die Europäische Politische Zusammenarbeit – Vorläufer, Entstehung und Struktur	29
2.2 Der Nahostkonflikt – Hintergründe und Entwicklung bis 1970	37
3. DIE DEUTSCHE NAHOSTPOLITIK UND DER BEGINN DER EPZ	53
4. GEMEINSAME POSITIONEN DER EPZ.....	65
4.1 Der Nahost-Bericht vom Mai 1971	65
4.1.1 Inhalt des Berichts	65
4.1.2 Die israelische Reaktion auf die EPZ-Nahostkonsultationen	73
4.1.3 „Crise sérieuse“: deutsch-französisches Nachspiel.....	84
4.1.4 Der Nahostkonflikt in den deutsch-arabischen Beziehungen	88
4.2 Die EPZ-Dokumente „Garanties de l’Accord de Paix“ und „Engagements de Paix“ vom März 1972	97
4.2.1 Inhalt und Verwendung.....	97
4.2.2 Der Nahostkonflikt in den bilateralen Beziehungen der BRD	102
4.3 Die EPZ-Erklärung vom November 1973.....	113
4.3.1 Inhalt der Erklärung	113
4.3.2 Der Nahostkonflikt als Thema bilateraler Beziehungen der BRD	124
4.4 Die EPZ-Erklärung vom 29. Juni 1977.....	133

5. DIE BRD UND DIE EPZ IN DEN VEREINTEN NATIONEN	146
5.1 Generalversammlung 1971	146
5.2 Generalversammlung 1972	150
5.3 Generalversammlung 1973	152
5.4 Generalversammlung 1974	157
5.5 Generalversammlung 1975	163
6. GEMEINSAME REAKTIONEN UND AKTIONEN DER EPZ-STAATEN.....	171
6.1 Gemeinsame Reaktionen auf aktuelle Ereignisse	171
6.2 Operative Aktivitäten der EPZ.....	181
6.3 Aspekte außerhalb der EPZ-Positionen.....	189
7. SCHLUSSBETRACHTUNG	194
Quellenverzeichnis	201
Literaturverzeichnis.....	209
Kurzfassung.....	216
Summary	219
Liste der Vorveröffentlichungen	222

1. EINLEITUNG

„Der Nahost- und Mittelmeerbereich wird [...] vielleicht der erste Teilbereich unserer Aussenpolitik sein, der im Laufe der weiteren Entwicklung echt ‚europäisiert‘ werden wird, d. h. nicht nur im Sinne der Erarbeitung einer gemeinsamen Haltung, sondern auch eines gemeinsamen Handelns.“¹ So äußerte sich der damalige Leiter des Nahostreferates des Bonner Auswärtigen Amtes, Helmut Redies, im April 1972 vor Angehörigen des Höheren Dienstes. Wie im Forschungsstand gezeigt wird, findet der Begriff „Europäisierung“ mittlerweile eine vielfältige Verwendung, allerdings mangelt es insbesondere mit Blick auf den Bereich Außenpolitik an der nötigen Differenzierung.

Ziel der Untersuchung ist daher, anhand der Frage nach der Europäisierung deutscher Nahostpolitik² in den 1970er Jahren, einen Ansatz zur Analyse der Europäisierung von Außenpolitik zu entwickeln, um damit verschiedene Kategorien von Europäisierung aufzuzeigen.

Hintergrund der zitierten Aussage Redies‘ war die Anfang der 1970er Jahre etablierte Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), ein Forum, das den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften (EG) Möglichkeiten zur Konsultation über außenpolitische Themen bot. Frühere derartige Versuche waren in den 1950er und 1960er Jahren gescheitert. Auf der Gipfelkonferenz in Den Haag im Dezember 1969 wurde das Projekt der außenpolitischen Zusammenarbeit erneut aufgegriffen und auch in Gang gesetzt. Als Ergebnis der anschließenden Beratungen wurde am 27. Oktober 1970 von den Außenministern der EG ein Bericht verabschiedet, welcher als Ziel formulierte, „den Zeitpunkt näher zu rücken, in dem Europa mit e i n e r Stimme sprechen kann“.³

Um durch regelmäßige gegenseitige Unterrichtung eine Harmonisierung der Standpunkte und möglicherweise ein gemeinsames Vorgehen zu erreichen, wurde ein fester Konsultations-

1 Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA AA), Bestand B 36, Bd. 493: VLR I Dr. Helmut Redies, Vortrag „Unsere Beziehungen zum Nahen Osten“ (25. April 1972).

2 Der sprachlichen Einfachheit halber wird von Nahostpolitik gesprochen, darunter jedoch – in Übereinstimmung mit den Erörterungen in der EPZ – speziell die Politik der Bundesregierung gegenüber dem Nahostkonflikt verstanden.

3 Luxemburger Bericht: Erster Bericht der Außenminister an die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedsstaaten vom 27. Oktober 1970, in: Auswärtiges Amt (Hg.): Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) auf dem Weg zu einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Dokumentation, 9., überarbeitete Auflage, Bonn 1992, S. 31–37, hier S. 32. [Hervorhebung im Original]

mechanismus auf verschiedenen Ebenen vereinbart. Dieser sah vor, dass sich die Außenminister mindestens alle sechs Monate treffen sollten und die Leiter der Politischen Abteilungen der Außenministerien mindestens viermal im Jahr als sog. Politisches Komitee. Aufgabe dieses Gremiums war die Vorbereitung der Ministertreffen und die Erledigung von Aufträgen der Minister. Zudem konnte das Komitee themenspezifische Arbeitsgruppen einsetzen (z. B. Nahost), die aus den jeweiligen Fachreferenten der Außenministerien bestanden. Diese beschäftigten sich speziell mit einem bestimmten Politikbereich und unterbreiteten dem Politischen Komitee Vorschläge.⁴ Neben Fragen der Sicherheit in Europa stand der Nahe Osten, gemeint ist v. a. der Nahostkonflikt, seit dem ersten Treffen der Außenminister im November 1970 auf der Tagesordnung der EPZ. Wenige Jahre zuvor fanden die EG-Staaten im Hinblick auf den Sechstagekrieg im Juni 1967 noch keine gemeinsame Haltung. Dass die Bundesregierung hierüber nicht erfreut war, ließ Bundeskanzler Kiesinger gegenüber dem französischen Botschafter am 30. Juni 1967 verlauten. Er sei, so Kiesinger, „recht beschämt gewesen über die Ratlosigkeit Europas in der Nahostkrise. [...] In Zukunft aber müsse man für derartige Krisen besser vorbereitet sein.“⁵

Der Nahostkonflikt ist seit Jahrzehnten ein Dauerthema der internationalen Politik. In der an Konflikten nicht armen Region bezeichnet *der* Nahostkonflikt den israelisch-arabischen Konflikt, in dessen Zentrum die Auseinandersetzung zwischen Israel und den Palästinensern um das ehemalige britische Mandatsgebiet Palästina steht. Dieser Kernkonflikt führte auf regionaler Ebene zu mehreren Kriegen zwischen Israel und arabischen Staaten sowie zum Engagement verschiedener weiterer Akteure von außerhalb der Region. Zwar ließen andere Entwicklungen in der arabischen Welt, wie der „Arabische Frühling“, das Aufkommen des sog. Islami-schen Staates, der Bürgerkrieg in Syrien oder die Spannungen zwischen Saudi-Arabien und Iran den Nahostkonflikt etwas in den Hintergrund rücken. Gleichwohl hat der Konflikt nichts von seiner Brisanz verloren, weder auf lokaler noch auf internationaler Ebene, wie die folgenden Beispiele zeigen.

4 Vgl. zum Aufbau der EPZ Clemens, Gabriele/Reinfeldt, Alexander/Wille, Gerhard: Geschichte der europäischen Integration. Ein Lehrbuch, Paderborn 2008, S. 190–200.

5 Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1967, hg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte, Band I, München 1998, Dokument 241 (Gespräch des Bundeskanzlers Kiesinger mit dem französischen Botschafter François Seydoux, 30. Juni 1967), S. 979.

Im Februar 2017 verletzte ein Palästinenser nahe Tel Aviv mehrere Israelis durch Schuss- und Stichwaffen. In den vergangenen zwei Jahren starben durch Angriffe palästinensischer Attentäter 41 Israelis sowie zwei US-Bürger. Gleichzeitig wurden über 230 Palästinenser durch israelische Sicherheitskräfte getötet.⁶ Damit sollen keinesfalls Opferzahlen gegeneinander aufgewogen, sondern lediglich verdeutlicht werden, wie anhaltend die gewaltsamen Auseinandersetzungen im „Heiligen Land“ sind. In jüngster Zeit stand insbesondere die Siedlungspolitik der Regierung Netanyahu im Zentrum der Diskussion. So verabschiedete beispielsweise der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 23. Dezember 2016 zu diesem Thema die Resolution Nr. 2334. Darin bezeichnet er die Siedlungen im Westjordanland und in Ostjerusalem als „flagrant violation under international law and a major obstacle to the achievement of the two-State solution and a just, lasting and comprehensive peace.“⁷ Bemerkenswert an dieser Resolution ist vor allem, dass die USA entgegen früherer Praxis kein Veto einlegten. Die israelische Regierung reagierte empört auf die Abstimmung. So wurden die Botschafter der Mitgliedsstaaten des Sicherheitsrates zum Gespräch gebeten, ferner angekündigt, die Beziehungen zu den Vereinten Nationen zu überprüfen. Naftali Bennet, Vorsitzender der Siedlerpartei und Erziehungsminister, sprach sich nach Angaben der Wochenzeitung „Die Zeit“ für die Annexion weiterer Teile des Westjordanlandes aus.⁸ Dies widerspricht eindeutig den Forderungen der jüngsten Resolution des Sicherheitsrates. Ebenfalls dem Frieden und einer Zwei-Staaten-Lösung nicht förderlich dürfte ein Anfang Februar 2017 von der israelischen Knesset verabschiedetes Gesetz sein, das nachträglich Siedlerwohnungen legitimiert, die widerrechtlich auf palästinensischem Privatland errichtet wurden.⁹ Auf dieses Gesetz angesprochen, legte Regierungssprecher Seibert in der Pressekonferenz am 15. Februar 2017 die Haltung der Bundesregierung folgendermaßen dar: „Der Siedlungsbau in den besetzten Gebieten ist ein Verstoß gegen das Völkerrecht. Als solcher gefährdet er einen dauerhaften Frieden zwischen Israelis und Palästinensern. Dieses

6 Palästinensischer Angreifer verletzt sechs Menschen, Zeit Online, 9. Februar 2017, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-02/israel-angriff-tel-aviv-palaestinenser-schiesserei-markt> (17.2.2017).

7 Resolution 2334 (2016), adopted by the Security Council at its 7853rd meeting, on 23 December 2016, abrufbar unter: [http://www.undocs.org/S/RES/2334\(2016\)](http://www.undocs.org/S/RES/2334(2016)) (17.2.2017).

8 Israel stellt alle 15 Botschafter zur Rede, Zeit Online, 25. Dezember 2016, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-12/vereinte-nationen-israel-siedlungspolitik-benjamin-netanjahu> (21.2.2017).

9 Israels Parlament legalisiert Siedlungen auf palästinensischem Land, Süddeutsche Zeitung Online, 7. Februar 2017, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/nahost-konflikt-israels-parlament-legalisiert-siedlungen-auf-palaestinensischem-land-1.3367303> (21.2.2017).

Gesetz, das die Knesset jetzt beschlossen hat, das widerrechtliche Besetzungen privaten palästinensischen Landes nachträglich legalisiert, sehen wir in genau diesem Zusammenhang eben sehr kritisch. [...] Für uns bleiben die Bemühungen um eine Zwei-Staaten-Lösung der Grundpfeiler unserer Nahostpolitik.“¹⁰ Für Irritationen sorgten ebenfalls die aus der neuen US-Administration verlauteten Überlegungen, die amerikanische Botschaft in Israel von Tel Aviv nach Jerusalem zu verlegen. Dadurch würde Jerusalem als Hauptstadt Israels anerkannt, was angesichts des umstrittenen Status‘ Jerusalems zu verstärkten Spannungen führen dürfte. Die israelische Regierung betrachtet ganz Jerusalem als unteilbare Hauptstadt des jüdischen Staates, während die palästinensische Seite in Ost-Jerusalem die zukünftige Hauptstadt ihres palästinensischen Staates sieht.¹¹ Zwar folgten diesen Überlegungen bislang keine Taten, doch zeigten allein die deutlichen Reaktionen darauf, wie fragil die Lage zwischen Mittelmeer und Jordan ist.¹²

Trotz der geringen Erfolgsaussichten im Friedensprozess trafen sich Mitte Januar 2017 in Paris Vertreter von mehr als 70 Staaten und Organisationen, um den Stillstand in den Friedensgesprächen zu überwinden, der seit 2014 anhält. Die beiden Hauptbeteiligten, Israel und die Palästinenser, waren jedoch im französischen Außenministerium nicht zugegen. Daher schienen weniger konkrete Fortschritte im Mittelpunkt zu stehen als vielmehr das grundsätzliche gemeinsame Bekenntnis zur Zwei-Staaten-Lösung sowie ein Signal an den neuen US-Präsidenten Trump.¹³ In der gemeinsamen Erklärung einigten sich die Teilnehmer – außer Großbritannien, das die Erklärung wegen des Fehlens israelischer und palästinensischer Vertreter nicht unterzeichnete – auf die Zwei-Staaten-Lösung als einziger Weg zu einem dauerhaften Frieden. Diese Lösung müsse den Ansprüchen beider Akteure gerecht werden, also dem Recht der Palästinenser auf einen eigenen souveränen Staat und den israelischen Sicherheitsbedürfnissen.

10 Regierungspressekonferenz vom 15. Februar 2017, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2017/02/2017-02-15-regpk.html> (21.2.2017).

11 Neue Kritik an Trumps Jerusalem-Plänen, tagesschau.de, 15. Januar 2017, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/nahost-friedenskonferenz-103.html> (28.2.2017).

12 Trump verlegt US-Botschaft nicht nach Jerusalem, Zeit Online, 1. Juni 2017, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-06/israel-us-botschaft-donald-trump-jerusalem> (4.8.2017).

13 Balmer, Rudolf: Internationale Nahostkonferenz in Paris. Einsatz für die Zweistaatenlösung, NZZ Online, 15.1.2017, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/international/internationale-nahostkonferenz-ohne-israel-einsatz-fuer-die-zweistaatenloesung-ld.139923> (21.2.2017); Klimm, Leo/Münch, Peter: Der vorerst letzte Versuch, den Nahen Osten zu retten, Süddeutsche Zeitung Online, 15. Januar 2017, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/nahost-konflikt-versuch-einer-rettung-1.3333943> (21.2.2017).

Den Israelis und Palästinensern wurde eine verstärkte politische und wirtschaftliche Kooperation für die Zeit nach einem Friedensschluss in Aussicht gestellt.¹⁴

Die deutsche Nahostpolitik bzw. die Politik gegenüber dem Nahostkonflikt ist für das gewählte Untersuchungsziel aus mehreren Gründen gut geeignet. So wurde das Thema Nahost (v. a. Nahostkonflikt) von Beginn an auf die europäische Tagesordnung gesetzt. Gerade dieses Thema war für die Bundesrepublik aufgrund des Nationalsozialismus und der Beziehungen zu Israel besonders sensibel. Gleichzeitig galt und gilt die Bundesrepublik als treibende Kraft des europäischen Integrationsprozesses und der EPZ. Somit tat sich ein mögliches Spannungsfeld für die deutsche Nahostpolitik zwischen diesen beiden Faktoren auf. Zudem war und ist der Nahostkonflikt auf verschiedenen außenpolitischen Ebenen präsent, etwa in den bilateralen Beziehungen der Bundesrepublik oder in den Vereinten Nationen. Dies lässt genügend Beispiele erwarten, um die Vielfalt möglicher Europäisierung(en) zu erfassen.

Forschungsstand

Der Begriff Europäisierung subsumiert mittlerweile vielfältige Forschungsansätze vornehmlich der Politikwissenschaften, die sich prinzipiell mit Fragen des Verhältnisses der europäischen (EU-) Ebene und der nationalstaatlichen Ebene zueinander bzw. deren gegenseitiger Beeinflussung beschäftigen.¹⁵ Risse, Cowles und Caporaso kommen mit ihrer Definition dem Begriff der europäischen Integration recht nahe: „We define Europeanization as the emergence and the

14 Middle East Peace Conference Joint Declaration, abrufbar unter: http://www.auswaertigesamt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/NaherMittlererOsten/AktuelleArtikel/170116_Nahostkonferenz_Paris.html (21.2.2017).

15 Zur Entwicklung der Europäisierungskonzepte siehe Auel, Katrin: Europäisierung nationaler Politik, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2005, S. 293–318; Axt, Heinz-Jürgen/Milososki, Antonio/Schwarz, Oliver: Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen, in: Politische Vierteljahresschrift 48/1 (2007), S. 136–149; Eising, Rainer: Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration, 2. Auflage, Opladen 2003, S. 387–416; Olsen, Johan P.: The Many Faces of Europeanization, in: Journal of Common Market Studies 40 (2002), S. 921–952; Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hg.): The Politics of Europeanization, Oxford 2003; Exadaktylos, Theofanis/Radaelli, Claudio M. (Hg.): Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanization, Houndmills, Basingstoke 2012; Exadactylos, Theofanis/Radaelli, Claudio M.: Europeanisation, in: Lynggaard, Kennet/Manners, Ian/Löfgen, Karl (Hg.): Research Methods in European Union Studies, Basingstoke 2015, S. 206–218.

development at the European level of distinct structures of governance“.¹⁶ Dieses Verständnis beinhaltet eine mögliche Dimension von Europäisierung, den Aufbau von Strukturen oder Institutionen auf europäischer Ebene, was auch als „bottom-up“ oder „Uploading“¹⁷ bezeichnet wird. Eine weitere Dimension, „top-down“ oder „Downloading“¹⁸ genannt, umfasst die Rückwirkungen von Entwicklungen auf europäischer Ebene auf die Nationalstaaten: „Europeanisation is always (to a certain extent) a process of domestic political change caused (somehow) by process of European integration.“¹⁹ Claudio M. Radaelli hat diese Überlegungen zusammengeführt, erweitert und folgende, weit verbreitete Definition formuliert: „Europeanisation consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‚ways of doing things‘, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies.“²⁰ Die Forschung zur Europäisierung konzentrierte sich zunächst auf vergemeinschaftete Politikbereiche, in denen auf europäischer Ebene verbindliche Vorgaben gemacht werden können. Untersucht wurde, welche Veränderungen diese Vorgaben auf nationalstaatlicher Ebene nach sich zogen, etwa im Bereich Regulierung, Transport oder Umwelt.²¹

Neben den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union rückten zudem Staaten außerhalb der Union in den Fokus. Das Interesse richtete sich darauf, inwiefern die für die Mitgliedsstaaten konstatierten Anpassungsprozesse auch bei Ländern mit Kandidatenstatus beobachtet werden können.²² In diesen Untersuchungen liegt der Schwerpunkt auf der top-down-Europäisierung.

16 Risse, Thomas/Cowles, Maria Green/Caporaso, James: Europeanization and Domestic Change. Introduction, in: Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hg.): Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca 2001, S. 1–20, hier S. 3.

17 Wong, Reuben: Foreign Policy, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten (Hg.): Europeanization. New Research Agendas, Houndmills/Basingstoke 2007, S. 321–334, hier S. 325.

18 Ebd.

19 Vink, Maarten: What is Europeanisation? And Other Questions on a New Research Agenda, in: European Political Science 1 (2003), S. 63–74, hier S. 72.

20 Radaelli, Claudio M.: Europeanisation: Solution or Problem?, in: European Integration Online Papers 8/16 (2004), ohne Seitenangabe, abrufbar unter: http://eiop.or.at/eiop/vol_8_2004.html (29.7.2017).

21 Harcourt, Alison J.: Europeanization as Convergence. The Regulation of Media Markets in the European Union, in: Featherstone/Radaelli (Hg.): Politics of Europeanization, S. 179–202; Haverland, Markus: The Impact of the European Union on Environmental Policies, in: Featherstone/Radaelli (Hg.): Politics of Europeanization, S. 203–221; Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk: The National Impact of European Union Regulatory Policy. Three Europeanization Mechanisms, in: European Journal of Political Research 2 (2002), S. 255–280; Lawton, Thomas C.: Governing the Skies. Conditions for the Europeanisation of Airlines Policy, in: Journal of Public Policy 19/1 (1999), S. 91–112.

22 Ágh, Attila: Europeanization of Policy-making in East Central Europe. The Hungarian Approach to EU Accession, in: Journal of European Public Policy 5 (1999), S. 839–854; Dobre, Anna Maria: EU Conditionality

Dabei wird gewissermaßen die Differenz bestimmt zwischen einer europäischen Vorgabe und der im jeweiligen Nationalstaat zum gleichen Zeitpunkt bestehenden Regelung im entsprechenden Politikbereich. Je nach Ausmaß dieser Differenz erfolgt eine mehr oder weniger große Anpassung auf nationalstaatlicher Ebene, um der verbindlichen Vorgabe gerecht zu werden.²³

Diese für den supranationalen Bereich angestellten Überlegungen wurden zunehmend auch auf den intergouvernemental organisierten Bereich der Außenpolitik übertragen.²⁴ In diesem Politikfeld gibt es hingegen keinen Anpassungsdruck, der eine Veränderung auf nationalstaatlicher Ebene herbeiführen kann. Entscheidungen werden von den Vertretern der Mitgliedsstaaten im Konsens getroffen, was jeder einzelnen Regierung ein Vetorecht einräumt. Genau darin sehen de Flers und Müller den Grund dafür, dass dem Bereich Außenpolitik in der Europäisierungsforschung zunächst wenig Bedeutung beigemessen wurde. Die Auswirkungen der europäischen Ebene auf die Nationalstaaten in außenpolitischer Hinsicht wurden als zu gering angesehen.²⁵ Auch für die Untersuchung der möglichen Europäisierung von Außenpolitik ist eine Downloading- (top-down) und eine Uploading-Dimension (bottom-up) zentral. Wong und Hill definieren diese Dimensionen wie folgt: „As a top-down process, Europeanization refers to the changes in national foreign policies caused by participation over time in foreign policymaking at the European level. As a bottom-up process, it is the projection of national preferences, ideas and policy models onto the level of the European Union.“²⁶

Daneben wird eine dritte Dimension von Europäisierung genannt, das sog. „crossloading“. Claudia Major ergänzt damit insbesondere die Downloading-Dimension, indem nicht nur die gemeinsame europäische Ebene als Ausgangspunkt für Veränderungen angesehen wird: „‘Cross loading’ goes beyond the idea of only the EU offering the arena for change and also

Building and Romanian Minority Rights Policy. Towards the Europeanisation of Candidate Countries, in: Perspectives on European Politics and Society 1 (2003), S. 55–83; Nas, Çiğdem/Özer, Yonca (Hg.): Turkey and the European Union. Processes of Europeanisation, Farnham/Burlington 2012; Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich (Hg.): The Europeanisation of Central and Eastern Europe, Ithaca 2005; Gawrich, Andrea/Melnykovska, Inna/Schweickert, Rainer: Neighbourhood Europeanization through ENP. The Case of Ukraine, in: Journal of Common Market Studies 48/5 (2010), S. 1209–1235.

23 Tonra, Ben: Europeanization, in: Jørgensen, Knud Erik u. a. (Hg.): The SAGE Handbook of European Foreign Policy, Vol. 1, Los Angeles u. a. 2015, S. 183–196, hier S. 184.

24 Vgl. ebd. zum Forschungsstand speziell zur Europäisierung von Außenpolitik.

25 Flers, Nicole Alecu de/Müller, Patrick: Dimensions and Mechanisms of the Europeanization of Member State Foreign Policy. State of the Art and New Research Avenues, in: Journal of European Integration 34/1 (2012), S. 19–35, hier S. 20 f.

26 Wong, Reuben/Hill, Christopher: Introduction, in: Dies. (Hg.): National and European Foreign Policies. Towards Europeanization, London/New York 2011, S. 1–18, hier S. 4.

deals with a ‘cross-country’, ‘cross-institutions’ and ‘cross policy’ dimension, where domestic change might not only be generated at the EU-level but might come indirectly through the transfer of ideas, norms and ways of doing things that are exchanged from and with European neighbours, domestic entities or policy areas.²⁷ In der vorliegenden Untersuchung wird diese Ebene jedoch nicht eigens berücksichtigt, da der Fokus speziell darauf gerichtet ist, ob sich mögliche Veränderungen in der Außenpolitik auf die im Rahmen der EPZ verabschiedeten Positionen zurückführen lassen. Diese Positionen entstehen in Verhandlungen der Mitgliedsstaaten, und deren verschiedene Aspekte werden selbstverständlich von einzelnen Delegationen eingebracht. Erst mit der Einigung auf eine gemeinsame europäische Haltung ist jedoch ein Bezugspunkt entstanden, an dem sich die Mitgliedsstaaten ausrichten können. Diese gemeinsamen Positionen als „major reference point“²⁸ sind zentral für die Untersuchung von Europäisierung insbesondere für die Downloading-Dimension. Das breite Verständnis Majors entkoppelt den Europäisierungsbegriff von der Ebene der Gemeinschaft, was eine gewisse Beliebigkeit bei der Verwendung des Begriffs ermöglicht und damit seine spezifische Bedeutung mindert. Zweifellos wird die Außenpolitik eines Staates von vielen verschiedenen Faktoren beeinflusst.²⁹ Durchaus plausibel ist natürlich – ganz allgemein gesprochen –, dass die deutsche Außenpolitik außerhalb der EPZ/EG/EU bestimmte Aspekte von einem europäischen Nachbarn übernimmt, z. B. von Belgien, ohne dass dies zu einer gemeinsamen europäischen Position wird. In einem solchen Fall sollte jedoch nicht von Europäisierung, sondern müsste um der präzisen Beschreibung willen von „Belgisierung“ o. ä. gesprochen werden.

Wong und Hill verweisen ebenfalls auf die crossloading-Dimension von Europäisierung, verstehen darunter jedoch das Ergebnis der beiden anderen Dimensionen und bezeichnen dies als „identity reconstruction“ bzw. „process of identity and interest convergence“.³⁰ Auch diese Überlegungen werden im Rahmen dieser Analyse nicht weiterverfolgt. Für derart weitreichende Aussagen über die außenpolitische Identität eines Staates stellt der hier gewählte Untersuchungsgegenstand einen zu kleinen Ausschnitt dar.

27 Major, Claudia: Europeanisation and Foreign and Security Policy – Undermining or Rescuing the Nation State?, in: *Politics* 25/3 (2005), S. 175–190, hier S. 186.

28 Hill, Christopher/Wong, Reuben: Many actors, one path? The Meaning of Europeanization in the context of foreign policy, in: Wong, Reuben/Hill, Christopher (Hg.): *National and European Foreign Policies. Towards Europeanization*, London/New York 2011, S. 210–232, hier S. 211.

29 Vgl. allgemein Peters, Dirk: Ansätze und Methoden der Außenpolitikanalyse, in: Schmidt, Siegmund/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, S. 815–835.

30 Wong/Hill: Introduction, S. 6 f.

Eine in der Forschung viel diskutierte Frage betrifft die Funktionsweise von Europäisierung. Auf der einen Seite stehen Ansätze, die von rationalen Erwägungen der außenpolitischen Akteure ausgehen. In dieser Logik bestimmen Kosten-Nutzen-Rechnungen, ob bzw. inwieweit die nationalstaatliche Außenpolitik europäischen Positionen angepasst wird bzw. außenpolitische Interessen besser auf der europäischen Ebene verfolgt werden können.³¹ Daneben stehen Überlegungen, die das Handeln der Akteure eher von gemeinsamen Überzeugungen geprägt sehen. Als zentrale Mechanismen der Europäisierung identifizieren de Flers und Müller diesbezüglich „socialization“ und „learning“.³² Sozialisierung verstehen die Autoren dabei „as a process whereby actors of a given community are inducted into the community’s rules, norms, and policy paradigms and which – in its strongest form – causes the actors to acquire supranational attitudes in the sense that common European goals are eventually pursued“.³³ Es soll an dieser Stelle weder auf die verschiedenen Arten von Sozialisation eingegangen werden noch auf bestimmte Bedingungen, die diesen Prozess befördern können. Festzuhalten ist jedoch, dass die in den von de Flers und Müller herangezogenen Untersuchungen festgestellten Sozialisationsprozesse in verschiedenen europäischen Gremien durchaus nachvollziehbar sind. Dies kann bei entsprechender Definition auch als Europäisierung bezeichnet werden, die sich auf die in diesen Gremien vertretenen Individuen bezieht. Ein direkter Zusammenhang mit der Gestaltung außenpolitischer Inhalte ist damit jedoch nicht verbunden, da die inhaltlichen Weisungen aus den Hauptstädten ergehen. Aus diesem Grund und da zudem die Quellenlage die Untersuchung von Sozialisationsprozessen nicht erlaubt, für die hauptsächlich Interviews geführt werden, wird in der vorliegenden Untersuchung darauf verzichtet.

Ähnliches gilt für den zweiten Mechanismus, das sog. „learning“. Dabei geht es darum, Veränderungen in der Außenpolitik auf Lernerfahrungen der in den europäischen Gremien beteiligten Vertreter zurückzuführen.³⁴ Auch hier stellt sich das Problem der Kausalität, wie anhand des sog. „policy learning“ gezeigt werden soll, dessen Kern wie folgt lautet: „The sharing of (new) information, learning from collective EU foreign policy experiences, and the evolution of common knowledge *may* cause national actors to refine how they view a problem and allow

31 Tonra: Europeanization, S. 189.

32 Flers/Müller: Dimensions and Mechanisms, S. 20.

33 Ebd., S. 24.

34 Ebd., S. 28–30.

them to evaluate their initial preferences.“³⁵ Unbestritten ist, dass derartige Lernprozesse stattfinden können. Inwiefern diese jedoch konkret für die Veränderung der nationalstaatlichen Außenpolitik verantwortlich sind, müsste sich im Einzelfall zeigen. Dazu wären auf nationalstaatlicher außenpolitischer Ebene erst entsprechende Nachweise zu erbringen.

Reuben Wong und Christopher Hill verweisen auf zwei Probleme, die sich für die Forschung stellen. Es handelt sich zunächst um die Frage, wie Veränderungen, die ja sämtlichen Definitionen und theoretischen Überlegungen zu Europäisierung zugrunde liegen, überhaupt identifiziert und gemessen werden können. Dies gilt insbesondere für inhaltliche Aspekte: „It is much easier to examine the impact of the CFSP [Common Foreign and Security Policy; A. B.] on national foreign policy procedure than on substance.“³⁶ Aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive besteht die einzige Möglichkeit, eventuelle inhaltliche Veränderungen, also solche bezüglich außenpolitischer Positionen und Haltungen, zu erfassen und auf die europäische Ebene zurückzuführen darin, die entsprechenden Akten der Fachreferate in den Außenministerien zu analysieren. In diesem Zusammenhang merken die Autoren kritisch an, dass sich viele Untersuchungen zur Europäisierung auf Interviews mit beteiligten Vertretern der Nationalstaaten oder Kommissionsmitarbeiter stützen und stellen die rhetorische Frage: „Yet can these officials seriously be expected to tell the researcher that they do not subscribe to the ideals of a coordinated, coherent CFSP?“³⁷

Das zweite Forschungsproblem besteht in der Schwierigkeit, den Faktor Europa gegenüber anderen Einflussfaktoren abzugrenzen. In den meisten Studien zur Europäisierung von Außenpolitik wird von vornherein ein bedeutender Effekt der europäischen Integration auf die nationale Außenpolitik unterstellt. Abgesehen davon, dass die Art dieser Effekte die entscheidende Frage der Europäisierungsforschung ist, besteht dadurch die Gefahr, andere Variablen auf der globalen oder innenpolitischen Ebene zu übersehen.³⁸ Auch hier kann nur die Auswertung der Quellen Antworten liefern, vorausgesetzt, die entsprechenden Akteure hielten fest, aus welchem Grund bestimmte Entscheidungen getroffen wurden.

35 Ebd., S. 29. [Eigene Hervorhebung]

36 Wong/Hill: Introduction, S. 12.

37 Ebd.

38 Ebd., S. 13.

In den vergangenen Jahren sind zahlreiche Beiträge zur Europäisierung von Außenpolitik veröffentlicht worden. Wie im Folgenden anhand einiger Beispiele gezeigt wird, bieten diese Arbeiten aus mehreren Gründen Anlass zu Kritik bzw. Anknüpfungspunkte für die vorliegende Untersuchung. Erstens ist ein mangelnder thematischer Fokus festzustellen. So werden vornehmlich nicht systematisch bestimmte außenpolitische Handlungsfelder untersucht, sondern durch Heranziehen verschiedener einzelner außenpolitischer Entscheidungen aus unterschiedlichen Bereichen die beiden bislang verwendeten Dimensionen von Europäisierung illustriert. Eine Analyse *der* Außenpolitik kann jedoch nur als Analyse einzelner außenpolitischer Bereiche erfolgen, da dieses Politikfeld zu viele Handlungsbereiche umfasst, als dass von *der* Außenpolitik gesprochen werden könnte. Zudem birgt ein unsystematisches Vorgehen die Gefahr, durch die (beliebige) Auswahl einzelner Fälle ein einseitiges Ergebnis zu präsentieren. Belastbare Ergebnisse sind nur möglich, wenn sich die Dimensionen der Europäisierung auf den gleichen Untersuchungsgegenstand beziehen und dadurch Zusammenhänge und Veränderungen konkret nachvollziehbar werden.

Zweitens wird die mögliche Veränderung außenpolitischer Inhalte (Positionen, Haltungen) zu wenig beachtet; diese Positionen sind jedoch zentraler Bestandteil von Außenpolitik und deren Untersuchung daher erforderlich, um Europäisierung von Außenpolitik überhaupt festzustellen. Drittens berücksichtigen die Untersuchungen nicht die verschiedenen außenpolitischen Handlungsebenen. Da Außenpolitik auf verschiedenen Ebenen (z. B. bilateral und in den Vereinten Nationen) „stattfindet“, muss dieser Komplexität Rechnung getragen und die Ebenen in die Analyse einbezogen werden.

Schließlich scheint die Unterscheidung in die Dimensionen Uploading und Downloading zu wenig differenziert zu sein, um die verschiedenen Ausprägungen von Europäisierung zu benennen. Die folgenden Beispiele aus der Forschung zeigen zudem, wie unterschiedlich jeweils mit dem Begriff Europäisierung umgegangen wird, was einerseits für die Offenheit des Untersuchungsgegenstandes spricht, andererseits den Vergleich der Ergebnisse erschwert. Eine ausführliche Beschreibung der Forschungsbeispiele ist insofern notwendig, als die vorliegende Arbeit ein methodisches Anliegen verfolgt und damit an die bestehende Forschung anschließt.

Wong und Hill versammeln in dem von ihnen herausgegebenen Band zehn Beiträge zur Europäisierung der Außenpolitik von EU-Mitgliedsstaaten und spannen den Bogen dabei von

den Außenbeziehungen der EU zu den USA, Russland und China, über die ESVP bis zur Nahostpolitik.³⁹ Diese Bandbreite schließt jedoch eine fundierte Analyse einzelner außenpolitischer Teilbereiche aus, wie anhand zweier Beiträge verdeutlicht wird. Charillon und Wong lassen in ihrem Beitrag zur französischen Außenpolitik einen klaren Fokus vermissen und illustrieren lediglich die beiden Dimensionen, indem aus verschiedenen Bereichen einzelne Aspekte außenpolitischen Handelns herangezogen werden.⁴⁰ Die Autoren beschreiben zunächst unter der Überschrift „Downloading“ personelle Aspekte der GASP, mithin welcher französische Diplomat in welche Positionen auf europäischer Ebene gelangte. Anschließend werden einige Entwicklungen in der französischen Außenpolitik bezüglich Afrika und Nahost dargelegt. So sollten die EU-Missionen Artemis und EUFOR in der Demokratischen Republik Kongo zeigen, dass Frankreich in seinen früheren Kolonien nicht unilateral handelt. Dies beschränkt sich allerdings auf die Feststellung, dass Frankreich diese Missionen unterstützt habe. Eine systematische Analyse der Europäisierung müsste speziell nach der französischen Afrikapolitik fragen und diese untersuchen. Dabei kann die geschilderte Unterstützung der EU-Missionen durchaus ein Aspekt von Europäisierung sein.

Als deutlichster Beleg für den Wandel wird die Nahostpolitik genannt, „which went from being France’s ‚Arab policy‘ to the ‚Union for the Mediterranean“.“⁴¹ Abgesehen von der weitreichenden Schlussfolgerung, diesen Einzelfall als stellvertretend für die Nahostpolitik zu betrachten, fehlen die Belege, inwiefern sich dadurch konkrete Veränderungen in der französischen Nahostpolitik ergaben. Der zweite Teil des Beitrages untersucht die Uploading-Dimension. Als Beispiele für die Projektion französischer Interessen auf die europäische Ebene werden sicherheits- bzw. militärpolitische Aspekte genannt. So habe Frankreich eine wichtige Rolle bei der EU-Mission in der Demokratischen Republik Kongo gespielt. Darüber hinaus beeinflusse Frankreich durch seine regionale Expertise und diplomatische Präsenz in Afrika und im Nahen Osten ein europäisches Vorgehen. Leider unterbleibt auch hier eine differenzierte Analyse, auf welche Weise dies konkret geschah. Die Autoren weisen andererseits auch darauf hin, dass in manchen Bereichen Frankreich ein gemeinsames Vorgehen der EU verhindert habe, so durch die Unterstützung Marokkos gegen Spanien in der Perejil-Insel-Krise.

39 Wong/Hill: National and European Foreign Policies; vgl. auch das eklektische Vorgehen in Ruano, Lorena (Hg.): The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America, New York/London 2013.

40 Charillon, Frédéric/Wong, Reuben: France. Europeanization by default?, in: Wong/Hill (Hg.): National and European Foreign Policies, S. 19–34.

41 Ebd., S. 26.

Ebenfalls in dem Sammelband von Wong und Hill thematisiert Daehnhardt in ihrem Beitrag zur Bundesrepublik u. a. den Bereich Nahostpolitik.⁴² Unter der Überschrift „Downloading and European policy for the Middle East“ schildert Daehnhardt zunächst verschiedene Bereiche von Nahostpolitik (Nahostkonflikt, Nachbarschaftspolitik, Iran-Politik), mit denen sich die EU auf verschiedene Arten beschäftige. Beispiele dafür sind das Nahostquartett, die Partnerschaft für das Mittelmeer oder die EU-3-Verhandlungen mit dem Iran. Daran schließt sich folgende Bewertung an: „While the policy outcomes of such policies have not often proven successful, Europeanization among Member States and the EU has made some acceptable progress, with common positions being agreed [...] at least on the Israel-Palestine conflict and on negotiations with Iran regarding its nuclear program in international forums.“⁴³ Die Verabschiedung gemeinsamer Positionen kann ohne Weiteres als Europäisierung bezeichnet werden, stellt jedoch – wie in der vorliegenden Arbeit gezeigt werden wird – nur eine mögliche Form der Europäisierung dar. Daher kann nicht allein aufgrund eines beobachteten Aspekts allgemein von Europäisierung gesprochen werden. Eine andere Schlussfolgerung verdeutlicht, wie großzügig der Begriff Europäisierung mitunter verwendet wird: „Its (Germany’s; A. B.) infant Middle East policy became embedded in a European framework leading it to juggle between an impartial position vis-à-vis all states in the region, and maintaining its special relationship with Israel [...] which it managed to do with success. This was a consequence of Europeanization, as more often than not Germany adapted its foreign policy to the EU position and to other Member States’ foreign policies.“⁴⁴ Für eine Qualifizierung als Europäisierung wäre es notwendig zu untersuchen, inwiefern eine Veränderung der deutschen Positionen stattgefunden hatte und an welche EU-Positionen sie sich angepasst hatten.

Speziell mit der deutschen Nahostpolitik hinsichtlich des Nahostkonfliktes beschäftigt sich ein Aufsatz von Patrick Müller. Er geht dabei der Frage nach der Europäisierung der deutschen Politik bezüglich des Nahostkonflikts über mehrere Jahrzehnte nach.⁴⁵ Ausgangspunkt sind die Dimensionen Uploading/bottom-up und Downloading/top-down. So plausibel diese theoretischen Überlegungen sind, so wenig überzeugend ist die folgende Umsetzung. Zunächst sind

42 Daehnhardt, Patricia: Germany in the European Union, in: Wong/Hill (Hg.): National and European Foreign Policies, S. 35–56.

43 Ebd., S. 42.

44 Ebd., S. 43.

45 Müller, Patrick: The Europeanization of Germany’s Foreign Policy toward the Israeli-Palestinian Conflict. Between Adaptation to the EU and National Projection, in: Mediterranean Politics 16/3 (2011), S. 385–403.

inhaltliche Ungenauigkeiten zu kritisieren. Müller schreibt etwa, dass Anfang der 1970er Jahre das gestiegene Interesse an Energiesicherheit und der zunehmende palästinensische Terrorismus die Gründe für das zunehmende Interesse der Bundesregierung am Nahen Osten waren und dass vor diesem Hintergrund eine Politik der Ausgewogenheit etabliert wurde. Keine Rede ist von der Eindämmung der sowjetischen Expansion im arabischen Raum, zu deren Durchführung der Aufbau diplomatischer Beziehungen zu den arabischen Staaten notwendig war. Die Politik der Ausgewogenheit wurde bereits nach dem Regierungswechsel 1969 thematisiert und damit früher als hier dargestellt.⁴⁶ Auf Europäisierung abzielend behauptet Müller, „Germany downloaded important EPC positions to its national diplomacy“, bzw. „Germany’s support for key European foreign policy statements [...] resulted in a significant reorientation of its national position“.⁴⁷ Worin diese Positionen bestanden haben sollen, wird nicht erwähnt. Dies verweist auf ein methodisches Problem. Um im Rahmen der Downloading-Dimension von Europäisierung sprechen zu können, ist eine Veränderung einer außenpolitischen Position erforderlich. Hierzu wiederum muss untersucht werden, welche Position von der – in diesem Fall – Bundesregierung *vor* der entsprechenden „europäischen Position“ eingenommen wurde und ob sie sich im Zuge der europäischen Konsultationen verändert hat. Allgemein ist danach zu fragen, in welchen Kontexten außenpolitische Positionen kommuniziert werden. Dies geschieht nicht nur im Rahmen der EPZ, sondern ebenso auf bilateraler Ebene. Daher ist es wichtig, diese in die Untersuchung miteinzubeziehen, um zu prüfen, ob eine evtl. Veränderung der Positionen in der praktischen Außenpolitik „wirksam“ wurde oder lediglich als Lippenbekenntnis zur europäischen Harmonie betragen sollte. Die bilaterale Ebene bestand schließlich weiterhin. In dem eingangs zitierten Vortrag sprach der Nahostreferent nicht nur von einer möglichen Europäisierung. Zudem „wird unsere Nahostpolitik künftig auf zwei Gleisen laufen. Sie wird einmal wie bisher im bilateralen Bereich weiter bestehen. Gleichzeitig wird sie aber darauf ausgerichtet sein, die Entwicklung einer eigenen Politik Europas im Mittelmeer und Nahostraum nachhaltig zu fördern und zu unterstützen.“⁴⁸

46 Vgl. hierzu das Kapitel zur Ausgangslage der deutschen Nahostpolitik am Beginn der EPZ.

47 Müller: *Europeanization*, S. 391.

48 PA AA, B 36, Bd. 493: Staatssekretär an alle Arbeitseinheiten, 11. April 1972, Betr.: Vorträge für die Angehörigen des Höheren Dienstes des Auswärtigen Amts.

In einer weiteren Veröffentlichung zum gleichen Thema geht Müller ausführlicher auf den theoretischen Rahmen für die Untersuchung von Europäisierung ein.⁴⁹ Für die Uploading-Dimension sind demnach insbesondere folgende Aspekte zu beachten:

- das Ausmaß, in dem ein Mitgliedsstaat die Kooperation auf der europäischen Ebene bzw. mit den europäischen Partnern bevorzugt, verglichen mit anderen Kooperationsformen bzw. bilateralem Vorgehen;
- das Auftreten eines Mitgliedsstaates als Initiator und Förderer einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik;
- das Ausmaß, in dem sich Interessen oder Positionen des Nationalstaates in einem „European foreign policy output“⁵⁰ (gemeinsame Erklärungen, Aktionen, Haltungen) widerspiegeln.

Bei der Downloading-Dimension spielen folgende Fragen eine Rolle:

- lässt sich eine Änderung eigener Haltungen zugunsten der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Haltung feststellen?
- inwiefern vertritt ein Mitgliedsstaat europäische Positionen in anderen Kontexten, z. B. in bilateralen Beziehungen?

Auch in dieser Arbeit ist die fehlende Untersuchung der außenpolitischen Praxis, insbesondere der für die Qualifizierung als Europäisierung notwendigen Veränderungen außenpolitischer Haltungen zu kritisieren. Ferner erlauben die beiden Dimensionen Uploading und Downloading keine qualifizierende Bewertung möglicher Europäisierung insofern, als sie zu allgemein gefasst sind, um den verschiedenen Ausprägungen von Europäisierung gerecht zu werden.

Economides verwendet in seiner Untersuchung einen sehr allgemeinen Begriff von Europäisierung. Er behandelt die Frage nach der Europäisierung griechischer Außenpolitik.⁵¹ Dabei umfasst die Europäisierung der griechischen Außenpolitik nach seiner Auffassung die Aspekte „westernisation“, „modernisation“ und „normalisation“.⁵² Eine der bereits erwähnten Dimensionen von Europäisierung wird ebenfalls angeführt: „In essence, the real Europeanisation of Greek foreign policy has occurred in the domain of the translocation of Greek foreign policy

49 Müller, Patrick: *EU Foreign Policymaking and the Middle East Conflict. The Europeanization of National-Foreign Policy*, London/New York 2012, S. 16–26.

50 Ebd., S. 25.

51 Economides, Spyros: *The Europeanisation of Greek Foreign Policy*, in: *West European Politics* 28/2 (2005), S. 471–491.

52 Ebd., S. 472.

preferences and interests in at least two key issue areas, Turkey and Cyprus, onto the EU agenda.“⁵³ Es handelt sich hier also um zwei Beispiele von Uploading-Prozessen, aufgrund derer die griechische Außenpolitik als europäisiert bezeichnet wird. Leider unterbleibt die Darstellung, welche Interessen inwiefern auf die europäische Ebene verlagert wurden. Ferner, so Economides, sei der „style“ der griechischen Außenpolitik europäisiert worden, ebenso hätten die außenpolitischen Akteure die „substance“ der Außenpolitik europäisiert.⁵⁴ Was konkret darunter zu verstehen ist, wird nicht ausgeführt. Ferner wird die Entscheidung der griechischen Regierung, den EG beizutreten, bereits als Art von Europäisierung bezeichnet. Dies müsse jedoch zusammen mit dem „drive to Westernisation“⁵⁵ betrachtet werden, was wiederum aus einem Wunsch nach Identität und Zugehörigkeit zum Westen entstanden sei. Ohne auf die weiteren Ausführungen einzugehen wird deutlich, dass auch hier nicht dargestellt wird, was konkret europäisiert worden sein soll.

Die Auswirkung der EU-Mitgliedschaft auf die portugiesischen Beziehungen zu Mozambique stehen bei Raimundo im Zentrum.⁵⁶ Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass Portugal im Sinne eines Uploading oder „national projection“ versuchte, die eigenen Interessen an einer engeren Zusammenarbeit mit seiner ehemaligen Kolonie auch auf europäischer Ebene zu verankern. Im Vergleich dazu „the degree of ‚national adaptation‘ was generally lower.“⁵⁷ Zwar habe Portugal durch seinen Beitritt zu den EG den *acquis politique* bezüglich Mozambique übernommen, dieser sei jedoch nicht besonders umfangreich gewesen. Kritisch anzumerken ist hier, dass weder dargelegt wird, worin dieser *acquis* bestanden habe, woran sich die portugiesische Außenpolitik also habe anpassen müssen, und inwiefern diese Anpassung überhaupt eine Veränderung bisheriger Positionen bedeutete. Darin besteht eine Schwäche vieler Arbeiten zur Europäisierung, dass auf sehr schmaler Quellenbasis sehr weitreichende Schlussfolgerungen gezogen werden.

53 Ebd.

54 Ebd., S. 472 f.

55 Ebd., S. 473.

56 Raimundo, António: *The Europeanisation of Foreign Policy. An assessment of the EU impact on Portugal's post-colonial relations in Sub-Saharan Africa*, in: *European Integration Online Papers* 17 (2013), S. 1–23, abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2013-001a.htm> (29.7.2017).

57 Ebd., S. 16.

Daniel Fiott fragt nach der Europäisierung der maltesischen Außenpolitik.⁵⁸ Auch Fiott folgt dabei den oben genannten Dimensionen (Uploading und Downloading) von Europäisierung, wenn die Anpassung nationaler Institutionen und bürokratischer Strukturen, die Projektion nationaler Außenpolitik auf die europäische Ebene und die außenpolitische Identität Maltas untersucht werden. Was den ersten Bereich anbelangt, stellt Fiott deutliche Veränderungen in der institutionellen und personellen Struktur der maltesischen Außenpolitik fest. Hierbei handelte es sich jedoch „lediglich“ um notwendige Änderungen im Zuge des Beitritts zur EU. Dies wirft die Frage auf, inwiefern bei derartigen Vorgängen, die schlicht Voraussetzung für eine Beteiligung an der EU sind, überhaupt von Europäisierung gesprochen werden kann. Als Beispiel für ein erfolgreiches Uploading führt Fiott Maltas Interesse an einer gemeinsamen Immigrationspolitik an. Dieser Bereich scheint jedoch wenig geeignet, da andere europäische Institutionen beteiligt sind und er nicht intergouvernemental organisiert ist. Dies hindert Fiott jedoch nicht daran, als Fazit zu formulieren: „The discussion has shown the ways in which Malta’s foreign and security policies have been Europeanized“.⁵⁹ Dies scheint eine zu weitreichende Schlussfolgerung zu sein angesichts der Tatsache, dass der Fokus der Untersuchung auf „bureaucratic reconstruction“ lag.

Das Gros der bislang vorliegenden geschichtswissenschaftlichen Arbeiten zur deutschen Nahostpolitik widmet sich nicht Europäisierungsprozessen, sondern bewegt sich in einem überwiegend deskriptiven Rahmen.⁶⁰ Die Frage nach einer möglichen Europäisierung wird nicht explizit gestellt, wenngleich die EPZ durchaus Erwähnung findet. Diese Arbeiten greifen aufgrund der Sperrfristen der Archive – dies gilt zumindest für die älteren Untersuchungen – auf veröffentlichte Dokumente und Presseberichte zurück. Dadurch können zwangsläufig interne Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse nicht erfasst werden. Diese sind für die Identifizierung außenpolitischer Positionen jedoch unabdingbar. Entscheidende Kooperationsgremien der EPZ, wie die Arbeitsgruppe Nahost oder das Politische Komitee, werden in diesen Arbeiten

58 Fiott, Daniel: How Europeanized Has Maltese Foreign Policy Become?, in: *Mediterranean Quarterly* 21/3 (2010), S. 104–118.

59 Ebd., S. 117.

60 Steininger, Rolf: *Deutschland und der Nahe Osten. Von Kaiser Wilhelms Orientreise 1898 bis zur Gegenwart*, Reinbek/München 2015; Weingart, Markus: *Deutsche Israel- und Nahostpolitik. Die Geschichte einer Gratwanderung*, Frankfurt/New York 2002; Neustadt, Amnon: *Die deutsch-israelischen Beziehungen im Schatten der EG-Nahostpolitik*, Frankfurt a. M. 1983; Müllenmeister, Uwe: *Die Nahostpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969–1982*, Frankfurt a. M. 1988.

nicht berücksichtigt. Für die deutsche Nahostpolitik im Untersuchungszeitraum liegt keine aktenbasierte Untersuchung vor. Dies gilt sowohl für die deutsch-israelischen als auch für die deutsch-arabischen (deutsch-ägyptisch, deutsch-syrisch usw.) Beziehungen.

Angesichts der umfangreichen politikwissenschaftlichen Forschung zur Europäisierung von Außenpolitik verwundert die weitgehende Nichtbeachtung der EPZ. Dieses Format der außenpolitischen Kooperation bzw. die zur Verfügung stehenden Akten darüber bieten vielversprechende Möglichkeiten, um mögliche Prozesse von Europäisierung zu untersuchen. Die bislang vorliegenden Arbeiten zur EPZ fokussieren die Strukturen und Ergebnisse der gemeinsamen Außenpolitik.⁶¹ Detlev Gröne thematisiert die rechtliche Struktur der EPZ, während damals beteiligte Diplomaten wie Ifestos und Nuttall die Zusammenarbeit aus ihrer jeweiligen Sicht beschreiben.⁶² Der Schwerpunkt dieser Arbeiten liegt auf der europäischen Ebene. Die in jüngster Zeit veröffentlichte Untersuchung von Gainar liefert einen fundierten Überblick über die erste Phase der EPZ, konzentriert sich dabei jedoch auf die Etablierung einer europäischen Außenpolitik und nicht darauf, ob bzw. wie diese Kooperation auf europäischer Ebene Bedeutung für die nationalstaatliche Außenpolitik besitzt.⁶³ Daniel Möckli legt den Schwerpunkt seiner detaillierten Untersuchung auf die Jahre 1969–1974 und stellt die Frage nach den Gründen für den anfänglichen Erfolg der EPZ und deren „abrupt decline“⁶⁴ Anfang 1974. Möckli legt dabei drei Kategorien von Einflussfaktoren zugrunde (außer-europäische, inner-europäische oder individuelle Ebene), die für bestimmte Entwicklungen verantwortlich waren.

Zur Rolle der EU im Nahostkonflikt wurden in den letzten Jahren einige Arbeiten vorgelegt. Diese zeichnen vorrangig die Entwicklung der europäischen Nahostpolitik seit dem Beginn der EPZ über mehrere Jahrzehnte nach und verweisen auf die unterschiedlichen Formen des Engagements sowie auf die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit europäischer

61 Regelsberger, Elfriede/Schoutheete, Philippe de/ Wessels, Wolfgang (Hg.): *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder/London 1997; Reinhardt Rummel/Wolfgang Wessels (Hg.): *Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Leistungsvermögen und Struktur der EPZ*, Bonn 1978; Allen, David/Rummel, Reinhardt/Wessels, Wolfgang (Hg.): *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*, London 1982.

62 Gröne, Detlev: *Die Europäische Politische Zusammenarbeit (1970–1991). Entwicklung, Struktur und Rechtswirkungen*, Berlin 1993; Ifestos, Panayiotis: *European Political Cooperation. Towards a Framework of Supranational Diplomacy?*, Aldershot u. a. 1987; Nuttall, Simon J.: *European Political Cooperation*, Oxford 1992.

63 Gainar, Maria: *Aux origines de la diplomatie européenne. Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*, Brüssel 2012.

64 Möckli, Daniel: *European Foreign Policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, London/New York 2009, S. 3.

Politik.⁶⁵ Anders Persson untersucht speziell die Entwicklung des Begriffs des „gerechten Friedens“, der in zahlreichen Erklärungen der EU eine wichtige Rolle spielt.⁶⁶ Zentral sind dabei die Fragen danach, wie die EU als außenstehender Akteur versuchte, einen gerechten Frieden zu erreichen, wie sich die Bedeutung des Begriffes über die Zeit veränderte, und wie andere Akteure darauf reagierten. Auch diese Untersuchungen legen das Hauptaugenmerk nicht auf die Wechselwirkungen zwischen der nationalstaatlichen und der europäischen Ebene. Vor dem Hintergrund des skizzierten Forschungsstandes scheint der Versuch lohnenswert, ein differenzierteres Vorgehen vorzustellen.

Untersuchungsziel und Vorgehen

Die vorliegende Arbeit verfolgt in erster Linie ein methodisches Ziel. Anknüpfend an die im Forschungsstand formulierte Kritik wird ein Ansatz zur Untersuchung von Europäisierung von Außenpolitik entwickelt, der geeignet erscheint, um zu belastbaren und – durch die vorgeschlagenen Kategorien von Europäisierung – vergleichbaren Ergebnissen zu gelangen. Ausgangspunkt ist die Frage, inwiefern überhaupt von einer Europäisierung von Außenpolitik gesprochen werden kann. Notwendig ist, wie oben dargelegt, die Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes auf einen konkreten außenpolitischen Teilbereich. Der Ansatz beinhaltet ferner Aspekte, die bislang in der Europäisierungsforschung nicht ausreichend berücksichtigt wurden, aber notwendig sind, um Europäisierung festzustellen. Dabei handelt es sich erstens um die Frage nach konkreten Veränderungen von Inhalten der deutschen Außenpolitik durch die Kooperation auf europäischer Ebene. Gerade angesichts der zentralen Rolle, die der Aspekt der Veränderung in der Literatur zur Europäisierung spielt, überrascht diese bisherige geringe Beachtung. Zweitens werden verschiedene Handlungsebenen der deutschen Außenpolitik in den Blick genommen: das Handeln innerhalb der EPZ, die bilaterale Diplomatie sowie die Politik

65 Miller, Rory: *Inglorious Disarray. Europe, Israel and the Palestinians since 1967*, London 2011; Musu, Costanza: *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process. The Quicksands of Politics*, Basingstoke 2010; Dosenrode, Søren/Stubkjær, Anders: *The European Union and the Middle East*, London/New York 2002. Der in der vorliegenden Arbeit untersuchte Zeitraum stellt dabei nicht den Schwerpunkt der Untersuchungen dar. So nimmt etwa bei Dosenrode und Stubkjær die EPZ und der Nahostkonflikt nur etwas über neun Seiten ein.

66 Persson, Anders: *The EU and the Israeli-Palestinian Conflict, 1971–2013. In Pursuit of a Just Peace*, Lanham/Boulder/New York/London 2015.

in den Vereinten Nationen. Darüber hinaus kann durch die Analyse der Akten überhaupt erst ein Eindruck gewonnen werden, wie sich Europäisierung in der außenpolitischen Praxis darstellt.

Als Untersuchungsbeispiel bzw. Ausgangspunkt dient die deutsche Nahostpolitik in den 1970er Jahren bzw. die Frage nach ihrer Europäisierung. Dabei wird unter „Europäisierung“ allgemein die Ausrichtung nationalstaatlicher Außenpolitik auf die bzw. an der europäischen (EPZ/GASP-) Ebene verstanden.⁶⁷ Auf eine engere Definition von „Europäisierung“ wird bewusst verzichtet, um nicht von vornherein Einschränkungen vorzunehmen, die bestimmte Aspekte aus dem Blick geraten lassen. Denn das Ziel der vorliegenden Untersuchung ist nicht die abschließende Beantwortung der Frage, *ob* die deutsche Nahostpolitik europäisiert wurde. Vielmehr geht es darum, methodische Grundlagen für derartige Fragen zu schaffen. Diese Grundlagen werden aus der außenpolitischen Praxis entwickelt, wie sie sich in den entsprechenden Quellen zeigt.

Es zeigte sich in der Untersuchung, dass in der außenpolitischen Praxis mehrere Arten von Europäisierung zu unterscheiden sind. Um diesen zu entsprechen, werden neue Begriffe bzw. Kategorisierungen vorgeschlagen, die über Uploading und Downloading hinausgehen. Damit sollen eine präzisere Qualifizierung von Europäisierung und dadurch (bei weiterer Verwendung der Begriffe) eine bessere Vergleichbarkeit der Forschungsergebnisse ermöglicht werden. Dies erscheint insofern angebracht, als ohne diese Differenzierung z. B. die Veränderung administrativer Strukturen im Außenministerium eines neuen EU-Mitglieds ebenso allgemein als „europäisierte“ Außenpolitik bezeichnet werden kann wie die Verschiebung außenpolitischer Prioritäten infolge der außenpolitischen Kooperation. Unstrittig dürfte sein, dass es sich dabei um sehr unterschiedliche Europäisierungen handelt, dem begrifflich Rechnung getragen werden sollte.⁶⁸ Im Verlauf der Untersuchung stellten sich fünf verschiedene Kategorien von Europäisierungen als geeignet heraus, um das Phänomen Europäisierung entsprechend der Vielschichtigkeit außenpolitischer Praxis zu erfassen. Diese Kategorien erheben nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, sondern sollen vielmehr als Anstoß zu einer methodischen Debatte in der Europäisierungsforschung betrachtet werden.

67 Vgl. zu den zahlreichen Definitionen von Europäisierung deren Gegenüberstellung in Axt/Miloski/Schwarz: Europäisierung, S. 139.

68 Wie bereits dargelegt, untersucht die vorliegende Arbeit keine administrativen Strukturen o. ä., sondern fokussiert inhaltliche Aspekte. Das Beispiel diene lediglich der Verdeutlichung.

Die erste dieser hier neu eingeführten Kategorien wird als „inhaltliche Europäisierung“ bezeichnet. Eine solche liegt vor, wenn sich außenpolitische Haltungen und Positionen, also konkrete Inhalte der Außenpolitik, aufgrund der Kooperation auf europäischer Ebene verändern. Wie aus dem Forschungsstand hervorgeht, wird in der Europäisierungsforschung vor allem der Aspekt der Veränderung hervorgehoben, ohne dies jedoch überzeugend nachzuweisen. Daher soll der Frage, ob tatsächlich inhaltliche Veränderungen der deutschen Nahostpolitik festzustellen sind, besondere Bedeutung beigemessen werden. Dabei geht es in methodischer Hinsicht hauptsächlich darum, zu zeigen, wie eine belastbare Untersuchung aufgebaut sein könnte.

Eine weitere Art der Europäisierung wird „operative Europäisierung“ genannt. Dieser Kategorie sind diejenigen Fälle zuzuordnen, bei denen die Bundesregierung gemeinsam mit den europäischen Partnern konkrete praktische außenpolitische Maßnahmen ergreift, nicht unilateral. Entscheidend ist hierbei, dass die EPZ-Staaten als gemeinsamer Akteur in Erscheinung treten und dabei über die Verabschiedung von Erklärungen hinausgehen.

Die „delegative Europäisierung“ stellt eine weitere Europäisierungskategorie dar. Diese vorwiegend in den bilateralen Beziehungen festzustellende Form der Europäisierung bedeutet, dass hinsichtlich des untersuchten außenpolitischen Teilbereichs, hier der Politik gegenüber dem Nahostkonflikt, meist auf europäische Positionen und die EPZ als Bezugspunkt für die eigene Außenpolitik verwiesen wird. Demgegenüber bleiben eigene nationale Positionen unerwähnt. Dabei ist nicht von Belang, ob diese europäischen Positionen eine Veränderung der eigenen Haltung darstellen im Sinne einer inhaltlichen Europäisierung. Es geht ausschließlich darum, den europäischen Rahmen als entscheidendes Forum für die eigene Politik zu präsentieren.

Unter dem Begriff „konsultative Europäisierung“ wird verstanden, dass die Bundesregierung die entsprechenden außenpolitischen Themen (hier Nahostkonflikt) vorrangig im EPZ-Rahmen diskutierte. Um dies zu konstatieren, müssten andere Konsultationsformen ausgeschlossen werden. Zwar können im Rahmen dieser Untersuchung nicht alle multi- und bilateralen Kontakte der Bundesregierung betrachtet werden; damit ist diese Kategorie jedoch nicht a priori auszuschließen. Wie die Analyse der Generalversammlungen der Vereinten Nationen zeigt, spielte hier diese Art der Europäisierung eine große Rolle.

Als fünfte und letzte Kategorie ist die „deklarative Europäisierung“ zu nennen. Diese umfasst die von den EPZ-Staaten gemeinsam verabschiedeten Erklärungen und Dokumente. Auch hier ist weniger entscheidend, ob die Inhalte der entsprechenden Texte eine Veränderung der

bisherigen Haltung bedeuteten, was einer inhaltlichen Europäisierung entsprechen würde, sondern vielmehr, dass die europäischen Regierungen durch diese gemeinsamen Erklärungen als einheitlicher Akteur auftraten. Zu dieser Art der Europäisierung gehört auch die Frage, welcher Stellenwert den gemeinsam verabschiedeten Dokumenten und Positionen von der Bundesregierung beigemessen wurde. Unabhängig von den jeweiligen inhaltlichen Befunden soll gezeigt werden, wie Untersuchung von Europäisierung überhaupt erfolgen könnte. Ferner sei darauf hingewiesen, dass die außenpolitische Realität – auch die vergangene – zu komplex für idealtypische Kategorien ist und somit eine eindeutige Zuordnung nicht immer möglich ist.

Ziel der Dissertation ist nicht die abschließende Beantwortung der Frage nach der Europäisierung der gesamten deutschen Nahostpolitik in den 1970er Jahren. Dies ist aufgrund der skizzierten Forschungslage im Bereich der deutsch-israelischen und deutsch-arabischen Beziehungen nicht zu leisten. Zudem ist das gewählte Untersuchungsfeld Nahostkonflikt gekennzeichnet von zu vielen Teilaspekten, Friedensplänen und deren Veränderungen, diplomatischen Kontakten auf verschiedensten Ebenen, Initiativen sowie allgemeinen Fort- und Rückschritten, als dass die Analyse einer diesbezüglichen Außenpolitik und die Frage nach ihrer Europäisierung in einer Dissertation umfassend bewerkstelligt werden könnte. Ebenso wenig wird eine Geschichte der deutschen oder europäischen Nahostpolitik oder deren Erklärung während der 1970er Jahre geliefert. Die in den jeweiligen Kapiteln gewählten Einzelfälle dienen lediglich dazu, verschiedene Arten von Europäisierung aufzuzeigen und unterstreichen damit die Notwendigkeit der differenzierteren und präziseren Untersuchung eventueller Europäisierungsprozesse, wie sie in dem hier vorzustellenden Ansatz erfolgt. Die inhaltlichen Befunde der einzelnen Beispiele sind dementsprechend nur auf diese zu beschränken und erlauben keine abschließende Interpretation.

Der gewählte Untersuchungszeitraum sind die 1970er Jahre. Durch die Gründung der EPZ 1970 ist dessen Beginn klar definiert. Einen konkreten zeitlichen Endpunkt weist die Arbeit hingegen nicht auf. Aufgrund des angestrebten Ziels der Arbeit ist dies nicht notwendig, besteht es doch in der Vorstellung eines Ansatzes zur weiteren Forschung und nicht in der umfassenden Untersuchung eines bestimmten Zeitraums. Quellengrundlage der vorliegenden Untersuchung bilden die Bestände des Politischen Archivs des Auswärtigen Amtes (PA AA), insbesondere die

Akten des Europareferates sowie des Nahostreferates.⁶⁹ Zudem werden Akten des VN-Referates herangezogen. Dadurch ist es möglich, die Positionen der Bundesregierung in Erfahrung zu bringen, wie sie in EPZ-Gremien, in bilateralen Kontakten oder in den Vereinten Nationen vertreten wurden.

Das folgende Kapitel liefert die für das Verständnis des inhaltlichen Fokus‘ der Arbeit nötigen Hintergrundinformationen zur EPZ sowie zum Nahostkonflikt; dies beschränkt sich jedoch auf die wesentlichen Aspekte. Im daran anschließenden 3. Kapitel wird zunächst die Ausgangslage dargestellt, in der sich die Bundesrepublik nahostpolitisch am Beginn der EPZ befand. Dies ermöglicht Rückschlüsse auf die Motivation, mit der sich die Bundesregierung der europäischen Kooperation widmete. Daran anschließend geht es um die Frage, welche Rolle das Thema Nahostkonflikt am Beginn der EPZ spielte. Kapitel 4 untersucht ausgehend von verschiedenen europäischen Outputs (Berichte, Erklärungen), ob sich durch die Zustimmung der Bundesregierung zu diesen gemeinsamen Standpunkten inhaltliche Veränderungen der deutschen Auffassungen zeigen. Zentral ist dabei der Vergleich der in den europäischen Standpunkten formulierten Positionen mit den entsprechenden Auffassungen der Bundesregierung aus der Zeit davor. Zugleich ist relevant, ob vonseiten der Bundesregierung bestimmte Aspekte des Nahostkonfliktes in die EPZ eingebracht wurden. Um zu überprüfen, ob diese Positionen auch gegenüber Dritten vertreten wurden, werden zugleich jeweils Beispiele aus der bilateralen Diplomatie angeführt. Dies soll zudem Aufschluss darüber geben, wie vonseiten der Bundesregierung die Bedeutung der EPZ-Nahostkonsultationen bzw. des Akteurs Europa dargestellt wurde. Zentral sind möglichst hochrangige Gespräche im zeitlichen Umfeld des jeweiligen EPZ-Dokuments. Der Fokus wird dabei auf Kontakte zu den Konfliktparteien gelegt. Im bilateralen Bereich ist zudem interessant, welche Relevanz den Themen EPZ und Nahostkonflikt allgemein eingeräumt wurde, ob sie ausführlich diskutiert oder nur am Rande besprochen wurden. Dieses Kapitel umfasst zugleich mehrere Ebenen und Kategorien, was sich in seinem Umfang widerspiegelt. Da bislang keine quellenbasierten Untersuchungen vorliegen, die bspw. die deutsch-ägyptischen, deutsch-syrischen oder deutsch-israelischen Beziehungen zum Gegenstand haben, die für die bilaterale Ebene hätten herangezogen werden können, und die vorliegende Dissertation dies nicht zu leisten vermag, können die bilateralen Kontakte nur anhand

69 Eine genaue Übersicht der verwendeten Akten findet sich im Quellenverzeichnis. Die Zitierweise der Dokumente richtet sich nach den Originalen. Dies geht teilweise zu Lasten der Einheitlichkeit, dient aber der Identifizierbarkeit der Akten.

einzelner Treffen untersucht werden. Dies ist jedoch für das Untersuchungsziel ausreichend, da die Beispiele die Bandbreite von Europäisierung aufzeigen. Von besonderer Brisanz sind die Beziehungen zu Israel. Die Regierung in Jerusalem zeigte sich bezüglich der EPZ-Nahostkonsultationen wenig enthusiastisch und behielt diese Meinung auch nicht für sich, v. a. gegenüber der Bundesregierung wurden israelische Diplomaten deutlich. Dies schuf eine Konstellation, in der die BRD zwei wichtige Aspekte ihrer Außenpolitik miteinander zu vereinbaren hatte: die sensiblen Beziehungen zu Israel und die europäische Integration.

Die deutsche Nahostpolitik in den Vereinten Nationen ist Gegenstand des 5. Kapitels. Im Zentrum stehen hier einige ordentliche Jahrestagungen der Generalversammlung, bei denen der Nahostkonflikt ein jährlich wiederkehrendes Thema war. Für die Frage nach Europäisierung auf dieser Ebene ist von Interesse, ob die BRD ihre nahostpolitischen Aktivitäten in den Vereinten Nationen vornehmlich mit ihren europäischen Partnern koordinierte oder andere Kooperationen bevorzugte. Gelegenheiten boten sich während der mehrwöchigen Sitzungsperioden im Herbst jedes Jahres zur Genüge, so bei der Diskussion von Resolutionsentwürfen und den entsprechenden Abstimmungen, oder der Formulierung gemeinsamer Stellungnahmen der EPZ-Partner. Auch hier beschränkt sich die Untersuchung auf einzelne Beispiele.

Der 6. Teil vereint weitere Aspekte der außenpolitischen Praxis, die für eine Untersuchung von Europäisierung zusätzlich relevant sind. Die ersten Beispiele analysieren, wie auf mit dem Nahostkonflikt zusammenhängende zeitgenössisch aktuelle Ereignisse, u. a. die Israel-Reise Sadats im November 1977, reagiert wurde. Erfolgte eine Reaktion gemeinsam mit den EPZ-Partnern oder unilateral? Dies gibt Aufschluss darüber, welche Bedeutung dem gemeinsamen europäischen Auftreten beigemessen wurde, wenn ein aktuelles Ereignis eine Reaktion verlangte. Daran anschließend werden Beispiele für ein (versuchtes) gemeinsames operatives Vorgehen in Form von Demarchen vorgestellt. Dies zeigt, dass sich die EPZ-Staaten nicht auf gemeinsame Erklärungen beschränkten, sondern – Konsens vorausgesetzt – auch zu diplomatischen Aktionen bereitfanden, was ebenfalls in der Forschung zu berücksichtigen ist. Das letzte Unterkapitel dieses Teils mutet möglicherweise auf den ersten Blick paradox an, wird hier doch die Nicht-Europäisierung zum Thema gemacht. Derartige Überlegungen scheinen allerdings berechtigt, um zu einem differenzierten Gesamtergebnis zu gelangen. Ausgehend von dem gewählten Außenpolitikbereich ist zu untersuchen, welche diesbezüglichen Aspekte überhaupt im europäischen Rahmen thematisiert wurden und zu welchen z. B. eine gemeinsame Position gefunden wurde. Zugleich ist jedoch zu berücksichtigen, welche Aspekte des Gegenstandes nicht

auf der europäischen Ebene verhandelt wurden. Bezogen auf den hier betrachteten Untersuchungsgegenstand hieße dies, diejenigen Aspekte des Konflikts, zu denen eine Haltung formuliert wurde, denjenigen gegenüberzustellen, bei denen dies nicht der Fall war. Dadurch soll vermieden werden, die Nahostpolitik insgesamt als „europäisiert“ zu bezeichnen, obwohl wichtige Aspekte dieser Politik gar nicht auf der Agenda standen. Die wesentlichen Ergebnisse und der Nutzen des hier vorgestellten Ansatzes werden im Schlusskapitel kurz zusammengefasst.

2. THEMATISCHE GRUNDLAGEN DER UNTERSUCHUNG

2.1 Die Europäische Politische Zusammenarbeit – Vorläufer, Entstehung und Struktur

Die Europäische Politische Zusammenarbeit stellte nicht den ersten Versuch der EWG/EG-Staaten dar, in über den wirtschaftlichen Bereich hinausgehenden Gebieten enger zusammenzuarbeiten. Bereits wenige Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg stellte sich, insbesondere nach dem Ausbruch des Korea-Krieges im Juni 1950, die Frage nach einer Wiederbewaffnung der Bundesrepublik. Der von amerikanischer Seite eingebrachte Vorschlag, deutsche Verbände im Rahmen der NATO aufzustellen, wurde von der französischen Regierung allerdings als nicht ausreichend für den Schutz vor der Bundesrepublik angesehen.⁷⁰ Da andererseits in Paris die von den USA im Gegenzug für den Aufbau deutscher Truppen in Aussicht gestellten Garantien und Hilfen durchaus willkommen waren, wurden eigene Überlegungen angestellt. Das Ergebnis war der sog. Pleven-Plan, benannt nach dem damaligen französischen Ministerpräsidenten, dessen Kern die Errichtung einer supranational organisierten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) bildete. Dieser Plan sah die Etablierung einer „europäischen Armee vor, die mit den politischen Institutionen des geeinten Europas verbunden ist.“⁷¹ In deren Rahmen hätte die Aufstellung deutscher Truppen zu erfolgen. Hervorzuheben ist die Struktur der angestrebten Armee. Diese sollte, „soweit dies irgend möglich ist, eine vollständige Verschmelzung der Mannschaften und der Ausrüstung herbeiführen, die unter einer einheitlichen politischen und

70 Vgl. zu diesem Teil grundlegend Clemens/Reinfeldt/Wille: Geschichte der europäischen Integration, S. 108–123.

71 Regierungserklärung des Ministerpräsidenten René Pleven vom 24. Oktober 1950, in: Europa. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung. Dokumente und Berichte des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, hg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes, Zweiter Teilband, München 1961, S. 812–817, hier S. 814.

militärischen europäischen Autorität zusammengefasst werden.“⁷² Vorgesehen war ebenso die Einrichtung des Amtes eines europäischen Verteidigungsministers. Entscheidend für die weitere Entwicklung war die Zustimmung der amerikanischen Regierung zu einer europäischen Armee, da nur auf diese Weise die Interessen Frankreichs (Sicherheit vor dem östlichen Nachbarn) und Deutschlands (gleichberechtigte Einbindung in den Westen) berücksichtigt werden konnten.

Nach längeren Verhandlungen einigten sich die sechs EGKS-Mitglieder auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft.⁷³ Allerdings sah sich die französische Regierung nicht in der Lage, den Vertrag zur Ratifizierung der Nationalversammlung vorzulegen, da dort eine große Mehrheit die Verteidigungsgemeinschaft ablehnte. Einen Ausweg schien der Artikel 38 des Vertragswerkes zu bieten, der die Schaffung einer der EVG übergeordneten politischen Autorität ermöglichte. Auf diesem Weg hoffte man die Zustimmung des Parlaments zur EVG zu erreichen. Diese unter der Bezeichnung Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) bekannte Autorität bzw. deren Rat als Vertretung der Nationalstaaten sollte sich u. a. mit der Koordinierung der Außenpolitiken der Mitgliedsstaaten beschäftigen. Der zu diesem Zweck ausgearbeitete Vertragsentwurf fand jedoch nicht die Zustimmung der beteiligten Regierungen, zu unterschiedlich waren die Interessen. Daher wurde dieses Projekt im April 1954 vertagt. Es sollte erst wieder nach der Ratifizierung des EVG-Vertrages auf die Tagesordnung kommen. Mit dieser Verknüpfung ging jedoch das Ende der EPG einher, da der EVG-Vertrag, obwohl von den fünf anderen Mitgliedsstaaten ratifiziert, im August 1954 in der französischen Nationalversammlung abgelehnt wurde.⁷⁴

Die Grundkonstruktion der Politischen Gemeinschaft, im Entwurf des Vertrages als „Europäische Gemeinschaft“ bezeichnet, ähnelte dabei dem Aufbau der EGKS und der EVG, deren „gemeinsames Dach“⁷⁵ sie darstellen sollte. Als Organe waren vorgesehen: Parlament, Europä-

72 Ebd.

73 Text des Vertrages über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft vom 27. Mai 1952, in: Europa. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, Zweiter Teilband, S. 836–879.

74 Clemens/Reinfeldt/Wille: Geschichte der europäischen Integration, S. 114–120.

75 Ebd., S. 115; die relevanten Artikel sind Artikel 5 und 56. Art. 5: „Die Gemeinschaft bildet mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft eine Rechtseinheit, innerhalb deren bestimmte Körperschaften die verwaltungsmäßige und finanzielle Selbständigkeit behalten können, die zur Erfüllung der in den Verträgen über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft festgelegten Aufgaben erforderlich ist.“ Art. 56: „Die Gemeinschaft übt unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Artikels 5

ischer Exekutivrat („Minister der Europäischen Gemeinschaft“, entspricht einem supranationalen Organ), Rat der nationalen Minister, Gerichtshof, Wirtschafts- und Sozialrat. Artikel 2 des Satzungsentwurfs hielt als neue Zuständigkeit der Gemeinschaft fest, „in den Fragen, die den Bestand, die Sicherheit oder den Wohlstand der Gemeinschaft berühren können, die Koordinierung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten zu sichern“.⁷⁶ Des Weiteren bezieht sich Artikel 69 auf den Bereich Außenpolitik: „Die Gemeinschaft sorgt für eine Koordinierung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten, um die ihr in Artikel 2 übertragenen Aufgaben besser erfüllen zu können. Zu diesem Zweck kann der Europäische Exekutivrat durch einstimmigen Beschluss des Rates der nationalen Minister zum gemeinschaftlichen Beauftragten der Mitgliedstaaten bestellt werden.“⁷⁷ Artikel 70 enthält weitere Informationen über die angestrebte Art der Zusammenarbeit: „Zu den in Artikel 69 genannten Zwecken: § 1. Tauschen die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rate der nationalen Minister Informationen aus und führen ein Verfahren zur ständigen gegenseitigen Konsultation über alle Fragen ein, welche die Interessen der Gemeinschaft berühren; § 2. Ist der Europäische Exekutivrat befugt, dem Rate der nationalen Minister zweckdienliche Vorschläge zu unterbreiten.“⁷⁸ Damit wurden bereits erste Weichen für die spätere Kooperation gestellt, wenn zu diesem Zeitpunkt auch noch ohne Erfolg.

Die nächste Initiative zur außenpolitischen Kooperation ging 1960 vom französischen Präsidenten de Gaulle aus. Im September 1960 schlug er eine regelmäßige Konsultation der Mitgliedsstaaten u. a. zu außenpolitischen Fragen vor. Diese Zusammenarbeit sollte ausschließlich intergouvernemental organisiert sein, die Kompetenzen also bei den einzelnen Regierungen verbleiben.⁷⁹ Im Rahmen eines Gipfeltreffens im Februar 1961 diskutierten die sechs Regierungschefs die französischen Vorschläge. Abgesehen vom niederländischen Vertreter erfolgte eine positive Reaktion. Zumindest konnte man sich darauf verständigen, einen Studienausschuss einzusetzen, dessen Aufgabe in der Erarbeitung weiterer Pläne zur Zusammenarbeit bestand.⁸⁰ Nachdem dieses Gremium seine Arbeit aufgenommen hatte, legte dessen Vorsitzender,

die Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften für Kohle und Stahl und die der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft aus.“ Vgl. hierzu und für den Aufbau der EPG den Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft, in: Europa. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, Zweiter Teilband, S. 947–976, Zitate S. 949, 960.

76 Ebd., S. 948.

77 Ebd., S. 963.

78 Ebd.

79 Clemens/Reinfeldt/Wille: Geschichte der europäischen Integration, S. 154–162.

80 Grundlegend Kramer, Esther: Europäisches oder atlantisches Europa? Kontinuität und Wandel in den Verhandlungen über eine politische Union 1958–1970, Baden-Baden 2003, S. 66–118.

der französische Diplomat Christian Fouchet, im Oktober 1961 sein erstes Konzept vor, das als Fouchet-Plan bezeichnet wird.⁸¹ Ziel der sog. Europäischen Politischen Union sollte es u. a. sein, „in den Fragen, die von gemeinsamem Interesse für die Mitgliedstaaten sind, zur Annahme einer gemeinsamen Außenpolitik zu gelangen“.⁸² Der Vorschlag beinhaltete eine rein intergouvernemental organisierte Zusammenarbeit. Dies war denn auch der Grund für die Ablehnung durch die anderen Mitglieder der Studienkommission, hauptsächlich wurden fehlende supranationale Elemente kritisiert. Ein von Fouchet daraufhin überarbeiteter Entwurf, der die Kritikpunkte berücksichtigte, wurde überraschend zurückgezogen und durch den zweiten Fouchet-Plan ersetzt, der auf Arbeiten de Gaulles zurückgeht und der aus Sicht der anderen Fünf noch weniger akzeptabel war als der erste Entwurf. In der Folge konnte keine Einigung mehr erzielt werden und so waren auch diese Bemühungen nicht von Erfolg gekrönt.⁸³

Das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EG im Dezember 1969 in Den Haag stellte eine wichtige Etappe auf dem Weg zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit, der Vorläuferin der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, dar. Wie im Abschlusskommuniqué festgehalten wurde, beauftragten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten „die Außenminister mit der Prüfung der Frage, wie in der Perspektive der Erweiterung am besten Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung erzielt werden können.“⁸⁴ Die Ergebnisse dieser Überlegungen sollten bis Ende Juli 1970 vorliegen. In einer ersten Phase fanden bilaterale Gespräche statt. Diese wurden von Paul Frank initiiert, dem Politischen Direktor im Auswärtigen Amt. Er reiste Anfang des Jahres 1970 in die verschiedenen europäischen Hauptstädte, um die jeweiligen Vorstellungen in Erfahrung zu bringen. Ergebnis dieser Treffen war ein deutsches Aide- Mémoire, in dem die wesentlichen Elemente einer zukünftigen Kooperation (Treffen der Außenminister, Politisches Komitee, Expertengruppen) enthalten waren. Dieser Text bildete die Grundlage für die weiteren Verhandlungen.⁸⁵ In der Folgezeit verfassten die verschiedenen Außenministerien jeweils eigene Vorstellungen über die zukünftige

81 Siehe den Entwurf für einen Vertrag zur Gründung einer Europäischen Politischen Union, in: Siegler, Heinrich (Hg.): Europäische Politische Einigung I: 1949–1968. Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen, Bonn 1968, S. 114–117.

82 Ebd., S. 115.

83 Clemens/Reinfeldt/Wille: Geschichte der europäischen Integration, S. 155–160.

84 Schlusskommuniqué der Konferenz der Staats- und Regierungschefs vom 1. und 2. Dezember im Haag, in: Siegler, Heinrich (Hg.): Europäische Politische Einigung II: 1968–1973. Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen, Bonn 1973, S. 84–86, hier S. 86.

85 Möckli: European Foreign Policy, S. 43.

Kooperation. Sahen die italienischen und belgischen Konzepte starke Gemeinschaftsstrukturen u. a. für den Bereich der Verteidigungspolitik vor, wurde im Bonner Auswärtigen Amt zurückhaltender agiert. Zwar wurden auch hier gemeinsame Haltungen in der Außenpolitik begrüßt, der Bereich der Verteidigung sowie die Frage nach der institutionellen Ausgestaltung wurden jedoch zurückgestellt.⁸⁶

Bei ihrem Treffen im März 1970 beauftragten die Außenminister der EWG-Staaten nun offiziell die Politischen Direktoren der Außenministerien mit der Ausarbeitung eines Berichts über die Möglichkeiten der politischen Zusammenarbeit. Nach intensiven Verhandlungen legten die Politischen Direktoren unter dem Vorsitz des belgischen Diplomaten Etienne Davignon am 20. Juli 1970 ihren Bericht vor, der von den Außenministern am 27. Oktober 1970 in Luxemburg offiziell verabschiedet wurde („Davignon-Bericht“ oder „Luxemburger-Bericht“ genannt).⁸⁷

Darin sind im ersten Teil drei Feststellungen enthalten, die den folgenden Vorschlägen zugrunde gelegt wurden.⁸⁸ So müsse erstens „der Wille zur politischen Einigung, der den Fortschritt der Europäischen Gemeinschaften unablässig gefördert hat, Gestalt gewinnen.“⁸⁹ Zweitens erfordere die bereits existierende Zusammenarbeit in einigen Teilbereichen „Entwicklungen im eigentlichen politischen Bereich, um den Zeitpunkt näher zu rücken, in dem Europa mit einer Stimme sprechen kann“.⁹⁰ Der dritte Aspekt bezieht sich auf die bevorstehende Rolle der Gemeinschaft: „Europa muß sich auf die Ausübung der Verantwortlichkeiten vorbereiten, die es wegen seines verstärkten Zusammenhalts und seiner immer bedeutenderen Rolle in der Welt zu übernehmen nicht nur verpflichtet, sondern auch genötigt ist.“⁹¹ Damit kommt deutlich der Anspruch zum Ausdruck, zukünftig als gemeinsamer Akteur auf weltpolitischer Bühne in Erscheinung zu treten. Dies geht auch aus einem weiteren Absatz hervor: „So erschienen den

86 Loth, Wilfried: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt/New York 2014, S. 195; vgl. zu den verschiedenen Konzeptionen auch Kramer: Europäisches oder atlantisches Europa?, S. 257 f.

87 Kramer: Europäisches oder atlantisches Europa?, S. 263.

88 Luxemburger Bericht: Erster Bericht der Außenminister an die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 27. Oktober 1970, in: Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) auf dem Weg zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Dokumentation, hg. vom Auswärtigen Amt, 9., überarbeitete Auflage, Bonn 1992, S. 31–37.

89 Ebd., S. 32.

90 Ebd.

91 Ebd.

Ministern in erster Linie im Bereich der Abstimmung der Außenpolitik konkrete Anstrengungen erforderlich, um vor aller Welt darzutun, daß Europa eine politische Sendung hat.“⁹² Durch diese Kooperation, so die Überzeugung der Außenminister, würde die Gemeinschaft insgesamt gestärkt werden.

Der zweite Teil des Luxemburger Berichts beschreibt die Ziele der Zusammenarbeit, die zunächst eher allgemein gehalten sind: „[D]urch regelmäßige Unterrichtung und Konsultationen eine bessere gegenseitige Verständigung über die großen Probleme der internationalen Politik zu gewährleisten“.⁹³ Bei einer bloßen Konsultation sollte es allerdings nicht belassen werden. Wenn auch zurückhaltend formuliert, so wurde gleichwohl auf weitere mögliche Aktivitäten abgezielt: „[D]ie Harmonisierung der Standpunkte, die Abstimmung der Haltung und, wo dies möglich und wünschenswert erscheint, ein gemeinsames Vorgehen zu begünstigen und dadurch die Solidarität zu festigen.“⁹⁴ Um diese Ziele zu erreichen, sollten sich auf Regierungsebene die Außenminister mindestens halbjährlich treffen. Bei besonders dringlichen Themen konnten anstatt der Minister auch die Staats- und Regierungschefs tagen. Zur Unterstützung der Minister wurde das sog. Politische Komitee etabliert. Dieses Gremium, das mindestens viermal pro Jahr zusammentrat, bestand aus den Leitern der Politischen Abteilungen der Außenministerien und übernahm zentrale Aufgaben bei der Vorbereitung der Ministertreffen sowie der Umsetzung der von den Außenministern getroffenen Entscheidungen. Für spezielle Sachfragen konnte das Politische Komitee Arbeitsgruppen einrichten, in denen sich die jeweiligen Fachreferenten der Mitgliedsstaaten berieten.⁹⁵

Was die Themen der Konsultationen anbelangte, gab es im Luxemburger Bericht keine Einschränkungen: „Die Regierungen konsultieren sich in allen wichtigen Fragen der Außenpolitik. Die Mitgliedstaaten können jede beliebige Frage für die politische Konsultation vorschlagen.“⁹⁶ Die Zuständigkeiten für die EPZ lagen in den jeweiligen Außenministerien der Mitgliedsstaaten. Im Auswärtigen Amt kam dem Leiter der zuständigen Politischen Abteilung 2 als Mitglied des Politischen Komitees eine wichtige Rolle zu. Daneben waren auch der Leiter

92 Ebd., S. 33.

93 Ebd.

94 Ebd.

95 Ebd., S. 33 f.

96 Ebd. Der dritte Teil des Berichts kündigt einen weiteren Bericht an, in dem geprüft werden soll, wie weitere Fortschritte bei der politischen Einigung zu erzielen seien. Damit wurde das Politische Komitee beauftragt. Der abschließende vierte Teil enthält Vorschläge zur Einbeziehung der beitragswilligen Staaten. Für den hier skizzierten Überblick sind diese Teile ohne Relevanz.

der entsprechenden Unterabteilung 20 sowie das Fachreferat 200 (Europäische Einigung und politische Zusammenarbeit) mit der EPZ befasst. In enger Verbindung mit diesen Stellen standen diejenigen Fachreferate und Unterabteilungen, deren thematische Schwerpunkte in den Arbeitsgruppen der EPZ behandelt wurden. Für den Bereich Nahost war das Referat 310 zuständig.⁹⁷

Die Bundesregierung unterstützte von Beginn an den Aufbau einer außenpolitischen Zusammenarbeit der EG-Staaten. Dieses Ziel formulierte Bundeskanzler Brandt bereits in seiner Regierungserklärung am 28. Oktober 1969: „Die Bundesregierung wird die Entwicklung einer engeren politischen Zusammenarbeit in Europa mit dem Ziel fördern, eine gemeinsame Haltung dieser Staaten in weltpolitischen Fragen Schritt um Schritt aufzubauen. Wir wissen uns darin auch besonders einig mit Italien und den Benelux-Staaten.“⁹⁸ Zwei Wochen nach der Gipfelkonferenz in Den Haag im Dezember 1969, bei der sich die Staats- und Regierungschefs im Grundsatz auf eine außenpolitische Kooperation geeinigt hatten, wies der deutsche Außenminister die Botschafter in den EG-Staaten an, sich nach der Bereitschaft des jeweiligen Außenministers zu erkundigen, im März 1970 zu weiteren Gesprächen über die politische Zusammenarbeit in die Bundesrepublik zu reisen. Durch diese Initiative würde das deutsche Interesse an der Europapolitik bekräftigt.⁹⁹ Besonders wichtig war die Abstimmung mit der französischen Regierung, hier begannen die Sondierungen. Die Überlegungen im Auswärtigen Amt gingen dahin, nach einer positiven Antwort aus Paris auch die anderen EG-Mitglieder zu kontaktieren.

Im weiteren Verlauf sollte der Politische Direktor des Auswärtigen Amts in die Hauptstädte reisen, um die jeweiligen Vorstellungen zur politischen Zusammenarbeit in Erfahrung zu bringen. Auf dieser Grundlage beabsichtigte die Bundesregierung, eine Diskussionsgrundlage für das folgende Außenministertreffen zu erstellen.¹⁰⁰ Um die politische Zusammenarbeit voran-

97 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104978: Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), Leitfaden. Beilage zum Blauen Dienst Nr. 57 (Referat 200), o. D. [Januar 1973]. Bis 1972 firmierte das Referat „Europäische Einigung und Politische Zusammenarbeit“ unter dem Organisationszeichen I A 1, die übergeordnete Unterabteilung unter dem Zeichen I A. Ferner existierte nur eine Politische Abteilung. Die für Nahost zuständige Arbeitseinheit war bis 1972 das Referat I B 4 als Teil der Unterabteilung I B.

98 Regierungserklärung von Bundeskanzler Brandt vor dem Deutschen Bundestag am 28. Oktober 1969, in: Stenographische Berichte des Bundestages, 6. Wahlperiode, 5. Sitzung, Bonn, Dienstag, den 28. Oktober 1969, S. 32, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/06/06005.pdf> (25.7.2017).

99 PA AA, B 21, Bd. 748: Aufzeichnung Abteilung I, 22. Dezember 1969, Betr.: Europäische politische Einigung, hier: Beschluss der Gipfelkonferenz in Den Haag vom 1./2. Dezember 1969.

100 PA AA, B 21, Bd. 748: I A 1, 13. Januar 1970, Betr.: Europäische politische Zusammenarbeit, Sachstand.

zutreiben, legte die Bundesregierung wie angekündigt ein Aide-Mémoire vor, das zur Grundlage der weiteren Beratungen wurde. Darin unterbreitete sie Vorschläge u. a. zu den Zielen und zum Umfang der Konsultationen wie auch zum organisatorischen Rahmen.¹⁰¹ Öffentlich äußerte sich Minister Scheel zurückhaltend, was das Ausmaß der Kooperation anbelangte. In der Bundestagsdebatte am 25. Februar 1970 sagte er dazu: „Wir wollen keine festen Formen für die politische Zusammenarbeit der Sechs in der ersten Phase, sondern wir möchten, dass sich diese Zusammenarbeit organisch entwickelt, natürlich beginnend mit Konsultationen. Dann wird man sich darüber unterhalten müssen, ob man aus den Konsultationen heraus gemeinsame Verhaltensweisen in der Außenpolitik entwickelt, vielleicht sogar erst in einer zweiten Phase.“¹⁰²

Diese grundlegende intergouvernementale Struktur wurde auch in den Folgejahren nicht wesentlich verändert. Dabei darf die eben zitierte Formulierung des Berichts zur Frage der Konsultationsthemen nicht darüber hinwegtäuschen, dass – entsprechend dem intergouvernementalen Verfahren – nur diejenigen Themen auch besprochen wurden, gegen die es von keinem der beteiligten Akteure Einwände gab. Jedem Mitgliedsstaat kam sowohl bei der Auswahl der Themen als auch bei der eventuellen Formulierung gemeinsamer Positionen zumindest theoretisch ein Vetorecht zu. Auf der anderen Seite stand die im ersten Teil des Berichts zu erkennende Selbstwahrnehmung der Regierungen, nach der ein gemeinsames außenpolitisches Auftreten aufgrund des europäischen Sendungsbewusstseins nahezu unerlässlich schien. Daher konnte es nicht im Sinne der Beteiligten sein, international den Eindruck mangelnder Einigkeit zu erwecken, was eine gewisse Motivation dargestellt haben dürfte, zu gemeinsamen Ergebnissen zu gelangen.

Die verglichen mit den früheren Versuchen der politischen Zusammenarbeit zurückhaltend formulierten Ziele waren ebenso wie die geringe Institutionalisierung der EPZ das Resultat des Scheiterns von EVG/EPG und EPU. Im Luxemburger Bericht war kein ständiges Sekretariat vorgesehen, von einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik war auch keine Rede.¹⁰³ Auf

101 PA AA, B 21, Bd. 748: I A 1, 28. April 1970, Betr.: Europäische politische Zusammenarbeit; ebd.: I A 1, 29. Januar 1970, Betr.: Europäische politische Zusammenarbeit.

102 Rede von Außenminister Scheel vor dem Deutschen Bundestag am 25. Februar 1970, in: Stenographische Berichte des Bundestages, 33. Sitzung, Bonn, Mittwoch, den 25. Februar 1970, S. 1641, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/06/06033.pdf> (25.7.2017).

103 Allen, David/Wallace, William: European Political Cooperation: the historical and contemporary background, in: Allen, David/Rummel, Reinhardt/Wessels, Wolfgang (Hg.): European Political Cooperation. Towards a foreign policy for Western Europe, London u. a. 1982, S. 21–32, hier S. 21.

einen wichtigen verfahrenstechnischen Aspekt weist Möckli hin und bezeichnet diesen als „inter-diplomatic approach“.¹⁰⁴ Im Gegensatz zu anderen multilateralen Foren wie der NATO oder den Vereinten Nationen waren bei der EPZ keine ständigen Vertreter vorgesehen. Die Mitglieder der einzurichtenden Gremien wie das Politische Komitee oder die Arbeitsgruppen blieben vielmehr in die jeweilige nationale außenpolitische Struktur eingebunden. Auf der Basis umfassender Archivarbeit nimmt Möckli zudem Korrekturen der bisherigen Forschung vor. So wurde bislang Frankreich eine Führungsrolle bei der Errichtung der EPZ zugeschrieben. Nach Möckli war die französische Strategie während der Verhandlungen zum Luxemburger Bericht hingegen defensiv ausgerichtet, „being dominated by aloofness, uncertainty, and a conspicuous sense of disorientation.“¹⁰⁵

Ferner müssten Aussagen über die Bundesrepublik in Frage gestellt werden. Als nicht haltbar bezeichnet Möckli die Ansicht, die Bundesregierung habe die EPZ als Zugeständnis an die französische Regierung für deren Zustimmung zur Erweiterung der Gemeinschaft akzeptiert. Eine weitere Neubewertung betrifft die Motive der Bundesregierung für die Errichtung der EPZ. Das Hauptmotiv werde häufig darin gesehen, die deutsche Außenpolitik multilateral einzubetten, um dadurch den internationalen Einfluss zu vergrößern und andererseits Kritik abzuwehren. Dabei handle es sich zwar um plausible Überlegungen, die sich jedoch kaum durch konkrete Belege unterstützen ließen. Die in den Quellen zu findenden Motive umfassten dabei – nach Möckli – neben der Ausbalancierung der Ostpolitik die Gefahr eines amerikanischen Rückzugs und die Aussicht auf eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz.¹⁰⁶

2.2 Der Nahostkonflikt – Hintergründe und Entwicklung bis 1970

Seit Jahrzehnten beschäftigt der Konflikt um das Gebiet zwischen Mittelmeer und Jordan die internationale Politik, ohne Aussicht auf eine Lösung der relevanten Streitfragen. Die miteinander unvereinbaren Ansprüche der Israelis und der Palästinenser vor Ort führen zu bis zum heutigen Tag andauernden gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen diesen Akteuren. Auf der

104 Möckli: *European Foreign Policy*, S. 45.

105 Ebd., S. 46.

106 Ebd.

regionalen Ebene standen sich Israel und die arabischen Staaten in mehreren Kriegen gegenüber. Schließlich umfasst der Nahostkonflikt aufgrund des Engagements bspw. der USA auch eine internationale Dimension.¹⁰⁷

Asseburg und Busse unterscheiden ferner eine territoriale, ethnische und religiöse Dimension des Konflikts. Im Rahmen der konkurrierenden Gebietsansprüche spielt natürlich die Frage der Grenzziehung eine bedeutende Rolle, und damit zusammenhängend die Möglichkeit der Nutzung von Wasserressourcen und ertragreicher Böden. Zudem handle es sich auch um einen „ethno-nationalistischen Konflikt“¹⁰⁸, bei dem nur einer der Akteure, Israel, das Ziel eines eigenen Nationalstaates seit 1948 verwirklicht hat, während die Palästinenser dies weiter anstreben. Auf einer weiteren Ebene werden die Ansprüche schließlich religiös legitimiert. Augenfällig wird dies regelmäßig durch Auseinandersetzungen um den Tempelberg/Haram al-Scharif in Jerusalem.¹⁰⁹

Mit der langen Dauer des Konflikts sowie seiner Komplexität korrespondiert die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema, was eine unüberschaubare Anzahl an Publikationen sowohl zur Geschichte des Konflikts allgemein als auch zu speziellen Einzelaspekten zur Folge hat.¹¹⁰ Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf grundlegende Aspekte und Entwicklungen bis zum Beginn der EPZ, die für das Verständnis der anschließenden Analyse wesentlich sind.

Die Wurzeln des Nahostkonflikts reichen zurück ins späte 19. Jahrhundert und den verstärkten Antisemitismus in Europa und Russland, der zahlreiche Juden dazu zwang, ihre Heimat zu verlassen. Vor diesem Hintergrund erhielten die Ideen des Zionismus größeren Zuspruch.

107 Johannsen, Margret: Der Nahost-Konflikt, in: Staack, Michael (Hg.): Einführung in die Internationale Politik. Ein Studienbuch, München 2012, S. 606–641, hier. S. 607; dies.: Der Nahost-Konflikt, 3., aktualisierte Auflage, Wiesbaden 2011, S. 9.

108 Asseburg, Muriel/Busse, Jan: Der Nahostkonflikt. Geschichte, Positionen, Perspektiven, München 2016, S. 11.

109 Ebd.

110 Hier wird lediglich auf Arbeiten mit Überblickscharakter verwiesen, worin zahlreiche weitere Literaturhinweise enthalten sind: Steininger, Rolf: Der Nahostkonflikt, Frankfurt a. M. 2012; Asseburg/Busse: Nahostkonflikt; Johannsen: Der Nahost-Konflikt (2011); Fraser, T. G.: The Arab-Israeli Conflict, Basingstoke/New York 2008; Smith, Charles D.: Palestine and the Arab-Israeli Conflict, Boston/New York 2007; Bickerton, Ian J./Klausner, Carla J.: A Concise History of the Arab-Israeli Conflict, Upper Saddle River 2002; Lesch, David W.: The Arab-Israeli Conflict. A History, New York/Oxford 2008; Peters, Joel/Newman, David (Hg.): The Routledge Handbook on the Israeli-Palestinian Conflict, London/New York 2015; Tessler, Mark: A History of the Israeli-Palestinian Conflict, Bloomington 2009.

Ziel dieser „spezifische[n] Form eines jüdischen Nationalismus“¹¹¹ war die Errichtung einer jüdischen Gemeinschaft im Land der Väter. Derartige Überlegungen gab es bereits ab den 1840er Jahren, ohne zunächst in größerem Umfang Gehör gefunden zu haben. So war denn auch das Ziel vieler Emigranten zunächst nicht Palästina. Von den im Zuge der Pogrome in Russland nach 1881 emigrierten Juden gingen die meisten nach Amerika, nur eine kleine Minderheit suchte hingegen ihre Zukunft in Eretz Israel.¹¹²

In Westeuropa häuften sich ebenfalls antisemitische Vorfälle. Jüdische Bürger im Kaiserreich wurden beschuldigt, für die nach dem Krieg gegen Frankreich entstandene Wirtschaftskrise 1873 mitverantwortlich zu sein, die Auflagen judenfeindlicher Literatur stiegen in der Folgezeit. Ende der 1870er Jahre wurden antisemitische Vereinigungen und eine Partei gegründet, die sich den Boykott jüdischer Händler auf die Fahnen geschrieben hatten. Ähnliche Entwicklungen zeigten sich in Frankreich. Neben judenfeindlichen Publikationen wurde der Prozess des jüdischen Offiziers Alfred Dreyfus zum Symbol des Antisemitismus in Frankreich. 1894 wurde Dreyfus wegen Spionage für das Deutsche Reich angeklagt und zu lebenslanger Haft auf der Teufelsinsel (vor der Küste Französisch-Guyanas) verurteilt. Zwar wurde seine Unschuld einige Jahre später erwiesen und Dreyfus rehabilitiert, aber der Prozess offenbarte starke antisemitische Tendenzen. Die Anklage beruhte auf falschen Beweisen, offenbar schien jedoch ein jüdischer Offizier ein geeigneter Schuldiger zu sein für den von einem anderen Soldaten begangenen Geheimnisverrat. Was für zeitgenössische Beobachter in Paris wie Theodor Herzl ungleich erschütternder war, war die anti-jüdische Stimmung in der französischen Öffentlichkeit, die sich bei der Urteilsverkündung mit den lautstarken Rufen „Tod den Juden“ entlud.¹¹³

Unter dem Eindruck dieser Entwicklungen war Herzl zu der Überzeugung gelangt, dass Juden nie als gleichberechtigte Bürger akzeptiert werden würden. Diese Gedanken und seine entsprechenden Überlegungen veröffentlichte er 1896 unter dem Titel „Der Judenstaat“, die wohl berühmteste programmatische Schrift der zionistischen Bewegung. Für Herzl kam als Lösung der gegenwärtigen Probleme nur eine politische Lösung in Frage, nämlich die Schaffung eines jüdischen Staates:

111 Krämer, Gudrun: Geschichte Palästinas. Von der osmanischen Eroberung bis zur Gründung des Staates Israel, München 2015, S. 123.

112 Ebd., S. 124 f.

113 Tessler: History of the Israeli-Palestinian Conflict, S. 43–45.

„Die Judenfrage besteht. Es wäre töricht, sie zu leugnen. Sie besteht überall, wo Juden in merklicher Anzahl leben. [...] Ich halte die Judenfrage weder für eine soziale, noch für eine religiöse, wenn sie sich auch noch so oder anders färbt. Sie ist eine nationale Frage, und um sie zu lösen, müssen wir vor allem sie zu einer politischen Weltfrage machen, die im Rate der Kulturvölker zu regeln sein wird. Wir sind ein Volk, *ein* Volk. Wir haben überall ehrlich versucht, in der uns umgebenden Volksgemeinschaft unterzugehen, und nur den Glauben unserer Väter zu bewahren. Man läßt es nicht zu. [...] Ja, wir haben die Kraft, einen Staat, und zwar einen Musterstaat zu bilden. Wir haben alle Mittel, die dazu nötig sind. [...] Man gebe uns die Souveränität eines für unsere gerechten Volksbedürfnisse genügenden Stückes der Erdoberfläche, alles andere werden wir selbst besorgen.“¹¹⁴

Um seinem Anliegen insbesondere auf internationaler Ebene eine größere Resonanz zu verschaffen, berief Herzl 1897 den Ersten Zionistenkongress in Basel ein. Die mehr als 200 Delegierten verabschiedeten während des Treffens das sog. Baseler Programm, in dem die Zielsetzung der Bewegung eindeutig formuliert wurde: „Der Zionismus erstrebt für das jüdische Volk die Schaffung einer öffentlich-rechtlich gesicherten Heimstätte in Palästina.“¹¹⁵ Für Herzl schien es nach diesem Kongress außer Frage zu stehen, dass die Errichtung eines Staates nur eine Frage der Zeit sei. Entsprechende Aufzeichnungen finden sich in seinem Tagebuch: „Fasse ich den Basler Congress in ein Wort zusammen – das ich mich hüten werde, öffentlich auszusprechen –, so ist es dieses: in Basel habe ich den Judenstaat gegründet. Wenn ich das heute laut sagte, würde mir ein universelles Gelächter antworten. Vielleicht in fünf Jahren, jedenfalls in fünfzig, wird es jeder einsehen.“¹¹⁶

Er setzte bei seinen Bemühungen auf die Unterstützung aus Konstantinopel und London. Gegenüber dem osmanischen Machthaber bot Herzl die Übernahme von Staatsschulden an, als Gegenleistung für die Erlaubnis zur Errichtung jüdischer Siedlungen in Palästina. Dieser Vorschlag wurde jedoch abgelehnt. Das Einzige, was den Juden erlaubt wurde, war die Ansiedlung in bestimmten Gebieten außerhalb Palästinas, und dies auch nur als Individuen, nicht jedoch als Gemeinschaft mit politischen Zielen. 1902 wandte sich Herzl daher an die Briten mit dem

114 Zit. nach Jaeger, Kinan/Tophoven, Rolf: Der Nahost-Konflikt. Dokumente, Kommentare, Meinungen (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung; Bd. 1144), Bonn 2011, S. 41.

115 Baseler Programm von 1897 (Auszüge), in: Jaeger /Tophoven: Der Nahost-Konflikt, S. 42.

116 Zit. nach Steininger: Nahostkonflikt, S. 7.

Anliegen, das Gebiet um al-Arisch auf der Sinai-Halbinsel als Heimstätte zu erhalten. Der damalige Kolonialminister war dazu nicht bereit, sondern bot ein Gebiet in dem von Großbritannien beherrschten Teil Ostafrikas im heutigen Kenia an. Das kam wiederum für einen großen Teil der osteuropäischen Vertreter im Zionistenkongress nicht in Frage und mit dem Tod Theodor Herzls 1904 wurde das Augenmerk wieder auf Palästina als Territorium des zukünftigen jüdischen Staats gerichtet.¹¹⁷

Die jüdische Einwanderung nach Palästina wird üblicherweise chronologisch in fünf verschiedene Etappen unterteilt, die als erste, zweite etc. Alija bezeichnet werden. Der Begriff Alija bezeichnet im Hebräischen ursprünglich den Aufstieg zu dem auf dem Berg liegenden Tempel in Jerusalem. In der ersten Phase der Einwanderung (1882–1904) kamen zwischen 20 und 30.000 Juden nach Palästina. Unter diesen befand sich eine kleine Gruppe, die Siedlungen und bereits zu diesem frühen Zeitpunkt einen jüdischen Staat gründen wollte. Die Mehrheit der Einwanderer zu dieser Zeit ließ sich jedoch in bereits bestehenden Städten nieder, sodass das Projekt der Staatsgründung vorerst nicht realisiert wurde. Allerdings wurden während dieser ersten Phase ca. 30 jüdische Siedlungen in Palästina gegründet.¹¹⁸ Der russisch-japanische Krieg und die Revolution 1905 markierten den Beginn der zweiten Alija (1904–1914), in dessen Verlauf zwischen 35 und 40.000 Juden hauptsächlich aus Russland und Polen nach Palästina einwanderten. Darunter befand sich David Ben-Gurion, der später der erste Premierminister des neu gegründeten Staates Israel werden sollte. Zwischen den Immigranten der ersten und zweiten Alija bestanden jedoch erhebliche Unterschiede. So wurde den früher Eingewanderten vorgeworfen, sie hätten sich zu sehr an die Gegebenheiten angepasst, u. a. durch die Beschäftigung arabischer Arbeiter. Den Zionisten der zweiten Phase schwebte hingegen eine rein jüdische Gemeinschaft vor, die vor der Gründung eines Staates zuerst eine eigene Identität entwickeln sollte.¹¹⁹

Das Gebiet, das zum Ziel der Einwanderung wurde, war allerdings nicht unbewohnt. Am Beginn der ersten Alija betrug die Zahl der Gesamtbevölkerung dort ca. 468.000, von denen etwa 15.000 (3,2%) Juden waren, die übergroße Mehrheit war muslimischen Glaubens.¹²⁰ Die

117 Smith: Palestine, S. 37 f.

118 Krämer: Geschichte Palästinas, S. 125–128.

119 Lesch: Arab-Israeli Conflict, S. 33 f.

120 Asseburg/Busse: Nahostkonflikt, S. 123. Die Zahlen stammen aus McCarthy, Justin: The Population of Palestine. Population History and Statistics of the Late Ottoman Period and the Mandate, New York 1990, S. 10.

Landkäufe der jüdischen Immigranten lösten in der ersten Phase vereinzelt Proteste der ansässigen arabischen Bevölkerung aus. Nach dem Beginn der zweiten Alija nahmen die Spannungen zu und führten z. B. im Jahr 1908 zu gewaltsamen Auseinandersetzungen mit Toten in Jaffa. In dieser Zeit erschienen auch zunehmend antizionistische Zeitschriften, in denen ein Einwanderungsstopp für Juden sowie ein Verbot des Landerwerbs gefordert wurde. Allerdings handelte es sich nicht um einen generellen antijüdischen Protest, vielmehr lagen dem Handeln ökonomische Interessen zugrunde.¹²¹

Der Ausbruch des Ersten Weltkrieges und der Kriegseintritt des Osmanischen Reiches auf deutscher Seite im November 1914 weckten das Interesse insbesondere Großbritanniens an der Region. Mit dem Ziel, Unterstützung gegen das Osmanische Reich zu erhalten, trafen die Briten widersprüchliche Absprachen mit arabischen und jüdischen Vertretern. Kurz nach Kriegsbeginn erörterte der britische Hochkommissar in Ägypten, Sir Henry McMahon, mit dem Sherifen Hussein von Mekka, dem Hüter der Heiligen Stätten, in einigen Briefwechseln die Möglichkeit eines arabischen Aufstandes gegen Konstantinopel. Im Gegenzug würde sich Großbritannien für die Unabhängigkeit der Araber einsetzen, was ein wichtiges Anliegen des Sherifen darstellte. Unklar waren jedoch die zukünftigen Grenzen des arabischen Reiches, was sowohl an unterschiedlichen Interpretationen der Briefe wie an von britischer Seite bewusst gewählten unklaren Formulierungen lag.¹²² Für die britische Regierung kam es 1915 einzig und allein darauf an, die Araber zu einem Vorgehen gegen den osmanischen Sultan zu bewegen, wie McMahon selbst darlegte: „Ich gehe nicht einen Moment so weit anzunehmen, daß die gegenwärtigen Verhandlungen viel dazu beitragen werden, die künftige Form Arabiens zu gestalten [...]. Was wir jetzt erreichen müssen, ist, die Araber [...] auf den rechten Pfad zu locken, sie vom Feind zu lösen und auf unsere Seite zu bringen. Das ist, was uns anbelangt, derzeit vor allem eine Sache der Worte, und um Erfolg zu haben, müssen wir Begriffe benutzen, die überzeugen können, und dürfen nicht kleinlich über Bedingungen streiten.“¹²³ Der von Hussein im Juni 1916 begonnene Aufstand wurde jedoch nach Kriegsende von den Briten als nicht ausreichend qualifiziert, weswegen die Absprachen keine Bedeutung hatten.

121 Smith: *Palestine*, S. 40–45; Lesch: *Arab-Israeli Conflict*, S. 35–37; Krämer: *Geschichte Palästinas*, S. 142–145.

122 Bickerton/Klausner: *Concise History*, S. 37–39; Krämer: *Geschichte Palästinas*, S. 170–174.

123 Zit. nach Krämer: *Geschichte Palästinas*, S. 174.

Das sog. Sykes-Picot-Abkommen vom Mai 1916 zeigt ohnehin, dass in London keine ernsthafte Bereitschaft bestanden hatte, ein arabisches Reich in der Levante zu akzeptieren.¹²⁴ In dem Abkommen, benannt nach dem britischen Nahostexperten Mark Sykes und dem französischen Diplomaten François Georges-Picot, legten London und Paris noch während des Krieges ihre Interessensphären im Nahen Osten fest. Dabei wurde zwischen Gebieten unterschieden, die unter der direkten Kontrolle der jeweiligen Regierung standen und solchen, in denen lediglich indirekt Einfluss genommen werden sollte. Zu den Gebieten, die Großbritannien „zugesprochen“ wurden, gehörten die osmanischen Provinzen Bagdad und Basra im heutigen Irak unter direkter Kontrolle sowie die Einflusszone vom Sinai bis an die Grenzen der genannten Provinzen (heutiges Jordanien und Teile Nordiraks). Unter direkter französischer Kontrolle sollten die syrische Küste und Teile Südostanatoliens stehen, das Einflussgebiet umfasste das heutige Syrien auf der Linie Aleppo-Damaskus bis zur iranischen Grenze östlich der Stadt Mossul. Für Palästina war eine internationale Verwaltung vorgesehen.¹²⁵

Schließlich versicherte die britische Regierung auch der zionistischen Bewegung ihre Unterstützung in der sog. Balfour-Erklärung vom 2. November 1917, der Form nach ein Schreiben des britischen Außenministers Arthur J. Balfour an den Vorsitzenden der Zionistischen Föderation in Großbritannien, Lionel Walter Rothschild. Obwohl nur aus wenigen Worten bestehend, hatte diese Erklärung eine nachhaltige Wirkung und wird daher vollständig zitiert:

„Dear Lord Rothschild, I have much pleasure in conveying to you, on behalf of His Majesty's Government, the following declaration of sympathy with Jewish Zionist aspirations which has been submitted to, and approved by, the Cabinet.

‘His Majesty's Government view with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, and will use their best endeavours to facilitate the achievement of this object, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country’.¹²⁶

Die gewählten Formulierungen „in Palestine“ und „national home“ ließen offen, in welchem Teil des Gebiets und in welcher Form die Heimstätte zu errichten sei. Bezüglich der Rechte der

124 Steininger: Nahostkonflikt, S. 9.

125 Lesch: Arab-Israeli Conflict, S. 51 f.

126 Balfour-Erklärung vom 2. November 1917, in: Steininger: Nahostkonflikt, S. 75.

nichtjüdischen Bevölkerung in Palästina – es wurde nicht explizit von Muslimen oder Christen gesprochen – finden sich zwar „civil and religious rights“, ohne diese jedoch genauer zu bestimmen.

Durch die Balfour-Erklärung sollten Juden in Russland und den USA dazu veranlasst werden, Druck auf ihre Regierungen auszuüben, um das Engagement im Krieg zu verstärken. Zugleich wollte die britische Regierung damit der deutschen oder osmanischen Regierung zuvorkommen, eine ähnliche Erklärung zu veröffentlichen, um damit ihrerseits die Unterstützung der jüdischen Bevölkerung in den genannten Staaten in ihrem Sinne zu erreichen. Schließlich rechneten die Verantwortlichen in London damit, sich durch die Hilfe für eine jüdische Heimstätte in Palästina einen starken Einfluss in der Region östlich des für sie äußerst wichtigen Suezkanals zu sichern.¹²⁷

Nach dem Ersten Weltkrieg war es das Sykes-Picot-Abkommen, das am ehesten realisiert wurde, und zwar in Form von Mandaten, die Großbritannien und Frankreich auf der Konferenz von San Remo 1920 übertragen und 1922 vom Völkerbund bestätigt wurden. Frankreich erhielt die Mandate für Syrien und Libanon, Großbritannien diejenigen für Irak und Palästina, das aus den heutigen Territorien Israel und Jordanien bestand. Aus dem britischen Mandatsgebiet entstanden 1921 das Königreich Irak unter dem von Großbritannien installierten König Faisal, dem Sohn des Sherifen Hussein, sowie Transjordanien unter der Herrschaft Abdullahs, des Bruders Faisals. Dieser hatte zuvor versucht, im Sinne der Absprachen seines Vaters mit London, in Damaskus ein arabisches Reich zu errichten. Dies scheiterte jedoch an den französischen Ansprüchen, die aus dem Sykes-Picot-Abkommen resultierten.¹²⁸ Das heutige Israel und das Westjordanland blieb unter britischer Verwaltung.

Die Zeit des britischen Mandats ist gekennzeichnet durch die fortgesetzte jüdische Einwanderung nach Palästina sowie durch die zunehmenden gewaltsamen Auseinandersetzungen sowohl zwischen Juden und Arabern als auch zwischen diesen beiden Gruppen und der Mandatsmacht. Während der dritten Alija kamen von 1919 bis 1923 ca. 35.000 Menschen nach Palästina, in der vierten Alija von 1924 bis 1931 ca. 80.000. Von großer Bedeutung für das Funktionieren des späteren Staates Israel war der in dieser Zeit stattfindende Aufbau gemeinschaftlicher Strukturen. In der 1930er Jahren flohen knapp 200.000 Juden hauptsächlich

127 Bickerton/Klausner: Concise History, S. 41.

128 Ebd., S. 44.

aus Polen und Deutschland nach Palästina (fünfte Alija), zudem ca. 80.000 während des Zweiten Weltkrieges. Die Reaktionen von Teilen der arabischen Bevölkerung auf diese Einwanderung wurden in dieser Zeit zunehmend gewaltsam. 1921 wurden bei Zusammenstößen in Jaffa mehr als 40 Juden getötet. Nach einer Phase der relativen Ruhe weiteten sich die Konflikte 1929 aus, in deren Folge 133 Juden und 116 Araber ihr Leben verloren.¹²⁹ Auslöser waren Konflikte an der Klagemauer, die der Mufti von Jerusalem, Hadj Amin al-Hussaini, nutzte und im August 1929 zu Aktionen gegen Juden aufrief. Die britische Regierung setzte im September 1929 eine Untersuchungskommission unter dem Vorsitz von Sir Walter Shaw ein, um die Ursachen für die Auseinandersetzungen zu ergründen. Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass die wachsende Sorge der Araber vor der zunehmenden jüdischen Einwanderung und damit verbunden vor wirtschaftlicher Not die Hauptgründe für die Gewaltakte darstellten. Daher lautete die Empfehlung im Oktober 1930, die sich wenig später auch in dem Weißbuch des britischen Kolonialministers Passfield fand, die jüdische Einwanderung und den Landerwerb zu begrenzen. Aus innenpolitischen Gründen distanzierte sich jedoch der britische Premierminister Ramsay MacDonald im Februar 1932 von diesem Bericht.¹³⁰

Die Spannungen nahmen in den 1930er Jahren erneut zu und führten zum sog. Arabischen Aufstand von 1936–1939. Im April 1936 riefen lokale arabische Führer zum Generalstreik auf, der so lange dauern sollte, bis die jüdische Immigration und die Landkäufe gestoppt würden. Vorausgegangen waren den antibritischen und antijüdischen Aktionen Gewalttaten gegen jüdische Einwanderer, denen wiederum Vergeltungsaktionen folgten. Ziele der arabischen Angriffe waren sowohl britische als auch jüdische Einrichtungen. Nachdem bis Oktober 1936 ca. 80 Juden und hunderte Araber getötet worden waren, wurde der Aufstand unter der Aufbietung von 20.000 britischen Soldaten vorerst beendet.¹³¹ Wie bereits in früheren Jahren ließ die britische Mandatsmacht die Vorgänge untersuchen, dieses Mal unter dem Vorsitz von Lord Robert Peel.

Der Bericht der Peel-Kommission wurde im Juli 1937 veröffentlicht und legte zunächst ausführlich dar, worin die Auseinandersetzungen zwischen Juden und Arabern begründet liegen. In einem Satz zusammengefasst hieß es: „There is no common ground between them.“¹³²

129 Steininger: Nahostkonflikt, S. 16–19.

130 Timm, Angelika: Israel. Geschichte des Staates seit seiner Gründung, unter Mitarbeit von Johannes Glasneck, 3., durchgesehene und erweiterte Auflage, Bonn 1998, S. 31; Lesch: Arab-Israeli Conflict, S. 105–108.

131 Smith: Palestine, S. 140–142; Lesch: Arab-Israeli Conflict, S. 110 f.

132 Palestine Royal (Peel) Commission Report July 1937, in: Smith: Palestine, S. 161–165, hier. S. 161.

Für die Lösung der Probleme im Mandatsgebiet schien nur eine Möglichkeit aussichtsreich: „Manifestly the problem cannot be solved by giving either the Arabs or the Jews all they want. The answer to the question ‚Which of them in the end will govern Palestine?’ must surely be ‚Neither’. [...] But, while neither race can justly rule all Palestine, we see no reason why, if it were practical, each race should not rule part of it. [...] Partition seems to offer at least a chance of ultimate peace. We can see none in any other plan”.¹³³ Damit wurde zum ersten Mal eine Teilung des Mandatsgebiets in Erwägung gezogen. Das jüdische Gebiet sollte den nördlichen Teil Palästinas (Galiläa) und einen Küstenstreifen von der Grenze des heutigen Libanon bis Jaffa umfassen, was ca. 20% des gesamten Gebietes entsprach. Abgesehen von einem Korridor von Jaffa bis Jerusalem und Bethlehem, für den eine internationale Verwaltung vorgesehen war, sollte das übrige Gebiet den Palästinensern zugesprochen werden. Allerdings dachten die Briten weniger an einen unabhängigen palästinensischen Staat als an die transjordanische Souveränität über das Gebiet. Dieser Aspekt und die Kritik, dass die fruchtbaren Regionen den jüdischen Einwanderern überlassen wurden, veranlassten die arabische Seite dazu, den Plan abzulehnen. Die zionistische Führung war nicht vollständig abgeneigt, verlangte jedoch eine Ausweitung des Territoriums.¹³⁴

Der Widerstand gegen das Vorhaben der Juden, einen eigenen Staat in Palästina zu gründen, wurde seit September 1937 nicht nur als palästinensisches, sondern als gesamtarabisches Ziel formuliert. Entsprechende Aufforderungen gingen von dem arabischen Kongress in Syrien aus. Zur gleichen Zeit begann die zweite Phase des Arabischen Aufstandes. Die Anschläge richteten sich nun auch vermehrt gegen Vertreter der britischen Mandatsmacht, die für die entstandene Lage verantwortlich gemacht wurde. So wurde im September 1937 ein hoher britischer Regierungsbeamter in Galiläa ermordet. Zur Bekämpfung des Aufstandes arbeiteten die britischen Sicherheitskräfte mit jüdischen Selbstverteidigungsverbänden (Hagana) zusammen, die zu diesem Zweck bewaffnet wurden. Diese Einheiten und die sich aus ihr entwickelte Organisation Irgun, die ihrerseits Angriffe gegen arabische Einrichtungen durchführte, spielten für den Aufbau der späteren israelischen Streitkräfte eine wichtige Rolle. Den Briten gelang es schließlich Anfang 1939, den Aufstand niederzuschlagen. Angesichts des drohenden Zweiten

133 Ebd., S. 164.

134 Steininger: Nahostkonflikt, S. 21; Lesch: Lesch: Arab-Israeli Conflict, S. 111; Smith: Palestine, S. 142.

Weltkrieges war die britische Regierung jedoch darauf aus, möglichst wenige Truppen in Palästina zu binden und die arabischen Staaten nicht in die Arme der Deutschen zu treiben. Daher wurde auf weitere Überlegungen hinsichtlich einer Teilung Palästinas verzichtet.¹³⁵

Um eine Lösung zu erzielen, die für beide Seiten akzeptabel war, luden die Verantwortlichen in London jüdische und arabische Vertreter im Februar 1939 zu einer Konferenz. Bis auf eine Sitzung fanden die Gespräche zwischen Briten und Arabern bzw. jüdischen Vertretern in getrennten Räumen statt, da sich die Araber gemeinsamen Gesprächen verweigerten. Da in dieser Atmosphäre keine Einigung zustande kam, legte der britische Kolonialminister Malcolm MacDonald eigene Vorschläge vor, die im Mai 1939 Eingang in ein offizielles Weißbuch fanden.¹³⁶ Darin kommt deutlich zum Ausdruck, dass der Zionismus vor dem Hintergrund der weltpolitischen Entwicklungen nicht mit der Unterstützung Londons rechnen konnte, wie die folgenden Auszüge zeigen: „Die Regierung Seiner Majestät verkündet jetzt unzweideutig, daß es nicht ihre Politik ist, aus Palästina einen jüdischen Staat werden zu lassen. [...] Das Ziel der Regierung Seiner Majestät ist die Errichtung eines unabhängigen Palästina-Staates innerhalb von zehn Jahren, der Vertragsbeziehungen mit dem Vereinigten Königreich in der Weise hat, daß die wirtschaftlichen und strategischen Interessen beider Länder berücksichtigt werden. [...] In dem unabhängigen Staat sollen Araber und Juden gemeinsam in der Weise regieren, daß die wesentlichen Interessen jeder Gemeinschaft gesichert sind.“¹³⁷

Zudem war vorgesehen, die jüdische Einwanderung in den kommenden fünf Jahren auf jeweils 15.000 Personen zu beschränken. Die über diese Zahl hinausgehende Immigration sollte untersagt sein, außer die arabische Seite würde ihre Zustimmung geben. Entsprechend negativ fielen die Reaktionen der Zionisten auf das Britische Weißbuch aus. Ein oft zitierter, Ben Gurion zugeschriebener Satz lautet: „Wir werden gemeinsam mit England gegen Hitler kämpfen, als gäbe es kein Weißbuch, und wir werden das Weißbuch bekämpfen, als gäbe es keinen Krieg.“¹³⁸ Vor allem nach Kriegsende führten die jüdischen Verbände wie Irgun Anschläge gegen britische Einrichtungen aus. So sprengte die Gruppe im Juli 1946 den Teil des King David Hotels in Jerusalem in die Luft, in dem die britische Mandatsverwaltung untergebracht

135 Steininger: Nahostkonflikt, S. 22–24.

136 Bickerton/Klausner: Concise History, S. 56.

137 Das Britische Weißbuch (1939), in: Jaeger/Tophoven: Nahost-Konflikt, S. 49.

138 Zit. nach Steininger: Nahostkonflikt, S. 24.

war. Dabei wurden 91 Menschen getötet. Angesichts derartiger Entwicklungen sah sich Großbritannien nicht mehr imstande, das Mandat zu erfüllen und überwies die Verantwortung im Februar 1947 an die Vereinten Nationen. Dort wurde ein Sonderausschuss gebildet, um über die Zukunft des Gebietes zu beraten. Die Empfehlung lautete, auf dem Gebiet Palästinas zwei Staaten zu errichten, Jerusalem mit den Heiligen Stätten sollte unter internationale Verwaltung gestellt werden. Konfliktpotential bot der Plan insofern, als erstens der jüdischen Seite mit 55% des Gebietes mehr Land zugesprochen wurde als bis dahin in jüdischem Besitz war und zweitens darin ca. 350.000 Araber lebten.

Die britische Regierung verkündete schließlich den Rückzug aus Palästina und die Niederlegung des Mandats zum 14. Mai 1948. Der Teilungsplan des Sonderausschusses wurde Ende November 1947 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Resolution Nr. 181 (II) angenommen. Die Reaktionen waren gegensätzlich. Von jüdischer Seite wurde der Teilungsplan begrüßt, von den Arabern abgelehnt.¹³⁹

Kurz nach der Verabschiedung der Resolution begannen erneut Kämpfe in Palästina. Die zunächst von arabischer Seite ausgehenden Angriffe riefen beinahe zwangsläufig Gegengewalt hervor, was zu einem „allgemeine[n] Klima von Gewalt, Terror und Einschüchterung“¹⁴⁰ führte. Eine besondere Rolle spielte auf jüdischer Seite die Hagana. Ihre Drohungen an arabische Einwohner sorgten dafür, dass diese ihre Stadtviertel verließen, z. B. in Jerusalem. Ab April 1948 rückte sie zunehmend in diejenigen Gebiete vor, die den Juden zugesprochen worden waren bzw. in denen zahlreiche Juden lebten. Diese Aktionen zielten darauf ab, die arabischen Bewohner dieser Gebiete zur Kapitulation zu bewegen oder zu vertreiben. Die arabischen Einheiten waren den jüdischen Verbänden in diesen Kämpfen klar unterlegen. Daneben sorgten weiterhin terroristische Anschläge auf beiden Seiten für zahlreiche Opfer. Bekanntheit erlangte das Massaker von Dair Yasin am 9. April 1948, bei dem Dutzende Araber, unter ihnen auch Kinder, von jüdischen Irgun-Kämpfern ermordet wurden. Wenige Tage später rächten sich arabische Kämpfer, indem sie einen Hilfskonvoi überfielen und ihrerseits 78 Menschen töteten. Durch die Aktivitäten der jüdischen bewaffneten Einheiten mussten bereits vor der Staatsgründung Israels 300.000 Araber aus ihrer Heimat flüchten.¹⁴¹ Am 14. Mai 1948, dem Tag, an dem

139 Johannsen: Nahost-Konflikt (2011), S. 20 f.; Steiniger: Nahostkonflikt, S. 33 f.; Asseburg/Busse: Nahostkonflikt, S. 18 f.; Krämer: Geschichte Palästinas, S. 357 f.

140 Krämer: Geschichte Palästinas, S. 362.

141 Ebd., S. 364–367.

das britische Mandat endete, verlas David Ben-Gurion in Tel Aviv die Unabhängigkeitserklärung des Staates Israel. Die Reaktion der arabischen Staaten ließ nicht lange auf sich warten, am nächsten Tag begann der erste Krieg zwischen Israel und den arabischen Nachbarstaaten. Für die vorliegende Arbeit sind weniger die einzelnen militärischen Operationen relevant als seine Bedeutung für den Konflikt allgemein.

Der Krieg, der je nach Blickwinkel als Unabhängigkeitskrieg (israelische Sicht) oder Katastrophe (arabische Sicht) bezeichnet wird, begann mit dem Angriff Ägyptens (inklusive saudi-arabischer Einheiten), Transjordaniens, Syriens, Iraks und Libanons auf den neu gegründeten Staat am 15. Mai 1948. Für die arabischen Staaten war die Staatsgründung Israels auf palästinensischem, also arabischem Boden nicht hinnehmbar. Daher hatten sich die oben erwähnte Resolution Nr. 181 (II) abgelehnt und damit auch das Existenzrecht eines jüdischen Staates. Genau darum ging es jedoch für die Israelis.¹⁴² Die arabischen Staaten folgten jedoch weder einer einheitlichen Strategie noch hatten sie eine einheitliche Führung. Das Hauptinteresse der jeweiligen Führung lag im eigenen Machtzuwachs.¹⁴³

Diese mangelnde Koordination sowie eine schlechtere Ausrüstung führten im Januar 1949 zum Sieg Israels. Israel konnte dabei das im Teilungsplan von 1947 für den jüdischen Staat vorgesehene Gebiet weiter vergrößern und den jüdischen Nationalstaat sichern. Nach dem Abschluss der Waffenstillstandsabkommen mit den arabischen Gegnern befand sich ein Territorium unter israelischer Kontrolle, das dem heute anerkannten Staatsgebiet entspricht. Der jordanischen Armee gelang die Eroberung des Westjordanlandes inklusive Ostjerusalems. Der Gaza-Streifen wurde von Ägypten besetzt. Die Waffenstillstandslinien stellten jedoch noch keine völkerrechtlichen Grenzen dar. Diese sollten durch spätere Friedensverhandlungen festgelegt werden. Der Krieg führte zu einem Problem, das bis heute einen zentralen Konfliktgegenstand darstellt: während ca. 150.000 Palästinenser in Israel verblieben, waren ca. 700.000 durch Flucht oder Vertreibung gezwungen, ihre Heimat zu verlassen. Diese fanden v. a. Zuflucht im Westjordanland und den angrenzenden arabischen Staaten. Dadurch erhielt der Konflikt „eine gesamtarabische gesellschaftliche und politische Dimension“.¹⁴⁴

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete am 11. Dezember 1948 die Resolution Nr. 194, die insbesondere als Bezugspunkt für die Flüchtlingsfrage eine Rolle

142 Timm: Israel, S. 63.

143 Für die jeweiligen Ziele siehe Bickerton/Klausner: Concise History, S. 102 f.

144 Asseburg/Busse: Nahostkonflikt, S. 21; vgl. auch Johannsen: Nahost-Konflikt (2011), S. 22–24.

spielte: „The General Assembly [...] resolves that the refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbours should be permitted to do so at the earliest practicable date, and that compensation should be paid for the property of those choosing not to return and for loss of or damage to property which, under principles of international law or in equity, should be made good by the Governments or authorities responsible“.¹⁴⁵ Dieser Vorschlag wurde jedoch von beiden Seiten abgelehnt. Die Israelis machten eine Rückkehr der Flüchtlinge abhängig von einer Anerkennung des Existenzrechts Israels durch die arabischen Staaten sowie von direkten Friedensverhandlungen mit diesen. Die arabischen Regierungen bestanden ihrerseits auf einem explizit formulierten Recht auf Rückkehr.¹⁴⁶

Von zentraler Bedeutung für den Nahostkonflikt bis heute ist der Sechstage- oder Junikrieg des Jahres 1967. Seit den 1950er Jahren waren die Spannungen zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarstaaten gestiegen, ein wichtiger Streitpunkt betraf dabei den Zugang zum Jordanwasser, welches sowohl für die jordanische als auch für die israelische Landwirtschaft entscheidend war. Die Quellen des Jordan liegen in Syrien, Libanon und Israel; von dort aus fließt er nach Süden in den See Genezareth und von dort weiter ins Tote Meer. Ende 1963 stand Israel kurz vor der Fertigstellung eines Leitungssystems, das Wasser aus dem See Genezareth in den Süden zur Bewässerung der Negev-Wüste transportieren sollte. Dadurch wäre die für Jordanien verfügbare Wassermenge südlich des Sees deutlich reduziert worden.¹⁴⁷ Auf einem vom ägyptischen Präsidenten Nasser angeregten Gipfeltreffen erörterten im Januar 1964 die arabischen Staats- und Regierungschefs die passende Reaktion auf das israelische Vorgehen. Das Ergebnis bestand darin, Wasser aus den nördlich des See Genezareth liegenden Zuflüssen des Jordan abzuleiten. Dies hätte wiederum die israelische Wasserversorgung gefährdet. Zudem wurde bei diesem Treffen die Palästinensische Befreiungsorganisation PLO ins Leben gerufen, die im Verlauf des Konflikts eine große Rolle spielen wird.¹⁴⁸ Die Arbeiten an dem Projekt zur

145 UN General Assembly: Resolution 194 (December 11, 1948), in: Laqueur, Walter/Rubin, Barry (Hg.): *The Israel-Arab Reader. A Documentary History of the Middle East Conflict*, London 2008, S. 83–86, hier S. 85.

146 Bickerton/Klausner: *Concise History*, S. 117.

147 Smith: *Palestine*, S. 273.

148 Bei der PLO (Palestine Liberation Organization) handelt es sich um eine Dachorganisation verschiedener palästinensischer Gruppen mit dem Ziel, alle Palästinenser zu vertreten und Palästina zu „befreien“. Gegründet wurde sie 1964 auf Betreiben des damaligen ägyptischen Präsidenten Nasser. Das wohl bekannteste Gesicht der PLO war Jassir Arafat, der von 1969 bis 2004 ihr Vorsitzender war. Die zugrundeliegende Palästinensische Nationalcharta enthält in ihrer Fassung von 1968 zahlreiche gegen die Existenz Israels gerichtete Artikel, womit die Resolution Nr. 242 nicht anerkannt wurde. Dies erschwerte Verhandlungen mit der Organisation ebenso wie zahlreiche Terroranschläge z. B. auf die israelische Olympiamannschaft 1972 oder die Entführung ziviler Verkehrsflugzeuge. Vgl. Scheuren-Brandes, Christoph M.: *Die Palästinenser und die Rolle*

Wasserversorgung veranlassten die israelische Führung in der Folgezeit zu Angriffen auf entsprechende Einrichtungen auf syrischem Gebiet. Zum Zeitpunkt des Gipfeltreffens war der arabischen Seite jedoch nicht an einer militärischen Auseinandersetzung gelegen, wie Smith festhält: „But for the moment, the Arab summit decision of 1964 served to postpone consideration of a military response for which most Arab states, including Egypt, were unprepared.“¹⁴⁹ Angesichts des israelischen Vorgehens gegen das arabische Projekt kamen die Vertreter der arabischen Staaten im September 1965 in Casablanca überein, die Arbeiten nicht fortzusetzen. Zwar sprach sich insbesondere der syrische Gesandte für die Fortführung des Kampfes gegen Israel aus, Nasser bedeutete ihm jedoch, dass ein Vorgehen Syriens nicht auf die Unterstützung Ägyptens zählen konnte. Damit gestand er die Niederlage im „water war“ ein.¹⁵⁰

Darüber hinaus verschlechterte sich das Verhältnis zwischen Israel und seinen Nachbarstaaten auch aufgrund zunehmender Terroranschläge palästinensischer Guerillaorganisationen wie der Fatah, die von Jordanien, Syrien und Ägypten aus nach Israel vordrangen.¹⁵¹ Dies führte wiederum zu israelischen Vergeltungsschlägen, sodass sich die Gewaltspirale stetig weiterdrehte. Zu Beginn des Jahres 1967 stieg die Zahl der Terroranschläge in Israel, die sich vermehrt auch gegen Zivilisten richteten. An der syrisch-israelischen Grenze nahmen die Gefechte ebenfalls zu. Diese führten im April 1967 dazu, dass israelische Kampfflugzeuge sechs syrische Maschinen abschossen und dabei in den syrischen Luftraum bis über Damaskus vordrangen. Die Zeit danach bezeichnet Shlaim als „countdown to the Six-Day War.“¹⁵² Dazu gehörten zunächst auf verschiedenen Kanälen geäußerte israelische Drohungen an die Adresse Syriens, bei weiteren Angriffen von syrischem Boden aus massive Vergeltungsschläge durchzuführen und die syrische Führung zu stürzen.

Dies löste Besorgnis bei der Regierung in Moskau aus, die an einem Weiterbestehen der syrischen Regierung interessiert war. Eine nachweislich falsche Information aus Moskau erreichte Nasser Anfang Mai, der zufolge an der israelisch-syrischen Grenze israelische Truppen

der PLO, in: Chiari, Bernhard/Kollmer, Dieter H. (Hg.): Naher Osten (Wegweiser zur Geschichte, hg. vom Militärgeschichtlichen Forschungsamt), 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Paderborn 2009, S. 113–121; Mejcher, Helmut: Sinai, 5. Juni 1967. Krisenherd Naher und Mittlerer Osten (20 Tage im 20. Jahrhundert), 2. Auflage, München 1999, S. 199–208.

149 Ebd.

150 Shlaim, Avi: The Iron Wall. Israel and the Arab World, New York/London 2000, S. 232.

151 Asseburg/Busse: Nahostkonflikt, S. 24 f.; vgl. auch Busse, Jan/Stetter, Stephan: Das Jahr, das den Nahen Osten veränderte (Themenheft zum Jahr 1967), in: APuZ 5-7 (2017), S. 27–33.

152 Shlaim: Iron Wall, S. 235.

aufmarschierten. Dies veranlasste Nasser dazu, die ägyptischen Streitkräfte am 14. Mai zu mobilisieren und Einheiten auf den Sinai zu verlegen. Zuvor hatte Ägypten den UN-Generalsekretär U-Thant aufgefordert, die dort seit 1957 stationierten UN-Truppen abzuziehen, und U-Thant entsprach diesem Anliegen. Dies konnte in Israel nur als Bedrohung wahrgenommen werden, sollten die UN-Truppen nach dem Suezkrieg doch die ägyptisch-israelische Grenze sichern. Ein weiterer Schritt Nassers stellte für die israelische Regierung einen Kriegsgrund dar. Am 22. Mai 1967 ließ der ägyptische Präsident die Straße von Tiran, und damit den Zugang Israels zum Roten Meer, für alle Schiffe mit dem Zielhafen Eilat sperren. Dieser Hafen war jedoch für den israelischen Schiffsverkehr nach Asien und Afrika von zentraler Bedeutung.

Zwei Wochen später, am 5. Juni 1967, erfolgte die israelische Antwort in Form eines Überraschungsangriffs. Zunächst wurde die ägyptische Luftwaffe nahezu vollständig noch am Boden zerstört, anschließend rückten israelische Truppen auf den Sinai vor und besetzten diesen innerhalb weniger Tage. Auch an den anderen Fronten zeigte sich das israelische Militär deutlich überlegen. Am 10. Juni wurde von den Vereinten Nationen ein Waffenstillstand vermittelt. Bis dahin hatte Israel neben der Sinai-Halbinsel den Gaza-Streifen, die Golan-Höhen, das Westjordanland sowie Ost-Jerusalem erobert.¹⁵³

Das Flüchtlingsproblem wurde dadurch insofern verstärkt, als erneut 250.000 bis 300.000 Palästinenser in die angrenzenden Staaten flohen. Bis heute ist keine Antwort auf die Frage gefunden, ob den in den Kriegen geflohenen Palästinensern ein Rückkehrrecht zugestanden werden soll. Die genannte Resolution 194 der Vollversammlung der Vereinten Nationen vom Dezember 1948 stellt lediglich eine Empfehlung dar. Seit 1949 sind die Vereinten Nationen mit ihrer United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) in der Region aktiv, um humanitäre Hilfe sowie Unterstützung im Bildungs- und Gesundheitsbereich zu leisten.

Bereits im Jahr 1968 begann die Siedlungspolitik in den besetzten Gebieten, bis heute einer der zentralen Hinderungsgründe für eine Lösung des Nahostkonflikts. Die nach herrschender völkerrechtlicher Meinung illegalen Siedlungen dienten zunächst dazu, strategisch wichtige Gebiete im Westjordanland zu sichern. Seit den 1970er Jahren jedoch wurden die Siedlungsaktivitäten auf alle Gebiete ausgeweitet. Zudem boten die israelischen Regierungen ihren Bürgern

153 Steininger: Nahostkonflikt, S. 90–98; Asseburg/Busse: Nahostkonflikt, S. 24 f.; Shlaim: Iron Wall, S. 236–250; Smith: Palestine, S. 285–295.

vielfältige Anreize, um sich für ein Leben in einer Siedlung in den besetzten Gebieten zu entscheiden. Die Siedlungsblöcke insbesondere im Westjordanland erschweren durch die Zerstückelung des Territoriums zunehmend die Möglichkeiten für einen palästinensischen Staat. Dieser ist jedoch für die Palästinenser ein zentrales Ziel. Als Hauptstadt eines eigenen Staates beanspruchen die Palästinenser Ostjerusalem. Israel betrachtet wiederum ganz Jerusalem, inklusive des 1967 eroberten Ostteils, als ewige und unteilbare Hauptstadt. Besonders brisant ist dieser Streitpunkt wegen seiner religiösen Dimension, befinden sich mit der Klagemauer, dem Felsendom und der Al-Aqsa-Moschee Heiligtümer der Juden sowie der Muslime im Ostteil der Stadt. Daher war für die Israelis die Einnahme der Stadt 1967 insofern von besonderer Bedeutung, als ihnen der Zugang zur Klagemauer seit dem Krieg 1948 durch die jordanische Herrschaft verwehrt wurde.¹⁵⁴ Dieser kursorische Überblick über Hintergründe, zentrale Stationen und Streitpunkte des Nahostkonflikts bis zum Beginn der EPZ soll lediglich die wichtigsten Aspekte darstellen, die für das Verständnis des folgenden zentralen Teils der Untersuchung relevant sind.

3. DIE DEUTSCHE NAHOSTPOLITIK UND DER BEGINN DER EPZ

Aus der Sicht des damaligen Leiters des Nahostreferates im Auswärtigen Amt, Helmut Redies, ließ sich die Nahostpolitik der Bundesrepublik nach ihrer Gründung in verschiedene Phasen einteilen.¹⁵⁵ Die erste Phase – so Redies in dem bereits in der Einleitung zitierten Vortrag im April 1972 – umfasste die erste Hälfte der 1950er Jahre. In dieser Zeit wurden, zuerst 1952 mit Syrien und Ägypten, schrittweise die diplomatischen Beziehungen mit den arabischen Staaten aufgenommen. In diesem Zeitraum verortet Redies den Beginn der Schwierigkeiten für die zukünftige deutsche Nahostpolitik aufgrund des sensiblen Verhältnisses zu Israel vor dem Hintergrund des Dritten Reiches und des Holocaust einerseits und den Interessen der Bundesrepublik an Beziehungen zum arabischen Raum andererseits. Nach dem Wiedergutmachungsabkommen zwischen der Bundesrepublik und Israel 1953 drohten arabische Staaten mit wirtschaftlichen Boykottmaßnahmen und dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen, die erst jüngst aufgenommen worden waren. Diese Drohungen wurden allerdings nicht wahrgemacht, „weil

154 Vgl. hierzu Bickerton/Klausner: *Concise History*, S. 354–357; Asseburg/Busse: *Nahostkonflikt*, S. 57–80; Johannsen: *Nahost-Konflikt* (2011), S. 59–93.

155 PA AA, B 36, Bd. 493: VLR I Dr. Helmut Redies, Vortrag „Unsere Beziehungen zum Nahen Osten“ (25. April 1972). Vgl. ebd. für die folgenden Ausführungen.

in den meisten arabischen Staaten, besonders aber in Ägypten, damals eine Schicht politisch bestimmend war, die sich aus der Zeit des 2. Weltkriegs noch emotional stark mit Deutschland verbunden fühlte und den Bruch nicht wünschte.“¹⁵⁶

Mitte der 1950er Jahre, nach Redies die zweite Phase der Nahostpolitik, versuchte die Bundesregierung dann, nach und nach die Beziehungen zu Israel zu festigen. Den Israel gemachten Vorschlag, eine deutsche Mission mit konsularischen Befugnissen in Israel einzurichten, zog die Regierung Adenauer jedoch wieder zurück. Die deutschen Vertreter in den arabischen Staaten hatten zuvor eindringlich vor diesem Schritt gewarnt, der nach ihrer Ansicht die arabischen Regierungen dazu veranlassen würde, die DDR anzuerkennen.¹⁵⁷ Die Entscheidung, keine Mission in Israel zu eröffnen, war aus mehreren Gründen schwierig zu treffen. Erstens war Israel von den Vereinten Nationen als Staat anerkannt; zweitens unterhielten viele Staaten diplomatische Beziehungen zu Israel, ohne nachteilige Auswirkungen für ihre Beziehungen zu arabischen Staaten zu gewärtigen; drittens, und dies stellte vermutlich die größte Schwierigkeit dar, war es schwer zu vermitteln, dass vor dem Hintergrund des Dritten Reiches ausgerechnet zu Israel keine Beziehungen aufgebaut wurden. Laut Redies führte dies im Zuge des Treffens zwischen Bundeskanzler Adenauer und Ben Gurion im März 1960 in New York dazu, Israel auf inoffiziellen Weg über geheime Entwicklungskredite und Waffenlieferungen zu unterstützen. Im Rückblick bewertete der Leiter des Nahostreferates die Politik dieser Jahre kritisch. So sei die Gefahr, dass die arabischen Staaten die DDR anerkennen würden, wohl nicht so groß gewesen wie damals angenommen. Ferner seien die Geheimabkommen mit Israel nicht besonders nützlich gewesen, da sie die Leistungen der Bundesrepublik verdeckten. Damit konterkarierten sie das Ziel deutscher Israelpolitik, nämlich das Verhältnis zwischen Juden und Deutschen zu verbessern insofern, als die israelische Öffentlichkeit davon kaum Kenntnis besaß.¹⁵⁸

Andererseits ermöglichte es diese Lage, „dass unsere Nahostpolitik [...] eine Reihe von Jahren gut lebte. Die Bundesregierung war nicht dem Druck auf Aufnahme offizieller Beziehungen ausgesetzt und konnte damit einer – berechtigten oder vermeintlichen – Gefahr einer

156 Ebd., S. 2.

157 Die völkerrechtliche Anerkennung der DDR wurde gemäß der sog. Hallstein-Doktrin von der Bundesregierung als unfreundlicher Akt gewertet und konnte mit dem Abbruch der eigenen diplomatischen Beziehungen beantwortet werden. Die außenpolitische Doktrin wurde Mitte der 1950er Jahre formuliert und ist nach dem damaligen Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Walter Hallstein, benannt.

158 Ebd.

Anerkennung der DDR im arabischen Raum ausweichen. Die israelische Regierung war zufrieden, dass sie zusätzliche militärische und finanzielle Leistungen erhielt“.¹⁵⁹ Durch gleichzeitige Zahlungen von Entwicklungshilfe, insbesondere an Ägypten, konnte auch die arabische Seite mit diesem Zustand leben, der jedoch äußerst fragil war. Dies zeigte sich, nachdem im Oktober 1964 in der deutschen Presse über die Waffenlieferungen berichtet worden war. Wie Redies ausführte, erfolgte von deutscher Seite in den Monaten nach der Enthüllung gar keine Reaktion. Nachdem dann Anfang 1965 in der amerikanischen Presse angebliche neue deutsche Waffenlieferungen thematisiert worden waren, habe Nasser die Nerven verloren und den Staatsratsvorsitzenden der DDR, Walter Ulbricht, zu einem Besuch nach Ägypten eingeladen. Erst diese Entwicklung habe in der Bundesregierung zu einer Auseinandersetzung mit der Krise geführt. Ergebnis war erstens die Drohung an Nasser, bei einer Aufrechterhaltung der Einladung an Ulbricht die finanziellen Hilfen einzustellen und zweitens, die Waffenlieferungen an Israel zu beenden. Beide Entscheidungen führten zu empörten Reaktionen auf arabischer bzw. israelischer Seite. Nasser drohte u. a. mit der Schließung der deutschen Schule in Kairo und der Anerkennung der DDR, die israelische Seite reagierte mit weltweiten Protesten gegen die Bundesregierung, der sie vorwarf, unter arabischem Druck zu handeln. Folgt man den Ausführungen Redies‘, so waren es diese israelischen Protestaktionen, die Bundeskanzler Erhard dazu brachten, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel anzustreben – „die einzige Entscheidung, die er jemals aufgrund seiner Richtlinien-Kompetenz alleine traf“.¹⁶⁰ Darauf reagierten wiederum die arabischen Staaten mit dem Beschluss der Arabischen Liga¹⁶¹, bei Aufnahme der Beziehungen zwischen Bonn und Tel Aviv ihrerseits die Beziehungen zur Bundesrepublik abzubrechen. Dies waren nach Redies die wesentlichen Entwicklungen der deutschen Nahostpolitik seit den 1950er Jahren.

Ende der 1960er Jahre sah sich die deutsche Nahostpolitik nach Einschätzung des Auswärtigen Amtes großen Herausforderungen gegenüber. Ausgangspunkt hierfür war der steigende Einfluss der Sowjetunion im Nahen Osten durch Wirtschafts- und Waffenhilfe und durch ihre militärische Präsenz im Mittelmeer. Dadurch wurden die strategischen Interessen der NATO und damit auch der Bundesrepublik an der südlichen Mittelmeerflanke und mit Blick auf die

159 Ebd., S. 4.

160 Ebd., S. 6.

161 Die Bezeichnung dieser Organisation lautet im Arabischen „Liga der arabischen Staaten“.

Abhängigkeit von Erdöllieferungen auch die wirtschaftlichen Interessen als gefährdet angesehen. Es schien äußerst dringlich, aktiv zu werden, denn: „Wir können nicht untätig zusehen, wie ein für die westliche Welt allgemein und für Europa insbesondere lebenswichtiges Gebiet, wie es der Nahe Osten und das Mittelmeer darstellen, verlorengeht.“¹⁶² Die praktische Umsetzung dieses Zieles gestaltete sich jedoch schwierig. Offensichtliches Problem der Aktivierung der deutschen Nahostpolitik in den arabischen Staaten war das Fehlen diplomatischer Beziehungen zu den meisten dieser Staaten. Nachdem die Bundesrepublik am 12. Mai 1965 diplomatische Beziehungen zu Israel aufgenommen hatte, brachen zwischen dem 12. und 16. Mai Irak, die Vereinigte Arabische Republik (Ägypten), Jordanien, Saudi-Arabien, Syrien, Algerien, Libanon, Jemen sowie Sudan die Beziehungen zur Bundesrepublik ab. Nicht abgebrochen wurden die Beziehungen von Marokko, Libyen und Tunesien. Die diplomatischen Beziehungen mit Jordanien wurden am 27. Februar 1967 wieder aufgenommen, diejenigen mit der Arabischen Republik Jemen am 15. Juli 1969. Die Vertretung in nur fünf Staaten reichte für eine aktive Nahostpolitik nicht aus, zumal gleichzeitig der zweite deutsche Staat, die DDR, durch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zum Irak, Sudan, Syrien, Jemen, der Vereinigten Arabischen Republik und Algerien in dieser Region an Einfluss gewann. Diese Konkurrenz verstärkte das Ziel des Aufbaus von Beziehungen zu den Staaten im Nahen Osten, da im arabischen Raum „nicht der DDR das Feld allein überlassen“¹⁶³ werden konnte. Auslöser für eine aktivere deutsche Nahostpolitik waren also strategische und wirtschaftliche Gründe. Daraus folgten Leitlinien für die zukünftige Nahostpolitik: Erstens strebte die Bundesregierung an, zu allen Staaten der Region gute Beziehungen zu unterhalten bzw. aufzubauen, zweitens sollte die Verbesserung des Verhältnisses zur arabischen Welt nicht auf Kosten der deutsch-israelischen Beziehungen gehen. Diese beiden Aspekte wurden zusammengefasst unter dem Begriff einer „ausgewogenen Nahostpolitik“, die auch in Fragen des Nahostkonfliktes keiner Seite zuneigen, sich also in den Streitfragen weder auf die israelische noch auf die palästinensisch-arabische Position festlegen sollte. Darauf verwies neben Bundeskanzler Brandt auch Außenminister Scheel im Koalitionsgespräch in Februar 1970, in dem die deutsche Nahostpolitik diskutiert wurde.¹⁶⁴ Allerdings war im Kabinett klar, dass angesichts der Wirtschaftshilfe an Israel in der

162 PA AA, B 36, Bd. 377: Aufzeichnung Redies, 6. Oktober 1969, Betr.: Probleme unserer Nahost-Politik.

163 PA AA, B 36, Bd. 461: Aufzeichnung Frank, 17. Februar 1970, Betr.: Aufzeichnung für den Herrn Bundeskanzler über unsere Nahostpolitik, Anlage: Aufzeichnung „Die Grundzüge unserer Nahost-Politik“.

164 PA AA, B 150, Bd. 196: Vermerk Gehlhoff, 11. Februar 1970, Betr.: Koalitionsgespräch über die Nahostpolitik.

Praxis diesem Grundsatz nicht entsprochen wurde. Eine ausgewogene Politik hätte in diesem Bereich bedeutet, eine vielfache Summe des Betrages, der an Israel überwiesen wurde, an die arabischen Staaten zu zahlen.

Das Thema Wirtschaftshilfe zeigt, wie sehr die Aspekte der Nahostpolitik miteinander verbunden waren. Seit dem Herbst 1969 bemühte sich die Bundesregierung um eine Verbesserung des Verhältnisses zu den arabischen Staaten. Nach Ansicht des damaligen Leiters der politischen Abteilung im Auswärtigen Amt, Gehlhoff, war diese Annäherung durch die einseitige Finanzhilfe gefährdet. Daher müsse eine Wirtschaftshilfe für die arabischen Staaten in Aussicht genommen werden, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen vorausgesetzt. „Andernfalls würde sich jede finanzielle Unterstützung Israels in der Tat nicht anders als eine indirekte Beihilfe für die israelischen Rüstungsausgaben und damit als Parteinahme im arabisch-israelischen Konflikt darstellen“.¹⁶⁵ Wie der Leiter des deutschen Stabes an der italienischen Botschaft (Schutzmachtvertretung für deutsche Interessen), Walter Jesser, berichtete, wurde von ägyptischer Seite die Wirtschaftshilfe in genau dem beschriebenen Sinne wahrgenommen. Kurz zusammengefasst lautete die ägyptische Sichtweise: „Ägypten befindet sich in einem nationalen Existenzkampf. Jede Unterstützung des Gegners [...] stärkt den Gegner und berührt die eigene Position.“¹⁶⁶ Dies wiege umso schwerer, da Israel arabisches Territorium besetzt halte.

Was die Haltung im Nahostkonflikt betraf, bezog sich die Bundesregierung auf die – im Zuge des Sechstagekrieges 1967 – im November 1967 vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedete Resolution Nr. 242.¹⁶⁷ Darüber herrschte Einvernehmen in der Koalition und dies wurde auch in verschiedenen Kontexten kommuniziert. Am 28. Oktober 1969 erklärte beispielsweise Bundeskanzler Brandt im Deutschen Bundestag: „Unter den gegenwärtigen Spannungsherden ist der Konflikt im Nahen Osten besonders besorgniserregend. Die Bundesregierung meint, daß es im Interesse der betreffenden Völker läge, eine Lösung zu finden, wie

165 PA AA, B 150, Bd. 206: Aufzeichnung Gehlhoff, 3. Juli 1970, Betr.: Wirtschaftshilfe an Israel und unsere Nahost-Politik.

166 PA AA, B 150, Bd. 205: Jesser an das Auswärtige Amt, 19. Juni 1970, Betr.: Deutsche Wirtschaftshilfe und ihre politischen Auswirkungen auf das deutsch-ägyptische Verhältnis.

167 PA AA, B 150, Bd. 196: Vermerk Gehlhoff, 11. Februar 1970, Betr.: Koalitionsgespräch über die Nahostpolitik.

sie in der Entschließung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 22. November 1967 angeboten wurde.“¹⁶⁸

Der Text der Resolution 242 ist das Ergebnis langer Verhandlungen in den Vereinten Nationen. In den Monaten direkt nach dem Sechstagekrieg gelang es der zu einer Dringlichkeits-sitzung einberufenen Generalversammlung der Vereinten Nationen nicht, Fortschritte bei der Konfliktlösung zu erzielen. Entsprechende Aktivitäten wurden im Herbst 1967 in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verlagert. Im Oktober 1967 zeigte ein Zwischenfall vor der ägyptischen Küste, wie instabil die Lage in der Region war. Fest stand, dass am 21. Oktober 1967 Schiffe der ägyptischen Marine einen israelischen Zerstörer versenkt hatten. Während von israelischer Seite beteuert wurde, der Zerstörer habe sich in internationalen Gewässern aufgehalten, versicherte die ägyptische Regierung, er habe sich innerhalb der 12-Seemeilen-Zone und damit in ägyptischen Hoheitsgewässern befunden, sich zudem provokativ verhalten.¹⁶⁹ Es folgten Schusswechsel am Suezkanal, in deren Verlauf zwei ägyptische Ölraffinerien zerstört wurden. In den daraufhin anberaumten Sitzungen des Sicherheitsrates diskutierte dieser verschiedene Resolutionsentwürfe, die sich jedoch nur mit den jüngsten Kämpfen befassten. Auf eine allgemeine und langfristige Lösung des Konflikts drängte insbesondere der britische VN-Vertreter, Lord Caradon. Dessen Entwurf wurde schließlich am 22. November vom Sicherheitsrat als Resolution Nr. 242 angenommen und stellt bis heute einen zentralen Bezugspunkt für Friedensverhandlungen dar.¹⁷⁰ Caradon legte dabei den Schwerpunkt darauf, die Interessen der Konfliktparteien weitestgehend zu verbinden, wie er selbst darlegte: „[T]he Arab countries insist that we must direct our special attention to the recovery of their territories. The Israelis tell us that withdrawal must never be to the old precarious peace but to secure boundaries. Both are right. The aims of the two sides do not conflict. To imagine that one can be secured without the other is a delusion. They are of equal validity and equal necessity.“¹⁷¹

168 Regierungserklärung von Bundeskanzler Brandt vor dem Deutschen Bundestag am 28. Oktober 1969, in: Stenographische Berichte des Bundestages, 6. Wahlperiode, 5. Sitzung, Bonn, Dienstag, den 28. Oktober 1969, S. 32, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/06/06005.pdf> (25.7.2017).

169 Tessler: History of the Israeli-Palestinian Conflict, S. 414 f.

170 Ebd., S. 414–422.

171 Zit. nach Smith: Palestine, S. 310.

In der Resolution äußerte der Sicherheitsrat eingangs seine Besorgnis mit Blick auf die Situation im Nahen Osten und betonte anschließend die Unzulässigkeit des gewaltsamen Gebietserwerbs („the inadmissibility of the acquisition of territory by war“¹⁷²). Zudem unterstrich er die Notwendigkeit, einen gerechten und dauerhaften Frieden zu erarbeiten, in dessen Rahmen jeder Staat der Region in Frieden leben könne. In der Präambel wird zudem darauf verwiesen, dass sich alle Mitgliedsstaaten durch die Anerkennung der Charta der Vereinten Nationen dazu verpflichtet hätten, im Einklang auch mit Artikel 2 der Charta zu handeln. Dieser Artikel beinhaltet bestimmte Grundsätze, die dem Handeln der VN-Mitglieder zugrunde zu legen sind. Relevant sind in diesem Kontext insbesondere folgende Absätze: „(3) Alle Mitglieder legen ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so bei, daß der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden. (4) Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete [...] Androhung oder Anwendung von Gewalt.“¹⁷³

Da die im operativen Teil der Resolution Nr. 242 genannten Aspekte für die Argumentation der weiteren Untersuchung, vor allem für den späteren Vergleich nahostpolitischer Positionen der Bundesregierung, von zentraler Bedeutung sind, sollen diese Absätze vollständig zitiert werden:

„*The Security Council*

[...]

1. *Affirms* that the fulfilment of Charter principles requires the establishment of a just and lasting peace in the Middle East which should include the application of both of the following principles:
 - (i) Withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict;
 - (ii) Termination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force;

172 Resolution 242 (1967) of 22 November 1967, abrufbar unter: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/242\(1967\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/242(1967)) (18.12.2016).
Vgl. ebd. für die weiteren Ausführungen.

173 Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs, S. 3 f., abrufbar unter: <http://www.unric.org/html/german/pdf/charta.pdf> (15.3.2017).

2. *Affirms further* the necessity
 - (a) For guaranteeing freedom of navigation through international waterways in the area;
 - (b) For achieving a just settlement of the refugee problem;
 - (c) For guaranteeing the territorial inviolability and political independence of every State in the area, through measures including the establishment of demilitarized zones“.¹⁷⁴

Die Resolution barg jedoch Konfliktpotential, da sie von der israelischen und arabischen Seite unterschiedlich ausgelegt wurde. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die Resolution sowohl in englischer als auch französischer Sprache vorliegt, wobei die englische Fassung vom Sicherheitsrat angenommen wurde. Zwischen beiden Versionen besteht jedoch ein Unterschied. Als einen wesentlichen Grundsatz für die Regelung des Konflikts hält die englische Version fest: „Withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict“. Der entsprechende Teil der französischen Version lautet hingegen: „Retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit“.¹⁷⁵ Die Verwendung von „des“ im Französischen impliziert den Rückzug „aus den“ besetzten Gebieten und umfasst damit alle; die Formulierung „from territories“ („aus Gebieten“) beinhaltet diesen umfassenden Anspruch nicht. Neben dieser grundsätzlichen Problematik bestanden Auffassungsunterschiede zwischen den Konfliktparteien hinsichtlich der Frage, zu welchem Zeitpunkt ein Rückzug zu erfolgen habe. Die arabische Seite machte diesen vollständigen Rückzug zu einer Vorbedingung für die Beendigung des Kriegszustandes, während Israel ein Ende des Kriegszustandes und einen Friedensvertrag als Grundlage für den Truppenrückzug ansah. Die Bundesregierung verhielt sich offiziell in diesen Fragen gemäß der angestrebten ausgewogenen Linie der Nahostpolitik neutral und nahm zu den verschiedenen Auslegungen nicht Stellung.¹⁷⁶

Die Lage im Nahen Osten war nach Auffassung des Bonner Außenministeriums ein geeignetes Thema für die Konsultationen im Rahmen der EPZ, betrafen die Entwicklungen in dieser Region doch die politischen und wirtschaftlichen Interessen aller EWG-Staaten.¹⁷⁷ Zudem

¹⁷⁴ Resolution 242 (1967) of 22 November 1967.

¹⁷⁵ Ebd.

¹⁷⁶ PA AA, B 36, Bd. 461: Aufzeichnung Frank, 17. Februar 1970, Betr.: Aufzeichnung für den Herrn Bundeskanzler über unsere Nahostpolitik, Anlage: Aufzeichnung „Die Grundzüge unserer Nahost-Politik“.

¹⁷⁷ PA AA, B 36, Bd. 397: I B 4 (gez. Redies) über Herrn Dg I B und Herrn D Pol 2 Herrn D Pol, 12. Oktober 1970, Betr.: Europäische Politische Zusammenarbeit gemäss Ziffer 15 des Haager Kommuniqués, hier: Vorbereitung der ersten Konsultation der Aussenminister.

dürfte auch die mit der EPZ verbundene Entlastungsfunktion für die eigene Außenpolitik eine Rolle gespielt haben. Mit Blick auf den Konflikt wurde zunächst an eine gemeinsame Bewertung der Situation gedacht. Da in Fragen der Konfliktlösung die beiden Großmächte die richtigen Ansprechpartner seien, schienen gemeinsame operative Schritte aus deutscher Sicht noch zu früh. Als möglicherweise problematisch sah der Leiter der Nahostabteilung die Rolle Frankreichs hinsichtlich der Nahostkonsultationen im EPZ-Rahmen an. Seiner Ansicht nach fühle sich Paris eher dem Kreis der vier Großmächte (USA, Sowjetunion, Großbritannien, Frankreich) zugehörig, die sich ihrerseits um eine Lösung bemühten. Da die französische Regierung bereits die zunehmende Verlagerung der Aktivitäten nach Washington und Moskau skeptisch verfolgte, könnte sie die Behandlung der Nahostfrage im Rahmen der EWG-Staaten als weitere Schwächung ihrer Bedeutung interpretieren. Ein weiteres Problem stellte die bisherige Inaktivität der Bundesrepublik im Nahen Osten dar. Diese war auf die eingangs beschriebenen Schwierigkeiten zurückzuführen, die insbesondere das Verhältnis zu den arabischen Staaten belasteten. Aber auch die Beziehungen zu Israel waren nicht frei von Problemen, wurden sie doch „ebenfalls vorrangig von Gesichtspunkten bestimmt, die nicht im Bereich der Nahostpolitik liegen (Berücksichtigung der Vergangenheit, mögliche Reaktionen des Weltjudentums, innenpolitische Rücksichtnahmen).“¹⁷⁸ Aufgrund dieser schwierigen Lage der Bundesregierung in der Region sprach sich der Nahostreferent dafür aus, das Thema Nahost von einer anderen Regierung, nämlich der französischen, für die EPZ vorschlagen zu lassen. Möglicherweise wollten die Verantwortlichen den Eindruck vermeiden, die EPZ mit Problemen deutscher Nahostpolitik zu belasten. Generell sollte in dieser Hinsicht zunächst bei der französischen Regierung vorgefühlt werden, wie diese einer Behandlung des Themas gegenüberstehe.

Aus Sicht des Auswärtigen Amtes nahm von den EWG-Staaten Frankreich eine pro-arabische Position ein, die Niederlande neigten eher der israelischen Seite zu. Italien nahm eine ausgewogene Haltung ein, orientierte sich jedoch aufgrund seiner Interessen mehr an den arabischen Staaten. Als neutral wurden die belgische und luxemburgische Haltung eingeschätzt. Da

178 Ebd.

die eigenen Möglichkeiten beschränkt waren, „sollten wir uns auch in der Diskussion des Problems eher zurückhalten.“¹⁷⁹ Zwischen der Bundesrepublik und Frankreich bestanden in einzelnen Fragen durchaus Auffassungsunterschiede. Dabei ging es erstens um die Frage, in welchem Rahmen sich die Großmächte um eine Konfliktlösung bemühen sollten. Frankreich favorisierte Gespräche im Viermächte-Gremium (USA, Sowjetunion, Großbritannien, Frankreich) gegenüber bilateralen Bemühungen der beiden Supermächte. Von deutscher Seite wurde vorgezogen, „zu dieser Frage nicht Stellung zu nehmen, sondern – entsprechend der bisherigen Linie der Bundesregierung – alle Bemühungen um die Herbeiführung eines Friedens im Nahen Osten zu begrüßen.“¹⁸⁰ Auch bei der zweiten „Kontroversfrage“ legte sich die Bundesregierung nicht fest. Nach französischer Auffassung sollten die europäischen Staaten anbieten, Garantien für eine Friedenslösung zu übernehmen. Dies schien aus deutscher Sicht jedoch verfrüht. Schließlich bestanden unterschiedliche Meinungen zur Interpretation der Resolution 242: „Die in der Resolution enthaltene Verpflichtung der Nahost-Staaten zum ‚Rückzug aus besetzten Gebieten‘ wird von Frankreich dahin ausgelegt, dass Israel sich grundsätzlich aus allen besetzten Gebieten zurückziehen habe. Die anderen EWG-Regierungen werden sich dieser Auslegung kaum anschließen, sondern – wie die Bundesregierung – eine Festlegung in dieser Frage vermeiden.“¹⁸¹

Um das erste Treffen der Außenminister im EPZ-Rahmen am 19. November 1970 in München nicht zu überfrachten, einigten sich die Regierungen im Vorfeld auf die Erörterung des Nahostkonflikts sowie der Sicherheitslage in Europa. Außenminister Scheel verwies in seiner Begrüßungsrede auf die große Bedeutung der EPZ. „Mit der Ingangsetzung der aussenpolitischen Zusammenarbeit als der ersten Stufe auf dem Wege zur europäischen politischen Einigung haben wir das Fundament für die zweite Säule des europäischen Einigungswerks gelegt. Sie soll, gemeinsam mit dem wirtschaftlichen Pfeiler, in nicht allzuferner Zukunft das Gebäude eines wirklich umfassend geeinigten Europas tragen.“¹⁸² Damit qualifizierte Scheel die EPZ als entscheidend für die Zukunft der Integration und verband damit große Hoffnungen:

179 PA AA, B 36, Bd. 397: I B 4 (gez. Redies) über Herrn Dg I B an das Referat I A 1, 5. November 1970, Betr.: Politische Konsultationen der EWG-Außenminister am 19. November, hier: Vorbesprechung der Abteilungsleiter am 9. November.

180 Ebd. Hervorhebung im Original.

181 Ebd. Hervorhebung im Original.

182 PA AA, B 21, Bd. 739: I A 1, 16. November 1970, Betr.: Ministertreffen am 19.11. in München. Zwar handelt es sich hier um den Entwurf der Begrüßung, doch wird in der Aufzeichnung über das Treffen vermerkt, dass die Begrüßung entsprechend dieses Entwurfs erfolgte; siehe hierzu PA AA, B 150, Bd. 217: Aufzeichnung I A 1 über das Außenministertreffen der Gemeinschaftsländer vom 19.11.1970 in München über politische Zusammenarbeit gemäß Ziffer 15 des Haager Kommuniqués, o. D.

„Worauf es nun ankommen wird, ist, die Möglichkeiten, die der Bericht uns gibt, voll auszuschöpfen. Wir müssen das Instrumentarium so gebrauchen, dass wir zu wirklich gehaltvollen und wirksamen Konsultationen gelangen, zu Ergebnissen, die zur Entwicklung und Stärkung einer weltpolitischen Solidarität unserer Staaten beitragen. Nur so können wir die unabdingbare Voraussetzung dafür schaffen, zügig auf dem vorgezeigten Weg zur politischen Einigung Europas voranzukommen. Nur so können wir der bereits erwähnten Kritik des ‚zuwenig‘ überzeugend begegnen. Von Europa wird mit Recht erwartet, dass es sich darauf vorbereitet, die seinem verstärkten Zusammenhalten und seiner wachsenden Rolle in der Welt entsprechende Verantwortung zu übernehmen.“¹⁸³

Zentraler Teil des ersten Außenministertreffens im EPZ-Rahmen waren die inhaltlichen Beratungen zum Nahen Osten. Wie im Vorfeld vereinbart, übernahm der französische Außenminister Maurice Schumann die Ausführungen zum Thema Nahost.¹⁸⁴ Schumann betonte eingangs die Notwendigkeit, dass sich auch die europäischen Staaten, ob Anrainer oder nicht, mit dem Mittelmeerraum beschäftigten, um dieses Gebiet nicht den USA und der Sowjetunion zu überlassen. Vielmehr sei es erforderlich, „daß die direkten Anrainer und die vier anderen EG-Länder so handelten, daß das Schicksal und die Zukunft des Mittelmeers nicht ohne ihre Mitwirkung und ohne, daß sie ihre Stimme erheben könnten, bestimmt würden.“¹⁸⁵

Er schlug folgende Themen vor, zu denen nach Möglichkeit eine gemeinsame Haltung gefunden werden sollte: die Freiheit der Schifffahrt; die Schaffung entmilitarisierter Zonen zwischen den Konfliktparteien, deren Begrenzung, die Nationalität der dort zu stationierenden Truppen, die Dauer der Stationierung und die Behörden, denen diese Truppen zu unterstellen wären; die Festlegung des Status von Jerusalem, der Schutz der heiligen Stätten sowie der Zugang zu ihnen. Dabei handelte es sich um die wichtige Streitfragen, die seit einiger Zeit auch von den vier Großmächten in New York diskutiert wurden.¹⁸⁶ Hinsichtlich des Verfahrens sah Schumann Sitzungen der für Nahost zuständigen Referenten der Außenministerien vor, die zu den genannten Aspekten einen gemeinsamen Bericht für das Politische Komitee erstellen sollten. Auf diese Weise „könne man aus dem Stadium allgemeiner Erwägungen zu konkreten

183 PA AA, B 21, Bd. 739: I A 1, 16. November 1970, Betr.: Ministertreffen am 19.11. in München.

184 PA AA, B 150, Bd. 217: Aufzeichnung I A 1 über das Außenministertreffen der Gemeinschaftsländer vom 19.11.1970 in München über politische Zusammenarbeit gemäß Ziffer 15 des Haager Kommuniqués, o. D.

185 Ebd.

186 PA AA, B 150, Bd. 151: Fernschreiben aus New York Nr. 432 vom 23. April 1969.

Vorschlägen kommen.“¹⁸⁷ Außenminister Scheel ging über diese Zielvorgabe noch hinaus und begrüßte, dass „man aus dem Stadium des Meinungs austauschs zu präzisen Analysen und dann zu einem gemeinsamen Vorgehen in einer so entscheidenden Frage wie der des Nahost-Konflikts gelangen wolle. Auch er halte dafür, daß die Position der Europäer durch ein eventuelles gemeinsames Handeln der sechs EG-Länder gestärkt werde.“¹⁸⁸ Die anschließende Diskussion ergab allseitige Zustimmung zu den Vorschlägen des französischen Außenministers. Vonseiten Italiens und Belgiens wurde als weiterer zu behandelnder Aspekt die Frage der palästinensischen Flüchtlinge eingebracht.

In der anschließenden Pressekonferenz bezeichnete Scheel das Ministertreffen als „entscheidende Etappe zur politischen Einigung Europas“.¹⁸⁹ Nach der Schilderung des Konsultationsmechanismus informierte Scheel die Presse kurz über die besprochenen Themen, ohne jedoch auf Inhalte einzugehen. Im Vergleich zu seiner Einschätzung vom 25. Februar 1970 legte Scheel gegenüber der Öffentlichkeit nach dem ersten Treffen der Minister weiterreichende Ziele dar: „Soweit es die heute anwesenden sechs Länder anging, war die Tendenz, zu einer gemeinsamen Analyse zu kommen, ganz unverkennbar, damit gemeinsame Schlußfolgerungen daraus gezogen werden können, und normalerweise entwickelt man aus gemeinsamen Schlußfolgerungen dann auch gemeinsames Handeln.“¹⁹⁰

Diese sowohl intern wie öffentlich geäußerten Vorstellungen zeigen, welche Erwartungen von den Außenministern mit der EPZ verbunden wurden. Sollte mit der außenpolitischen Kooperation allgemein die politische Integration der Gemeinschaft forciert werden, sah Scheel mit Blick auf den Nahen Osten auch gemeinsame operative Schritte im Bereich des Möglichen. Im folgenden Kapitel wird untersucht, ob mit der Zustimmung der Bundesregierung zu gemeinsamen EPZ-Positionen Veränderungen ihrer Haltung zum Nahostkonflikt einhergingen. Dazu werden die in den jeweiligen europäischen Dokumenten formulierten Positionen mit denjenigen verglichen, die die Bundesregierung vorher geäußert hatte. Zudem ist für die Frage nach Europäisierung von Belang, inwiefern diese gemeinsamen Positionen oder die EPZ allgemein in den bilateralen Kontakten eine Rolle spielten.

187 PA AA, B 150, Bd. 217: Aufzeichnung I A 1 über das Außenministertreffen der Gemeinschaftsländer vom 19.11.1970 in München über politische Zusammenarbeit gemäß Ziffer 15 des Haager Kommuniqués.

188 Ebd.

189 PA AA, B 36, Bd. 397: Pressekonferenz am 19.11.1970 zum Thema Konferenz der EWG-Außenminister, Sprecher: Bundesaußenminister Scheel.

190 Ebd.

4. GEMEINSAME POSITIONEN DER EPZ

4.1 Der Nahost-Bericht vom Mai 1971

4.1.1 Inhalt des Berichts

Für die Bundesregierung spielten bei den EPZ-Nahostkonsultationen sowohl integrationspolitische als auch nahostpolitische Gesichtspunkte eine wichtige Rolle. Unter europäischen Gesichtspunkten „sollten [die Nahostkonsultationen] auf jeden Fall Erfolg werden, da sonst politische Zusammenarbeit für Zukunft diskreditiert.“¹⁹¹ Hier wurde das Thema Nahost gewissermaßen zum Testballon für die politische Integration. Ferner sollte die angestrebte gemeinsame Haltung von Ausgewogenheit gekennzeichnet sein und die Interessen aller Konfliktparteien berücksichtigen. Nach Vorarbeiten in der Arbeitsgruppe Nahost und im Politischen Komitee verabschiedeten die EPZ-Außenminister den ersten gemeinsamen Nahost-Bericht während ihres Treffens am 13./14. Mai 1971. Entsprechend den in München vorgeschlagenen Themen behandelte der Bericht die Aspekte freier Schiffsverkehr, Schaffung entmilitarisierter Zonen zwischen Israel und seinen Nachbarn, den Status Jerusalems und die Palästinenser-Frage. Damit waren entscheidende Fragen aufgeworfen. In einem weiteren Punkt wurden Möglichkeiten für ein europäisches Engagement ausgelotet.¹⁹² Für die Frage nach einer inhaltlichen Europäisierung der deutschen Haltung zum Nahostkonflikt ist entscheidend, ob mit der Zustimmung zu dem Bericht Veränderungen der Positionen verbunden waren. Daher werden im Folgenden die im Bericht verabschiedeten Auffassungen mit denjenigen der Bundesregierung aus der Zeit vor dem Bericht verglichen.

Was die freie Schifffahrt in der Meerenge von Tiran, im Golf von Aqaba und im Suezkanal anbelangte, kamen die Regierungen überein, dass basierend auf der Resolution 242 die freie Durchfahrt gewährleistet sein müsse. Eine wichtige Rolle wurde den Vereinten Nationen übertragen. So sollte die Anwesenheit der VN an der Meerenge von Tiran und am Golf von Aqaba die freie Durchfahrt garantieren; bei Streitigkeiten über die freie Schifffahrt durch den Suezkanal würde der Sicherheitsrat eingeschaltet werden. Für die Bundesregierung bedeutete dies

191 PA AA, B 21, Bd. 753: I B 4 (Redies) an Herrn D Pol, 15. Februar 1970 [1971], Betr.: Sprechzettel für Gespräch mit Minister über Nahost-Fragen.

192 PA AA, B 150, Bd. 228: Consultation à Six sur le Moyen Orient – Rapport du Comité Politique, Anlage zu ebd.: Aufzeichnung I B 4 (Redies), 28. April 1971, Betr.: EG-Nahostkonsultationen.

keine Änderung ihrer Haltung. Wie im vorigen Kapitel ausgeführt, legte sie für die eigene Haltung stets die Resolution 242 zugrunde. Darin bestärkt der Sicherheitsrat die Notwendigkeit, die freie Schifffahrt auf internationalen Wasserstraßen zu garantieren.¹⁹³ Dies wurde nun im Bericht durch die explizite Benennung der Wasserstraßen konkretisiert, aber nicht verändert.

Der zweite Teil des Berichts behandelte die Schaffung demilitarisierter Zonen sowie von Pufferzonen zwischen Israel und seinen Nachbarn an bestimmten Punkten. In den demilitarisierten Zonen sollten unbewaffnete Beobachter der VN, in den Pufferzonen hingegen bewaffnete Einheiten stationiert werden. Für den Sicherheitsrat war die Aufgabe vorgesehen, über ihre Zusammensetzung und Stationierung zu entscheiden.¹⁹⁴ Dies stellte einen Kompromiss zwischen Frankreich und den fünf anderen EPZ-Staaten dar, weil die französische Seite ursprünglich lediglich die vier Großmächte in der Verantwortung sah, Truppen zu stellen. Aus Sorge davor, damit eine sowjetische Truppenpräsenz in der Region zu legalisieren, lehnte die anderen Staaten diesen Vorschlag ab.¹⁹⁵ Da die Schaffung dieser Zonen eng mit der Frage zukünftiger Grenzen verknüpft war, wurde auch hierzu von den sechs EPZ-Regierungen Stellung bezogen:

„S’agissant des relations entre les zones démilitarisées et les frontières, les délégations des Six estiment que le rétablissement de la paix dans la région nécessite la conclusions d’un accord général stipulant:

1. l’inadmissibilité de l’acquisition de territoires par la guerre,
2. le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit, compte tenu éventuellement de rectifications mineures agréées par les parties, aux frontières et aux lignes antérieures à ce conflit,
3. la mise en œuvre d’un système de garanties collectives.“¹⁹⁶

Von der Errichtung demilitarisierter Zonen wurde bereits in der Resolution 242 gesprochen (S. 60, Punkt 2 (c)), womit dies ebenfalls keine grundsätzlich neue deutsche Haltung darstellt. Allerdings sind in der Resolution keine näheren Bestimmungen über die zu entsendenden bewaffneten und unbewaffneten Einheiten sowie die Schaffung von Pufferzonen enthalten. Dies

193 Siehe Resolution Nr. 242 auf S. 54, Punkt 2 (a).

194 PA AA, B 150, Bd. 228: Consultation à Six sur le Moyen Orient – Rapport du Comité Politique, Anlage zu ebd.: Aufzeichnung I B 4 (Redies), 28. April 1971, Betr.: EG-Nahostkonsultationen.

195 PA AA, B 21, Bd. 753: I B 4 (Redies) an D Pol, 15. Februar 1970 [1971], Betr.: Sprechzettel für Minister über Nahostfragen.

196 PA AA, B 150, Bd. 228: Consultation à Six sur le Moyen Orient – Rapport du Comité Politique, Anlage zu ebd.: Aufzeichnung I B 4 (Redies), 28. April 1971, Betr.: EG-Nahostkonsultationen.

stellt folglich eine Erweiterung und Präzisierung der deutschen Haltung dar. Die unter 1. genannte Unzulässigkeit gewaltsamen Gebietserwerbs findet sich wortgleich in der Resolution. Die Formulierung hinsichtlich des israelischen Rückzugs geht über die Resolution hinaus, indem explizit die Möglichkeit genannt wird, einvernehmlich kleinere Veränderungen der Grenzen vorzunehmen.

In diesem Fall stimmte die Bundesregierung einer Formulierung zu, die keiner der beiden Versionen der Resolution 242 folgt, diesen aber auch nicht widerspricht. Ein kurz nach der Verabschiedung des Berichts erstellter Sachstand, der speziell die Frage des israelischen Rückzugs thematisiert, gibt Aufschluss über das Verständnis der Bundesregierung und ermöglicht die Einordnung der eben genannten Formulierungen. Nach der Schilderung der unterschiedlichen Versionen der Resolution ist dort ausgeführt: „Die angenommene englische Fassung hat die Frage des Umfangs der Rückzugsverpflichtung Israels und den Zeitpunkt bewusst offen gelassen [...]. Da aber die Präambel auf das in Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta niedergelegte Verbot des Gebietserwerbs durch Krieg Bezug nimmt, ist klargestellt, dass Israel nicht aufgrund militärischer Besetzung territoriale Gewinne erzielen sollte.“¹⁹⁷ Dies legt die Vermutung nahe, dass die Bundesregierung bereits vorher der Ansicht war, dass Gebietsänderungen nur durch Übereinkunft möglich seien. Mit der Zustimmung zum Nahost-Bericht erfolgte allenfalls eine gewisse „Festlegung“ auf eine Formulierung, die jedoch keine Änderung der bisherigen Haltung bedeutete. Zuvor war lediglich allgemein auf die Resolution Nr. 242 verwiesen worden, ohne eine Auslegung explizit zu bevorzugen. Mit dem Bericht wurde diese Frage nun europäisch beantwortet im Sinne einer „deklarativen Europäisierung“.

Dem Engagement der Bundesregierung ist es – nach eigenen Angaben – zu verdanken, dass im Bericht Elemente der Ausgewogenheit verankert wurden. So finden sich nicht nur Forderungen nach dem Rückzug, sondern auch nach Friedensverpflichtungen. Dies entsprach der Haltung der Bundesregierung, dass beide Grundsätze für eine Konfliktlösung essentiell waren.¹⁹⁸ Mit der Stellungnahme zur Rückzugsfrage nahmen die EPZ-Staaten keine exklusive und neuartige Haltung ein. Sie entsprach der britischen und amerikanischen Auffassung, die von

197 PA AA, B 36, Bd. 398: I B 4 (Redies) über Herrn Dg I B an das Referat I A 4, 28. Juni 1971, Betr.: Europäische Politische Einigung, Anlage 2 zur Lage Nahost (Sachstand): Rückzug „aus besetzten Gebieten“ oder „aus den besetzten Gebieten“.

198 Ebd.

kleineren Berichtigungen bzw. unwesentlichen Veränderungen in der Territorialfrage ausgingen.¹⁹⁹

Die Forderung nach der Einrichtung eines kollektiven Garantiesystems knüpfte an eine Formulierung in der Resolution 242 an, in der der Sicherheitsrat die Notwendigkeit bekräftigt, „[f]or guaranteeing the territorial inviolability and political independence of every State in the area“.²⁰⁰ Wie dieser Mechanismus jedoch konkret ausgestaltet werden sollte, blieb auch im Nahost-Bericht der EPZ-Staaten offen.

Zu einem weiteren im Bericht erwähnten Aspekt, dem Status Jerusalems, hatte sich die Bundesregierung vor den Verhandlungen zum Nahost-Bericht nicht erkennbar positioniert. Auch der Blick in die Resolution 242 führt nicht weiter, da dies darin nicht thematisiert wurde. Im Zuge der Konsultationen jedoch sprach sich die Bundesregierung für eine Internationalisierung Jerusalems aus.²⁰¹ Der Nahost-Bericht hält dazu schließlich fest: „Les délégations des Six approuvent le projet d'internationalisation administrative de la Ville dans les Murs et des autres Lieux Saints, qui devra recueillir l'accord des Etats intéressés.“²⁰² Während der Verhandlungen über den Text des Berichts vertraten die Beteiligten verschiedene Auffassungen. Der französische Vertreter war der Ansicht, die Verwaltung müsse von Jordanien übernommen werden, wohingegen die Bundesrepublik und Belgien eine internationale Verwaltung mit jordanischer Zustimmung favorisierten, was dem entspricht, was in dem Bericht formuliert wurde. Die anderen Delegationen äußerten sich nicht dazu. Offensichtlich konnte sich die französische Seite nicht durchsetzen, was dem später insbesondere aus Israel vorgebrachten Vorwurf widerspricht, die EPZ-Konsultationen würden von Frankreich dominiert und instrumentalisiert.

Ein zentrales Problem für die Lösung des Konflikts war und ist die Palästinenser-Frage, zu der der Bericht festhält: „Quant au problème des réfugiés, les délégations reconnaissent la nécessité de prendre pour base du règlement la résolution 194 de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 11 décembre 1948.“²⁰³ Diese Resolution, die als Ausgangspunkt dienen sollte,

199 PA AA, B 150, Bd. 230: Aufzeichnung I B 4 (Redies), 19. Mai 1971, Betr.: Die Nahostkonsultationen der EG-Außenminister und Israel.

200 Resolution 242 (1967) of 22 November 1967.

201 PA AA, B 21, Bd. 753: I B 4 (Redies) an D Pol, 15. Februar 1970 [1971], Betr.: Sprechzettel für Minister über Nahostfragen.

202 PA AA, B 150, Bd. 228: Consultation à Six sur le Moyen Orient – Rapport du Comité Politique, Anlage zu ebd.: Aufzeichnung I B 4 (Redies), 28. April 1971, Betr.: EG-Nahostkonsultationen.

203 PA AA, B 150, Bd. 228: Consultation à Six sur le Moyen Orient – Rapport du Comité Politique, Anlage zu ebd.: Aufzeichnung I B 4 (Redies), 28. April 1971, Betr.: EG-Nahostkonsultationen.

hält zur Flüchtlingsfrage in Artikel 11 fest: „[The General Assembly; A. B.] Resolves that the refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbours should be permitted to do so at the earliest practicable date, and that compensation should be paid for the property of those choosing not to return and for loss of or damage to property which, under principles of international law or in equity, should be made good by the Governments or authorities responsible“.²⁰⁴ Daran angelehnt wurde im Bericht als Ziel formuliert: „[G]arantir la liberté de choix des réfugiés entre le rapatriement échelonné et la réinstallation, avec compensations, dans d’autres pays“ sowie „veiller, dans le premier cas, aux conditions d’accueil en Israël et, dans le second, au paiement effectif des compensation dues, dans les deux cas enfin, à l’indemnisation des dommages causés aux biens des réfugiés.“²⁰⁵ Eine gerechte Lösung des „Flüchtlingsproblems“, wie die Palästinenserfrage bezeichnet wurde, wurde auch vonseiten der Bundesregierung in internen Aufzeichnungen regelmäßig gefordert.²⁰⁶ In den Konsultationen zum Nahost-Bericht vertrat die deutsche Delegation die von der Resolution 194 vorgeschlagenen Möglichkeiten, so dass auch hier keine Änderungen der Haltung zu erkennen sind.²⁰⁷

Diese vorstehende Analyse führt zu folgenden Schlussfolgerungen: eine inhaltliche Europäisierung im Sinne einer grundlegenden Änderung bereits bestehender Haltungen der Bundesregierung konnte nicht beobachtet werden. Doch es zeigten sich verschiedene Varianten dieser Kategorie von Europäisierung: In manchen Punkten, z. B. bei den demilitarisierten Zonen, ergaben sich Präzisierungen oder Erweiterungen bestehender Auffassungen, beim Aspekt Jerusalem wurde diese Haltung erst im Zuge der Konsultationen entwickelt, zumindest fand sich in den Akten keine Äußerungen aus der Zeit davor. Bei der Rückzugsfrage wurde im Rahmen der EPZ eine eigene Formulierung gewählt, die weder der englischen noch der französischen Version der Resolution Nr. 242 entsprach. In dieser Hinsicht ermöglichte es der Nahost-Bericht der Bundesregierung, einen anderen Bezugspunkt als die Resolution Nr. 242 zu wählen. Zudem ist

204 Resolution der Generalversammlung 194 (III) vom 11. Dezember 1948, in: Yearbook of the United Nations 1948–49, S. 174 f., abrufbar unter www.unyearbook.un.org (16.6.2016).

205 PA AA, B 150, Bd. 228: Consultation à Six sur le Moyen Orient – Rapport du Comité Politique, Anlage zu ebd.: Aufzeichnung I B 4 (Redies), 28. April 1971, Betr.: EG-Nahostkonsultationen.

206 Vgl. PA AA, B 36, Bd. 377: I B 4 an 29 Vertretungen, 10. März 1970, Anlage: Aufzeichnung „Die Grundzüge unserer Nahost-Politik“, S. 4 f.; PA AA, B 36, Bd. 397: I B 4 (Redies) an Dg I B, 21. Januar 1971, Betr.: Gesprächsunterlagen für die EWG-Nahostsitzung vom 22. bis 27.1. in Paris.

207 PA AA, B 21, Bd. 753: I B 4 an Herrn D Pol, 15. Februar [1971], Betr.: Sprechzettel für Gespräch mit Minister über Nahostfragen.

die Bedeutung nicht zu vernachlässigen, die der Verabschiedung des Berichts für die politische Integration von der Bundesregierung zugemessen wurde.

Was die Funktion des Berichts anbelangte, so wurden die Vertreter der Sechs bei den Vereinten Nationen angewiesen, den Inhalt des Berichts in ihren Gesprächen mit dem Generalsekretär zu verwenden. Ferner kamen die Delegationen überein, den Bericht ihren Vertretern in den Hauptstädten im Nahen Osten sowie in anderen interessierten Staaten, gedacht wurde insbesondere an die Großmächte, zu übermitteln, um ihre Haltung abzustimmen („pour que [...] ils harmonisent leur action en faveur de la paix“²⁰⁸). Damit war klar das Ziel verbunden, gemäß des Luxemburger Berichts mit einer Stimme zu sprechen. Erste Unstimmigkeiten ergaben sich jedoch bereits bei der Übermittlung des Inhalts an den Generalsekretär der VN. Ohne die EPZ-Partner zu informieren – lediglich die Bundesrepublik wurde vorab konsultiert – unterrichtete der französische VN-Botschafter den Generalsekretär über die Nahostkonsultationen. Dieses Vorgehen sorgte bei den übrigen Vertretern für Unmut, sollte doch gerade durch die EPZ ein gemeinsames Auftreten gefördert werden.²⁰⁹ Für die EPZ-Vertretungen in den Staaten des Nahen Ostens kam das Politische Komitee überein, „den Direktoren-Bericht zunächst nur im Rahmen interner Erörterungen der Vertreter der 6 EG-Regierungen im Gastland zu verwenden und Schritte nach aussen erst nach weiteren Weisungen zu unternehmen.“²¹⁰

Eine weitere Frage, auf die an späterer Stelle nochmals einzugehen sein wird, war, ob der Inhalt des Berichts veröffentlicht werden sollte. Das Politische Komitee formulierte in seiner Sitzung am 26./27. April 1971 Vorschläge für die Benachrichtigung der Öffentlichkeit. Neben allgemeinen Aussagen, wie z. B. dass ein dauerhafter Frieden in Nahost für Europa von großer Bedeutung sei, enthielten die Vorschläge auch Passagen, die den Inhalt des Berichts detailliert wiedergeben. Insbesondere der Abschnitt über die Grenzfrage sollte wortgleich kommuniziert werden.²¹¹ Die Minister schlossen sich diesem Vorschlag jedoch bei der Verabschiedung des Berichts nicht an. Außenminister Schumann begründete seine Auffassung, zu Einzelfragen nicht öffentlich Stellung zu beziehen damit, die „Polemik, die von bestimmter Seite gegen die

208 PA AA, B 150, Bd. 228: Consultation à Six sur le Moyen Orient – Rapport du Comité Politique, Anlage zu ebd.: Aufzeichnung I B 4 (Redies), 28. April 1971, Betr.: EG-Nahostkonsultationen.

209 PA AA, B 36, Bd. 398: I B 4 (Redies) über Dg. I B an das Referat I A 1, 30. Juni 1971, Betr.: Europäische politische Einigung, hier: Sitzung des Politischen Komitees am 2./3.7. in Rom.

210 PA AA, B 36, Bd. 398: Plurex-Drahterlass o. Nr. vom 15. Juni 1971.

211 PA AA, B 150, Bd. 228: Aufzeichnung Redies, 28. April 1971, Betr.: EG-Nahost-Konsultationen, Anlage: Suggestions aux Ministres.

Nahostkonsultationen der Sechs eingeleitet worden sei [...] nicht unnötig fortzusetzen“.²¹² Nach Zustimmung der anderen Außenminister wurde eine Pressemitteilung formuliert, die zwar auf die Billigung des Nahost-Berichts verweist, ohne aber auf seinen Inhalt einzugehen.²¹³ Damit reagierten die Außenminister auf die in Jerusalem geäußerte Kritik an den Nahostkonsultationen. Insbesondere die Grenzfrage war für die israelische Regierung sensibel, weswegen dazu und zu anderen Einzelfragen nicht öffentlich Stellung bezogen werden sollte.²¹⁴ Trotz der vereinbarten Vertraulichkeit der Konsultationen gelangte der Text des Nahost-Berichts an die Zeitung „Die Welt“ und wurde dort am 14. Juli 1971 abgedruckt. Damit erhielten auch andere Regierungen Kenntnis von dem Text, sofern das nicht schon auf anderen Wegen erfolgt war. An die deutschen Botschaften, u. a. in Tel Aviv und Kairo, ging eine Sprachregelung für den Fall, dass die Diplomaten auf die Veröffentlichung angesprochen werden. Von sich aus sollten die Vertreter in Israel und Ägypten das Thema nicht ansprechen. Offensichtlich war dem Auswärtigen Amt nicht an zusätzlicher Aufmerksamkeit für den Nahost-Bericht gelegen. Laut Sprachregelung könne zur Authentizität der Veröffentlichung keine Angabe gemacht werden, da es sich um ein vertrauliches Dokument handle.²¹⁵

Neben der Frage, ob mit der Zustimmung zum Nahost-Bericht Veränderungen in der deutschen Nahostpolitik verbunden waren, ist relevant, welchen Stellenwert die Bundesregierung dem gemeinsam verabschiedeten Dokument einräumte. Offensichtlich herrschte unter den EPZ-Staaten keine Einigkeit bezüglich der Verbindlichkeit des Berichts. Darauf wies der israelische Botschafter den Leiter der Unterabteilung I B im Auswärtigen Amt hin. So habe die israelische Regierung die „feierliche“ Erklärung gewisser EG-Regierungen [erhalten], daß Nahost-Dokument Regierungen nicht binde [...]. Von uns [BRD; A.B.] liege leider eine solche Erklärung nicht vor. Auf meine Frage, ob dies die Italiener und Holländer seien, sagte er: ‚nicht nur die beiden.‘ Als verbindlich sähen diese Regierungen nur die Presseerklärung im Anschluß an die Ministerratssitzung an.“²¹⁶ Diese war sehr zurückhaltend formuliert und ging nicht auf konkrete Positionen ein. Sie enthielt lediglich die Aussagen, dass ein Bericht gebilligt und dis-

212 PA AA, B 150, Bd. 229: Aufzeichnung Redies, 28. Mai 1971, Betr.: Außenministertreffen am 13./14. Mai, hier: Thema Naher Osten.

213 PA AA, B 36, Bd. 397: Plurex-Drahterlass Nr. 2543 vom 17. Mai 1971, Anlage: Text Presseverlautbarung.

214 PA AA, B 150, Bd. 230: Aufzeichnung Redies, 19. Mai 1971, Die Nahost-Konsultationen der EG-Aussenminister und Israel.

215 PA AA, B 36, Bd. 398: Plurex-Drahterlass Nr. 3416 vom 14.7.1971.

216 PA AA, B 21, Bd. 753: Vermerk Dg. I B (Müller), 26. Mai 1971, Betr.: EG-Nahostkonsultationen.

kutiert wurde, dem Frieden in Nahost große Bedeutung zukomme, die Resolution 242 Grundlage einer Friedensregelung sein müsse und die Konsultationen über das Thema fortgesetzt würden.²¹⁷ Von den deutschen Botschaften in Den Haag und Rom gingen kurz vor bzw. nach dem Gespräch mit dem israelischen Botschafter tatsächlich Informationen über entsprechende, die Verbindlichkeit abschwächende Äußerungen in den Gastländern ein. Der niederländische Botschafter in Tel Aviv bezeichnete nach Informationen des deutschen Botschafters in Den Haag die erzielte Übereinstimmung als „niedrigsten Hauptnenner“ der Sechs. Da der Bericht nicht veröffentlicht werde und vor allem als Basis für individuelle Gespräche mit den am Konflikt Beteiligten dienen sollte, komme ihm „somit nicht ohne weiteres der Charakter einer unabänderlichen Interpretation der Sechs zu.“²¹⁸ Neben der niederländischen Regierung habe zudem die italienische Seite die Israelis darüber informiert, „dass auch die ital[ienische] Regierung die beim Ministertreffen in Paris am 14. d. M. über Nahost-Fragen erzielte Meinungsübereinstimmung ‚als nicht bindend‘ betrachte.“²¹⁹

Ausgehend von diesen Informationen sollte das im Auswärtigen Amt für die EPZ zuständige Referat I A 1 (Europäische Einigung und Politische Zusammenarbeit) auf Anfrage des Nahostreferates prüfen, wie verbindlich die verabschiedeten Dokumente aus dortiger Sicht seien. Dazu wurde allgemein bemerkt:

„Gemeinsame Berichte im Rahmen der außenpolitischen Konsultationen der Sechs stellen die Definition einer ‚abgestimmten Haltung‘ und gegebenenfalls eines gemeinsamen Verhaltens oder ‚gemeinsamen Vorgehens‘ [...] dar, auf die sich die sechs Regierungen geeinigt haben. Sie sind daher für die einzelnen beteiligten Regierungen insoweit verbindlich, als ihre jeweiligen Außenminister ihnen zugestimmt haben. Das bedeutet, dass nationale Stellungnahmen, Verhaltensweisen oder Aktionen in Bezug auf Fragen, die Gegenstand eines gemeinsamen Berichtes geworden sind, nur im Rahmen der zulässigen Interpretation von einem gemeinsamen Bericht abweichen dürfen. Auch bei einer veränderten Lage sollten solche gemeinsamen Berichte grundsätzlich insofern verbindlich bleiben, als Abweichungen von ihnen gemeinsamen Konsultationen bedürfen.“²²⁰

217 PA AA, B 21, Bd. 739: Plurex-Drahterlass Nr. 2543 vom 15. Mai 1971.

218 PA AA, B 36, Bd. 398: Fernschreiben aus Den Haag Nr. 226 vom 25. Mai 1971.

219 PA AA, B 21, Bd. 753: Fernschreiben aus Rom Nr. 603 vom 29.5.1971.

220 PA AA, B 21, Bd. 738: Vermerk I A 1 (Hansen), 15. Juni 1971, Betr.: Europäische Politische Zusammenarbeit, hier: Status von gemeinsamen Berichten.

Was den vorliegenden Fall des Nahost-Berichts betraf und die Frage, welche praktischen Auswirkungen dieser im Einzelfall für die Außenpolitik habe, sei hierfür das Nahost-Referat verantwortlich, von dem jedoch keine Stellungnahme vorliegt. Diese Formulierungen lassen ausreichend Spielraum für die nationalstaatliche Außenpolitik erkennen. Es konnten je nach Kontext gemeinsame europäische Positionen ins Spiel gebracht werden oder auch nicht. Angesichts der Tatsache, dass die einzelnen Regierungen dem Nahost-Bericht freiwillig zustimmten, ist zu vermuten, dass damit nicht nur im Fall der Bundesrepublik keine grundlegende Veränderung einer Haltung verbunden war. Insofern ist davon auszugehen, dass selbst wenn nationale Stellungnahmen sich nicht explizit auf den Bericht beriefen, diese nicht in großem Maße inhaltlich davon abwichen.

Rückfragen der deutschen Regierung in den EPZ-Hauptstädten ergaben, dass Italien tatsächlich eine Erklärung gegenüber Israel abgegeben hatte, in der die Bedeutung des Berichts abgeschwächt wurde; die Niederlande hätten nicht davon gesprochen, dass der Bericht nicht bindend sei, allerdings betont, dass er keine unabänderlichen Interpretationen enthalte. Belgien und Luxemburg hatten wie die Bundesregierung keine Äußerungen gegenüber israelischen Vertretern gemacht, Frankreich war von Israel erst gar nicht gefragt worden.²²¹

4.1.2 Die israelische Reaktion auf die EPZ-Nahostkonsultationen

Wurde der Anfang der außenpolitischen Zusammenarbeit von der Bundesregierung, wie die oben zitierten Äußerungen Scheels zeigen, sehr positiv gesehen, so kam aus Israel deutliche Kritik an dem Vorhaben. In zahlreichen Kontakten auf unterschiedlichen Kanälen wurde versucht, die Bundesregierung von den Konsultationen im Rahmen der EPZ abzubringen. Da für die Bundesregierung sowohl die Beziehungen zu Israel als auch die europäische Integration wichtige Bestandteile ihrer Außenpolitik darstellten, ist aufschlussreich, wie sich die Bundesregierung in dieser Situation verhielt. Allein die Tatsache, dass Konsultationen über den Nahostkonflikt stattfanden, wurde in Jerusalem negativ bewertet. Der israelische Botschafter äußerte gegenüber dem Leiter der Politischen Abteilung, dass „[s]elbst wenn sich der Meinungsaustausch zu diesem oder jenem Punkt auf die Feststellung des Meinungsunterschieds beschränken sollte, [...] der Schaden bereits geschehen [wäre], da eben schon damit anerkannt

221 PA AA, B 21, Bd. 753: Aufzeichnung I B 4 (Redies), 8.6.1971, Betr.: EG-Nahost-Konsultationen; hier: Äusserungen der einzelnen Regierungen zur Bindung an die gemeinsame Haltung.

werde, dass Dritte über die israelisch-arabischen Konflikts urteilen können.“²²² Aber um Meinungsunterschiede sollte es bei der angestrebten gemeinsamen europäischen Haltung gerade nicht gehen. Einen Tag nach dem ersten EPZ-Außenministertreffen wurde ein Angehöriger der israelischen Botschaft im Auswärtigen Amt vorstellig und übermittelte dem in der Politischen Abteilung zuständigen Ministerialdirektor Gehlhoff die Haltung seiner Regierung zu den europäischen Nahostkonsultationen. „Die israelische Regierung glaube zu wissen, dass diese Initiative auf Frankreich zurückgehe. Sie befürchte, hier werde von der französischen Regierung der Versuch unternommen, ihre fünf Partnerstaaten auf die französische Nahostpolitik – die von Israel bekanntlich strikt abgelehnt werde – festzulegen.“²²³ Ferner bat der israelische Gesandte Idan um Informationen über das Treffen sowie darum, dass der israelischen Regierung vor der weiteren Erörterung des Themas in der EPZ Gelegenheit gegeben werde, ihre Auffassungen im Auswärtigen Amt zu erläutern. Gehlhoff ging darauf jedoch nicht ein und erwiderte, keine Informationen über die Behandlung des Themas zu besitzen. Die Auskünfte etwa, dass auch die Bundesregierung die Konsultationen über Nahost befürwortete und die französische Einbringung des Themas abgesprochen war, unterblieben. Auf der gleichen kritischen Linie lagen weitere Sondierungen der israelischen Seite sowohl bei verschiedenen Abteilungen im Auswärtigen Amt als auch gegenüber dem deutschen Botschafter in Tel Aviv.²²⁴ Die Kritik zielte vor allem auf die französische Nahostpolitik. So wurde vom israelischen Botschafter gegenüber dem Leiter des Planungsstabes, Oncken, ausgeführt, dass „[d]ie Franzosen [...] kein Recht [hätten], etwa konkrete Vorschläge zur Lösung des Israel/Araber-Konflikts zu formulieren und ihren europäischen Alliierten zur Indossierung zu unterbreiten.“²²⁵ Oncken versuchte, die Befürchtungen zu zerstreuen und verwies auf „die eigentliche Zielsetzung der politischen Konsultationen. Es ginge hier zunächst um einen Beitrag zur politischen Integration. Im Rahmen der Konsultationen stehe es jedem frei, seine Ansichten zu äußern.“²²⁶ Verglichen damit,

222 PA AA, B 150, Bd. 220: Aufzeichnung Staden (Leiter der Politischen Abteilung), 21. Dezember 1970, Betr.: Nahost-Konsultationen im Rahmen der EWG, hier: Gespräch mit dem israelischen Botschafter Ben Horin am 21. Dezember.

223 PA AA, B 36, Bd. 397: D Pol 2 (Gehlhoff) über Herrn D Pol Herrn Staatssekretär, 20. November 1970, Betr.: Europäische politische Zusammenarbeit; hier: Behandlung des Nahostthemas.

224 Vgl. hierzu PA AA, B 36, Bd. 397: Fernschreiben aus Tel Aviv Nr. 996 vom 26. November 1970, Betr.: Gemeinsame Nahostpolitik der EWG; ebd.: Leiter Planungsstab (Oncken) an Herrn D Pol, 27. November 1970, Betr.: Gemeinsame Nahostpolitik der EG; hier: Beurteilung durch Israel.

225 PA AA, B 36, Bd. 397: Leiter Planungsstab (Oncken) an Herrn D Pol, 27. November 1970, Betr.: Gemeinsame Nahostpolitik der EG; hier: Beurteilung durch Israel.

226 Ebd.

was Außenminister Scheel im November 1970 in München zum Ziel der Konsultationen geäußert hatte („gemeinsames Vorgehen“), spielte er die Bedeutung der Konsultationen gegenüber dem israelischen Vertreter beträchtlich herunter.

Auf höchster Ebene ließ Ministerpräsidentin Golda Meir vernehmen, „es sei eine ‚traurige‘ Nachricht, dass Frankreich eine gemeinsame Nahostpolitik der EWG einleite. Nichts Gutes könne aus einer französischen Initiative herauskommen“.²²⁷ Die vom deutschen Botschafter hierzu erbetene Sprachregelung enthielt zunächst allgemeine Formulierungen im Sinne einer grundsätzlichen Begrüßung der Konsultationen, da die Entwicklung in der Region alle EWG-Staaten betreffe. Zweck sei die Verstärkung des Informationsaustauschs sowie die Erarbeitung gemeinsamer Auffassungen. Ferner liege es „im Charakter der Konsultationen begründet, dass letzteres nur aufgrund Übereinstimmung aller Regierungen erfolgen kann.“²²⁸ Dies sollte der israelischen Seite verdeutlichen, dass keine der beteiligten Regierungen zu einer bestimmten Haltung „gezwungen“ werden konnte. Inhaltliche Aspekte der bisherigen Treffen wurden nicht übermittelt, was der vereinbarten Vertraulichkeit entsprach. Gegenüber Israel wurde zwar die EPZ weder zur Voraussetzung für eigene Positionen gemacht noch auf das angestrebte gemeinsame Handeln verwiesen, andererseits ließen die deutschen Diplomaten trotz der ablehnenden Reaktion der israelischen Seite keinen Zweifel an ihrer Unterstützung für diese Kooperation aufkommen im Sinne einer konsultativen Europäisierung. Derartige Reaktionen von anderen Staaten finden sich nicht in den deutschen Akten.

Anfang Februar 1971 wurde der israelische Botschafter in Bonn bei Staatssekretär Frank vorstellig, um die israelische Haltung zu übermitteln. Zum einen sprach Ben-Horin den europäischen Staaten prinzipiell die Berechtigung ab, sich mit Fragen wie Jerusalem zu beschäftigen. Zweitens brachte er Vorbehalte gegen die scheinbare französische Absicht vor, die anderen Staaten „auf seine Linie zu ziehen, die grundsätzlich israelfeindlich sei und sich kaum von der sowjetischen Haltung unterscheide.“²²⁹ Frank erläuterte Ben-Horin zunächst die Gründe, warum sich die EWG-Staaten mit dem Nahen Osten beschäftigen. Dazu gehörte das Interesse der europäischen Regierungen an einer friedlichen Lösung des Konflikts, da die Entwicklungen in Nahost Auswirkungen auf Europa hätten. Bei den Gesprächen gehe es um die Entwicklung

227 PA AA, B 36, Bd. 397: Fernschreiben aus Tel Aviv Nr. 1006 vom 30. November 1970, Betr.: Gemeinsame Nahostpolitik der EWG.

228 PA AA, B 36, Bd. 397: Drahterlass Nr. 364 vom 1.12.1970 nach Tel Aviv.

229 PA AA, B 150, Bd. 223: Aufzeichnung Redies, 3. Februar 1971, Betr.: Vorsprache des israelischen Botschafters beim Herrn Staatssekretär am 2. Februar.

einer gemeinsamen Position. Diese könne jedoch nicht derjenigen eines Mitgliedstaates entsprechen.²³⁰ Damit hob Frank hervor, dass kein Staat, auch nicht Frankreich, den anderen Beteiligten seine Haltung aufzwingen könne, sondern eine europäische Haltung angestrebt wurde. Auf der anderen Seite bedeutet die Formulierung auch eine Trennung zwischen den Positionen als EPZ und denjenigen der Mitgliedsstaaten. Die EPZ als wichtiges Forum stellte Frank nicht in Frage, allerdings verdeutlichen die Erläuterungen, dass die eigene Position nicht deckungsgleich mit den gemeinsam formulierten Auffassungen sein müsse.

Ende April 1971 trafen Ben-Horin und Frank abermals zu einem Gespräch zusammen, in dem der israelische Botschafter die Erwartung mitteilte, „dass die Erörterungen nicht ‚hinter seinem [Israels; A. B.] Rücken‘ erfolgen, d. h. dass es beteiligt werde. [...] Schließlich glaube Israel aufgrund des Vertrauensverhältnisses zu uns ein Recht darauf zu haben, von uns über den Gang der Erörterungen und unsere eigene Haltung in den Beratungen unterrichtet zu werden.“²³¹ Die israelischen Erwartungen wurden jedoch von Staatssekretär Frank enttäuscht. Zwar würden die israelischen Standpunkte berücksichtigt, eine Beteiligung an den Konsultationen sei jedoch aufgrund der vereinbarten Vertraulichkeit nicht möglich. Erneut erläuterte Frank die Ausrichtung der EPZ. Es würden nicht einfach die einzelnen Haltungen der EPZ-Staaten addiert; vielmehr werde geprüft, bei welchen Fragen bestimmte Gemeinsamkeiten bestehen, die anschließend von den Beteiligten gemeinsam vertreten werden können.²³² Folgt man der Interpretation Franks, so wurde nicht angestrebt, mittels der EPZ die eigene Außenpolitik neu auszurichten und zu verändern, sondern vielmehr, die Überschneidungen auszumachen, die zwischen den einzelnen Auffassungen bestanden. Dass die Bundesrepublik aber trotz der Kritik aus Israel grundsätzlich an der EPZ festhielt, geht aus einer Notiz des Staatssekretärs auf dem entsprechenden Dokument hervor: „Wenn wir beim ersten Versuch einer gemeinsamen Politik der Sechs versagen, gibt es wohl keine Aussicht auf ein politisch geeintes Europa. Wir müssen deshalb solidarisch bleiben, auch wenn der israelische Druck auf uns am stärksten sein wird.“²³³ Dies war ein klares Bekenntnis zur europäischen Zusammenarbeit.

230 Ebd.

231 PA AA, B 150, Bd. 229: Aufzeichnung Redies, 3. Mai 1971, Betr.: Vorsprache des israelischen Botschafters Ben-Horin beim Herrn Staatssekretär an 30. April 1971.

232 Ebd.

233 Die handschriftliche Notiz ist auf dem entsprechenden Mikrofiche nicht vollständig lesbar. Das Zitat stammt daher aus AAPD 1971, Bd. II, Dok. 153, S. 713, Anmerkung 1.

Auf Ministerebene legte der israelische Außenminister Abba Eban in einem Schreiben Anfang Mai 1971 an seine europäischen Amtskollegen (außer dem französischen) ausführlich die Haltung der israelischen Regierung dar.²³⁴ Insbesondere appellierte er darin an die EPZ-Staaten, sich nicht zur Frage zukünftiger Grenzen zwischen Israel und seinen Nachbarn zu äußern. Diese müssten in Verhandlungen der Konfliktparteien festgelegt werden. Zudem würden die laufenden Versuche, zu einem Interimsabkommen mit Ägypten und einer Öffnung des Suezkanals zu gelangen, durch Äußerungen der EPZ-Staaten behindert werden. Der Brief an Scheel enthielt außerdem den Verweis auf die sensiblen deutsch-israelischen Beziehungen, mit denen die Erwartungen begründet wurden: „The Governments of Europe were not in a position to aid Israel in the dire dangers to its security with which it has been faced. They are evidently not in such a situation today. Surely, the least that we can ask is that no action be taken that Israel would regard as contrary to its vital interests. In the special context of German-Israel relations this point has a special significance.“²³⁵ Der israelische Unterstaatssekretär Avner betonte gegenüber dem deutschen Botschafter in Israel die Sorge, dass sich die EPZ-Staaten für einen Rückzug der israelischen Streitkräfte auf die Grenzen von vor dem Krieg 1967 aussprechen könnten. „Damit würde, falls sich die Sechs in [dies]er Weise die arabische Haltung zu eigen machten, Israels Verhandlungsposition auf das Nachteiligste beeinflusst. [Die] Bundesregierung habe bisher zur Nahostfrage eine wohl [ausge]wogene Haltung eingenommen. Sollte sie sich nun [der] von [Frank]reich vertretene[n] Auffassung anschliessen, müsse dies [nicht] nur das deutsch-israelische Verhältnis spürbar belasten, [sonde]rn es werde sich auch die israelische öffentliche Meinung [gegen] die Bundesrepublik kehren.“²³⁶

Einen weiteren Versuch, Einfluss auf die Konsultationen zu nehmen, unternahm Ben-Horin durch die Übermittlung von „Zusatzerläuterungen“ zum Schreiben Ebans am 12. Mai 1971, also einen Tag vor dem Beginn des EPZ-Ministertreffens. Die Strategie bestand darin, Druck auf die europäischen Regierungen aufzubauen, indem sie für mögliche negative Entwicklungen im Nahostkonflikt verantwortlich gemacht wurden. Ansatzpunkt war der gleiche wie im Brief: „Die Sondierungen über ein Sonderabkommen für die Eröffnung des Suez-Kanals befinden sich in einem delikaten Stadium, und ihr Erfolg ist gar nicht sicher. Der erfolgreiche Ausgang

234 PA AA, B 36, Bd. 397: Schreiben Ebans an Scheel vom 5. Mai 1971.

235 Ebd.

236 PA AA, B 150, Bd. 229: Fernschreiben aus Tel Aviv Nr. 359 vom 7. Mai 1971. Ergänzungen A. B., im Original unleserlich.

hängt u. a. auch von psychologischen Momenten ab. Wenn der Ministerrat jenes Dokument verabschieden würde, so würde dies zur Verringerung jeder Aussicht auf solch eine Regelung beitragen. Es wäre sehr schwer verständlich, daß der Ministerrat eine derartige Verantwortung auf sich nehmen würde.²³⁷ Zudem müsste ein solches Dokument von der israelischen Regierung zurückgewiesen werden, was „die Spannung im Nahen Osten verstärken würde. [...] Sowohl aus sachlichen Gründen als auch unter den Umständen des jetzigen Zeitpunktes wäre ein Vorschlag gerechtfertigt, das Thema nicht zu behandeln und schon ganz bestimmt es zu unterlassen, irgendein Dokument zu verabschieden, auch wenn dies auf ganz indirekte Weise geschähe.“²³⁸ Unumwunden machte der israelische Außenminister die Annahme der gemeinsamen Positionsbestimmung der EPZ-Staaten damit mitverantwortlich für ein eventuelles Scheitern der Suezkanal-Verhandlungen sowie allgemein für steigende Spannungen in der Region. Noch am 13. Mai 1971, dem Beginn des Ministertreffens, nahm Ben-Horin Kontakt zum Auswärtigen Amt auf und bat darum, Außenminister Scheel Folgendes mitzuteilen: „Israel habe den ganz zuverlässigen Eindruck, daß das Papier der politischen Direktoren vom State Department nicht als hilfreich angesehen werde und man sei der Ansicht, man möge nicht auf der Grundlage dieses Papiers arbeiten (not to open it).“²³⁹ Der israelische Botschafter versuchte also, durch die „Berufung“ auf die USA den Druck auf die Bundesregierung zu erhöhen, um sie so von einer Zustimmung zu dem Bericht abzuhalten. Allerdings liefen diese Bemühungen ins Leere, da das Dokument einstimmig – wie in der EPZ notwendig – verabschiedet wurde und die Bundesregierung sich auch vor dem Hintergrund der sensiblen Beziehungen zu Israel nicht davon abbringen ließ. Durch die Zustimmung zum Nahost-Bericht bezog die Bundesregierung klar Stellung für die politische Zusammenarbeit, auch in der Überzeugung, damit auf längere Sicht im Interesse einer Friedenslösung zu handeln.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die israelische Regierung, die trotz der vereinbarten Vertraulichkeit der EPZ-Mitglieder bestens informiert war, nach der Annahme des Berichts durch die sechs Außenminister nicht an Kritik sparte. Sie zeigte sich „enttäuscht über die Haltung der Bundesregierung, daß sie dem für Israel abträglichen Dokument zugestimmt

237 PA AA, B 36, Bd. 397: Plurex-Drahterlass Nr. 2461, 12. Mai 1971, Betr.: Zusatzerläuterungen israel[ischen] Außenministers zu Schreiben an Bundesminister.

238 Ebd.

239 PA AA, B 36, Bd. 397: Plurex-Drahterlass Nr. 2477 an D Paris und nachrichtlich an D Tel Aviv, 13.5.1971, Betr.: EG-Konsultationen Nahost.

habe.“²⁴⁰ Zudem wurde der deutschen Seite vorgeworfen, dass nun eine Auslegung der Resolution 242 erfolgt sei, obwohl der Bundeskanzler in seiner Rede am 21. März 1971 dies noch vermieden habe. In dieser Rede hatte Brandt anlässlich der Eröffnung der Woche der Brüderlichkeit in Bonn zum Nahostkonflikt nur allgemein ausgeführt: „Wir unterstützen nach wie vor die Resolution des VN-Sicherheitsrates vom 22. November 1967.“²⁴¹ Des Weiteren sondierte der israelische Botschafter, ob es vielleicht möglich sei, sich von dem verabschiedeten Bericht zu distanzieren. Die Erwiderung des Leiters der Unterabteilung I B fiel eindeutig aus. „Ich sagte ihm [...], daß Engländer wie Amerikaner, eigentlich auch die gesamte Weltöffentlichkeit den Rückzug der Israelis aus den besetzten Gebieten als eine mit den anderen Forderungen der Resolution 242 in Einklang stehende Bestimmung ansähen.“²⁴² Eine Distanzierung der Bundesregierung von dem gemeinsamen Text wurde abgelehnt. Das israelische Vorgehen wurde auf europäischer Seite als unangemessen wahrgenommen. Ein Entgegenkommen gegenüber Israel sei aufgrund der indiskreten Schritte der israelischen Regierung, u. a. ein kritisches Fernsehinterview des Außenministers, nicht möglich, da dies den Eindruck erwecke, Israel besitze hinsichtlich der EPZ ein Veto.²⁴³

Der deutsche Botschafter in Tel Aviv bat um eine Sprachregelung in dieser die Beziehungen belastenden Angelegenheit. Aus Bonn lautete die Weisung, sich in Gesprächen auf zwei Aspekte zu konzentrieren. Dabei ging es erstens um die Legitimität der EPZ-Konsultationen und zweitens um die Klarstellung, dass von französischer Seite kein Druck ausgeübt worden sei, sich ihrer Linie anzuschließen. Was hingegen nicht erfolgen sollte, war die inhaltliche Diskussion des Berichts, da dieser nicht veröffentlicht wurde. In Kauf zu nehmen sei, dass dadurch möglicherweise Unklarheiten auf israelischer Seite entstünden. Die vereinbarte Diskretion wurde demgegenüber als wichtiger angesehen.²⁴⁴

Die Reise des deutschen Außenministers nach Israel im Juli 1971 bot ausreichend Gelegenheit zur Diskussion der unterschiedlichen Auffassungen. Im Vorfeld wurde die Reise in den

240 PA AA, B 36, Bd. 397: Vermerk Dg I B (Müller), 17. Mai 1971.

241 Die Rede ist auszugsweise abgedruckt in: Schmidt, Wolfgang: Aus historischer Verantwortung, moralischer Verpflichtung und politischer Überzeugung. Wie sich Bundeskanzler Willy Brandt um Israel und den Frieden im Nahen Osten bemühte (Schriftenreihe der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung; 26), Berlin 2014, S. 82–85, Zitat S. 85.

242 PA AA, B 36, Bd. 397: Vermerk Dg I B (Müller), 17. Mai 1971.

243 PA AA, B 150, Bd. 230: Aufzeichnung I B 4, 19. Mai 1971, [Betr.:] Die Nahost-Konsultationen der EG-Außenminister und Israel.

244 PA AA, B 21, Bd. 753: Drahterlass o. Nr. nach Tel Aviv vom 1. Juni 1971.

deutsch-französischen Konsultationen von den beiden Außenministern thematisiert. Laut dem darüber angefertigten Vermerk kündigte Scheel an, den israelischen Regierungsvertretern die Haltung der EPZ-Staaten zum Nahostkonflikt zu erläutern.²⁴⁵ Erwähnt sei dies bereits an dieser Stelle, da in der Folge der Israel-Reise die französische Regierung unter Berufung auf diese Zusage schwere Vorwürfe gegenüber der Bundesregierung erhob.

Im Gespräch mit der israelischen Regierungschefin Golda Meir schilderte diese zunächst die israelische Sicht des Nahostkonfliktes.²⁴⁶ Demnach sei eine Rückkehr zu den Grenzen von 1967 aus sicherheitspolitischen Gründen keine Option. Vielmehr müsse über die künftigen Grenzen verhandelt werden. Enttäuscht äußerte sich Meir über das aus ihrer Sicht fehlende Verständnis für die israelische Haltung in Europa. „Es sei oft leichter, seine Feinde zu bekämpfen, als von seinen Freunden verstanden zu werden.“²⁴⁷ Scheel wies diesen Vorwurf zurück und kam dann auf die Nahosterörterungen in der EPZ zu sprechen. Generell sei für die Bundesregierung „die Fortsetzung des europäischen Einigungsprozesses ein ganz besonderes Anliegen. [...] Europa wolle künftig seine Verantwortung übernehmen und mit einer Stimme sprechen. Diese Stimme könne nicht die eines einzelnen Landes sein, sondern nur eine neue gemeinsame Haltung. Das gelte auch für die Konsultationen über den Nahostkonflikt.“²⁴⁸ Wie in früheren Gesprächen des israelischen Botschafters in Bonn mit Staatssekretär Frank kam damit das zum Ausdruck, was VLR I Redies in seinem oben (S. 18) zitierten Vortrag als die „zwei Gleise“ deutscher Nahostpolitik bezeichnet hatte. Ziel der EPZ seien qualifizierte Konsultationen, deren Ergebnisse festgehalten würden. Mit Blick auf den von Israel heftig kritisierten Nahost-Bericht führte Scheel aus: „Es sei eine Zusammenstellung der verschiedenen Gesichtspunkte der Referentenpapiere und von den Außenministern einstimmig akzeptiert worden.“²⁴⁹ Der Begriff „Arbeitspapier“ impliziert einen vorläufigen und wenig verbindlichen Charakter des Dokuments und sollte in einem anderen Kontext für Unstimmigkeiten sorgen. Fraglich ist, warum Scheel nicht von „Nahost-Bericht“ („rapport“) sprach. Von einem Arbeitspapier ist indessen im Bericht selbst die Rede, allerdings nur im Zusammenhang mit der Entstehung des Textes: „Le

245 PA AA, B 150, Bd. 233: Vermerk I A 1 (Hansen), 6. Juli 1971, Betr.: Deutsch-französische Konsultationen der Staats- bzw. Regierungschefs am 5./6. Juli in Bonn, hier: Parallelgespräche der beiden Außenminister über das Nahost-Problem als Gegenstand der europäischen politischen Zusammenarbeit.

246 PA AA, B 150, Bd. 233: Aufzeichnung Redies, 13. August 1971, Betr.: Gespräch des Herrn Bundesministers mit Ministerpräsidentin Frau Golda Meir am 7. Juli 1971.

247 Ebd.

248 Ebd.

249 Ebd.

Comité politique a pris connaissance des rapports préparé par le groupe des expertes sur ces quatre sujets et a décidé de les joindre, en tant que *documents de travail*, aux conclusions qu'il soumet ci-après à la prochaine réunion ministérielle.²⁵⁰

Daneben wies Scheel darauf hin, dass die pro-arabische französische Haltung abgemildert worden sei, was im Interesse Israels liege. Daher sei die israelische Reaktion auf das Papier nicht nachvollziehbar, zumal gegen das veröffentlichte Kommuniqué keine Vorbehalte angemessen seien. Von der Wichtigkeit der Konsultationen rückte Scheel jedoch nicht ab. Ministerpräsidentin Meir hielt dem entgegen, dass die Israelis selber für ihre Sicherheit verantwortlich sein wollten und die Europäer ihnen nicht vorzuschreiben hätten, was sichere Grenzen seien. Zudem seien internationale Garantien aus israelischer Sicht inakzeptabel. Israel wolle darüber hinaus an den europäischen Beratungen beteiligt werden.²⁵¹ Scheel ging auf inhaltliche Aspekte nicht konkret ein, verlagerte das Gespräch vielmehr auf eine allgemeinere Ebene: „Die europäischen Regierungen hätten die Grenzfrage nicht isoliert betrachtet, sondern verlangten eine Ausgewogenheit zwischen der Grenzregelung und der Herstellung eines wirklichen Friedens. [...] Auch die Grenzen müssten im Rahmen der Friedensvereinbarungen letztlich frei ausgehandelt werden.“²⁵² Die konkrete Nennung der Formulierung des Berichts unterblieb.

Abba Eban versuchte in den Gesprächen mit seinem deutschen Amtskollegen, eine Distanzierung Scheels von den Ergebnissen der EPZ-Konsultationen zu erreichen, scheiterte damit jedoch. Der deutsche Außenminister hob vielmehr die Bedeutung der Konsultationen für die europäische Zusammenarbeit hervor. Auch dem Wunsch Ebans, die Beratungen im EPZ-Rahmen nicht fortzuführen, wurde nicht entsprochen.²⁵³ Insgesamt ist zu beachten, dass kaum über inhaltliche Positionierungen gesprochen wurde, sondern nur allgemein über die EPZ. Somit wurden erst gar keine Haltungen geäußert, die mit der EPZ hätten begründet werden können, zumal – wie oben dargelegt wurde – im Nahost-Bericht der EPZ keine wesentlichen Veränderungen der deutschen Haltungen enthalten waren.

Die politische Zusammenarbeit beschrieb Scheel gegenüber Eban folgendermaßen: „Hier seien jedoch nicht etwa 9 Länder bereit gewesen, sich der Meinung des 10. Landes anzupassen.

250 PA AA, B 150, Bd. 228: Consultation à Six sur le Moyen-Orient: Rapport du Comité Politique. Hervorhebung A. B.

251 PA AA, B 150, Bd. 233: Aufzeichnung Redies, 13. August 1971, Betr.: Gespräch des Herrn Bundesministers mit Ministerpräsidentin Frau Golda Meir am 7. Juli 1971.

252 Ebd.

253 PA AA, B 150, Bd. 233: Fernschreiben aus Tel Aviv (Frank, Puttkamer) Nr. 554 vom 8. Juli 1971, Betr.: Heutiges Gespräch mit Frau Golda Meir und Außenminister Abba Eban.

Vielmehr sei in monatelanger Arbeit der Versuch gemacht worden, zu einer gemeinsamen Haltung zu kommen. Die eingeleitete politische Zusammenarbeit, die ein wichtiger Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses bilde, ziele darauf ab, zu einer eigenen Meinung Europas zu allen wichtigen Problemen zu führen.²⁵⁴ Eban kam anschließend auf zwei Punkte des Nahost-Berichts zu sprechen, die der israelischen Regierung besonders wichtig waren. Bezüglich der Grenzfrage bestand Eban auf dem Recht, die Grenzen frei auszuhandeln, da die Grenzen bzw. Waffenstillstandslinien von 1948 keine Sicherheit gebracht hätten. Mit Blick auf die Flüchtlingsfrage kritisierte er den Nahost-Bericht, da dieser zwar die Rechte der Flüchtlinge erwähnte, das Recht Israels, in diese Frage involviert zu werden, jedoch nicht erwähnte. Außenminister Scheel äußerte daraufhin nicht etwa die entsprechenden Auffassungen, denen die Bundesregierung mit dem Nahost-Bericht zugestimmt hatte, sondern schilderte allgemein den Konsultationsmechanismus der EPZ: „Die sechs Aussenminister wollten im Rahmen der politischen Zusammenarbeit nicht nur eine allgemeine Unterhaltung, sondern ‚gehaltvolle‘ Konsultationen. Die Konsultationen hätten nur dann Sinn, wenn sie [...] gut vorbereitet würden und hierfür zu allen Punkten ein Arbeitspapier erstellt würde. So sei auch beim Nahost-Thema vorgegangen und das Arbeitspapier von den Aussenministern später einstimmig akzeptiert worden. [...] Was im einzelnen mit den Gedanken des Arbeitspapiers geschehe, sei eine zweite Frage. Wenn man eine gemeinsame Haltung habe, müsse man sie auch benutzen.“²⁵⁵ Scheel ließ jedoch offen, inwiefern die gemeinsame Haltung benutzt werden könnte. Jedenfalls vermied er den Eindruck, dass die Bundesregierung durch die Konsultationen gebunden sei. Scheel erwähnte anschließend, dass sich die europäischen Regierungen in der Grenz- und Rückzugsfrage der britischen und amerikanischen Auffassung angenähert hätten, die ‚jeweils von den Linien vom 4. Juni 1967 ausginge, abgesehen von ‚insubstantial changes‘ (USA) oder ‚minor rectifications‘ (Grossbritannien).“²⁵⁶ Damit kann zumindest für diesen Aspekt festgehalten werden, dass Scheel die EPZ-Position vertrat, wenn er auch nicht explizit der Wortlaut des Berichts verwendete. Möglicherweise ist dies auch nur nicht in den Gesprächsaufzeichnungen enthalten. Ein zusammenfassender Vermerk des Nahostreferenten über die Gespräche mit Meir und Eban hält nämlich fest: „Der Bundesaussenminister hat [...] den deutschen Standpunkt auf der Basis

254 PA AA, B 150, Bd. 233: Aufzeichnung Redies, 12. Juli 1971, Betr.: Gespräche des Herrn Bundesministers mit Aussenminister Abba Eban am 7. und 8. Juli.

255 Ebd.

256 Ebd.

des veröffentlichten Beschlusses der Sechs vom 14. Mai d. J. und des zugrundeliegenden gemeinsamen Arbeitspapiers dargelegt“.²⁵⁷ Im Anschluss daran heißt es jedoch: „Diese Arbeitsgrundlage selbst hat er natürlich nicht diskutiert, da die israelische Regierung, die sich übrigens gut unterrichtet zeigte, keine offizielle Kenntnis zu von ihr hat.“²⁵⁸ Wenig überraschend lehnte Eban den Nahost-Bericht der EPZ auch nach den Erläuterungen Scheels ab und erhoffte sich eine Veränderung des Dokuments im israelischen Sinne. Scheel rückte jedoch nicht von den EPZ-Konsultationen ab, vermittelte aber gleichzeitig durch den Verweis auf die britische und amerikanische Haltung den Eindruck, dass das verabschiedete Dokument keine spektakulären Neuerungen enthalte. Von dieser inhaltlichen Ebene zu unterscheiden ist, dass Scheel die Legitimation der EPZ-Nahostkonsultationen trotz heftiger Kritik aus Jerusalem nicht bestritt, sondern deren Bedeutung für die politische Integration hervorhob.

Während einer Pressekonferenz am 9. Juli 1971 in Jerusalem äußerte sich Scheel zu inhaltlichen Aspekten ebenfalls nicht. Fragen nach seiner Haltung zur Jerusalem- und Rückzugsfrage beantwortete er damit, dass eine öffentliche Diskussion von Einzelfragen unangemessen sei. Ausführlicher ging er auf die Frage ein, welche Bedeutung er dem Nahost-Bericht zuschreibe. Der Wortlaut spricht nicht dafür, dass Scheel die Bedeutung besonders hervorheben wollte, sondern eher dafür, sich nicht festzulegen und die Beantwortung der Frage zu umgehen:

„Die Grundlagen, auf denen politische Entscheidungen aufgebaut werden, werden in allen Ländern gleich behandelt als Grundlagen für politische Entscheidungen. Das ist auch in diesem Fall so. Nur ist die Methode, politische Entscheidungen oder gemeinsame politische Meinungen in einem Kreise von zehn Ministern zustande zu bringen, natürlich komplizierter, als eine politische Meinung oder eine politische Entscheidung in einem Ministerium vorzubereiten. Aus dieser Unterschiedlichkeit der Methode sind manche Mißverständnisse entstanden. Ich glaube, es hätte niemanden in diesem Lande gegeben, der mich gefragt hätte, auf welcher Arbeitsgrundlage ich mir eine bestimmte politische Meinung gebildet hätte. Und dennoch bilde ich meine politischen Meinungen auf Arbeitsgrundlagen. Dabei will ich nicht sagen, daß ich die Arbeitsgrundlagen immer zu meiner politischen Meinung mache. Es kann sein, daß ich eine ganz andere Meinung aus der Arbeitsgrundlage entwi-

257 PA AA, B 150, Bd. 233: Vermerk I B 4, 12.7.1971.

258 Ebd.

cke. Da wir in Europa keinen gemeinsamen technischen Dienst haben, sind wir gezwungen, diese Vorbereitungen sozusagen auf verschiedene Länder zu verteilen. Und das Arbeitspapier, das als Diskussionsgrundlage für die Entscheidung der Minister gedient hat, ist als solches von allen – ohne Ausnahme – akzeptiert worden. Es enthielt alle Elemente, die für eine Entscheidung nützlich sind. Darauf haben wir unsere Entscheidung aufgebaut und sie veröffentlicht, und zwar das veröffentlicht, was wir zum Nutzen der Situation hier öffentlich über den gesamten Komplex aussprechen wollten.“²⁵⁹

Insgesamt lag der Schwerpunkt der Reise auf dem Bemühen, die Skepsis auf israelischer Seite gegenüber den Konsultationen zu verringern, gleichzeitig die EPZ jedoch nicht in Frage zu stellen. Auf inhaltliche Diskussionen ließ sich Scheel nicht ein, diesbezüglichen Einlassungen seiner Gesprächspartner begegnete er mit allgemeinen Erläuterungen der EPZ. Mit Blick auf die Kategorien liegt eine konsultative Europäisierung insofern vor, als von den Beratungen im EPZ-Rahmen generell nicht abgewichen wurde. Eine delegative Europäisierung, also die ausschließliche Bezugnahme auf die europäische Ebene, kann jedoch vor dem Hintergrund, dass regelmäßig auf die verschiedenen „Gleise“ deutscher Nahostpolitik verwiesen wurde, nicht festgestellt werden.

4.1.3 „*Crise sérieuse*“: deutsch-französisches Nachspiel

Der folgende Abschnitt illustriert einen wichtigen Aspekt der deklarativen Europäisierung, nämlich die Frage, welcher Stellenwert den gemeinsam verabschiedeten Dokumenten eingeräumt wurde. Kurz vor dem Ende der Israel-Reise berichtete der deutsche Botschafter in Paris, Hans Ruete, über ein Gespräch, zu dem er von Außenminister Schumann einbestellt worden sei, der ihn „mit allen Zeichen höchster Erregung“²⁶⁰ empfangen habe. Grund für dieses Gespräch waren angebliche Äußerungen des Bundesministers in Israel, in denen er sich von dem Nahost-Bericht distanziert habe. Schumann verwies als Quelle hierfür auf einen Bericht in der Jerusalem Post. Die französische Regierung sei insbesondere aus zwei Gründen überrascht. So habe erstens zwischen den beiden Außenministern Übereinstimmung bestanden, dass der Nahost-Bericht durch die Annahme der Außenminister nicht nur ein bloßes Arbeitspapier, sondern

259 Bulletin der Bundesregierung Nr. 107 vom 13. Juli 1971, Bonn 1971, S. 1180.

260 PA AA, B 150, Bd. 233: Fernschreiben aus Paris Nr. 2025 vom 9. Juli 1971.

ein Regierungspapier sei. Zweitens hätte Scheel in Israel die gemeinsame Position verteidigen müssen. Schumann stellte mithin die gesamten EPZ-Konsultationen in Frage: „Er [...] habe bisher mit dem Herrn Bundesminister gerne und aufs Engste zusammengearbeitet. Diese Angelegenheit werfe aber die Frage nach der Möglichkeit der weiteren politischen Zusammenarbeit auf [...]. Ihm scheine es, wenn sich die Dinge bewahrheiteten, nicht sehr sinnvoll, in der Nahost-Frage weiter zusammenzuarbeiten, und er erwäge daher die Weisung zu erteilen, dass die [französische] Seite die Diskussionen über die Nahost-Fragen im Kreise der Neun unterbreche.“²⁶¹ Botschafter Ruete bat darum, zunächst eine Reaktion der Bundesregierung abzuwarten. Dies waren schwere Vorwürfe an die Bundesregierung, richteten sie sich doch gegen die Verlässlichkeit des EG-Partners. Dass Scheel sich in Israel von dem Papier distanziert hätte, kann aus den Akten nicht bestätigt werden. Er wies hingegen mehrfach darauf hin, dass der Nahost-Bericht kein französisches Papier, sondern ein gemeinsames europäisches sei.

In Bonn wurde der französische Botschafter, Jean Sauvagnargues, in dieser Sache bei Staatssekretär Frank vorstellig. Er verwies dabei auf ein angebliches Interview des deutschen Außenministers in der Jerusalem Post und auf eine Erklärung des Sprechers der Bundesregierung, die eine „*crise sérieuse*“²⁶² in den deutsch-französischen Beziehungen ausgelöst hätten. Die französische Regierung ging aufgrund dieser Informationen davon aus, dass die Bundesregierung die englische Version der Resolution 242 favorisiere und gegenüber Israel eine Spaltung der Gemeinschaft gezeigt habe. Frank erwiderte auf die Vorwürfe, dass es überhaupt kein Interview mit der Jerusalem Post gegeben habe. Die Erklärung des Sprechers der Bundesregierung dürfe nicht beachtet werden. Trotz der Schwierigkeit dieses ersten offiziellen Besuchs in Israel habe der Außenminister „gehalten, was er zugesagt habe, nämlich das EG-Papier verteidigt und sich nicht davon distanziert, sondern lediglich darauf hingewiesen, dass die Haltung der Sechs in der Grenzfrage der britischen und amerikanischen sehr ähnlich sei.“²⁶³ Dies sei, so Frank weiter, nicht damit zu verwechseln, die englische Version der Resolution Nr. 242 als Grundlage anzusehen. Während der Reise sei nicht der Eindruck eines Gegensatzes zwischen der französischen und der deutschen Haltung erweckt worden. Ferner habe Außenminister

261 Ebd.

262 PA AA, B 150, Bd. 233: Aufzeichnung Bente, 13. Juli 1971, Betr.: Vorsprache des französischen Botschafters bei Herrn Staatssekretär Dr. Frank am 12. Juli 1971.

263 Ebd.

Scheel die Diskussion territorialer Fragen abgelehnt, obwohl die israelische Seite darauf gedrängt habe. Außenminister Scheel lasse seinen französischen Amtskollegen ferner von seiner Verwunderung darüber wissen, dass er einem Pressebericht unhinterfragt glaube, ohne zuvor in Bonn Informationen einzuholen.²⁶⁴

Hintergrund des energischen französischen Vorgehens war die schriftliche Anfrage eines Senators an Außenminister Schumann, wodurch er sich veranlasst sah, öffentlich zu den Nahostkonsultationen Stellung zu beziehen. Senator Lecanuet verlangte Auskunft darüber, ob die angeblichen Äußerungen des deutschen Außenministers in Israel im Widerspruch zu seinen eigenen stünden, nach denen die französischen EPZ-Partner mit der französischen Nahostpolitik übereinstimmten.²⁶⁵ Die angeblichen Äußerungen von deutscher Seite brachten Schumann in Schwierigkeiten, vor allem bezüglich der Rückzugsfrage. Um seiner Ehre willen, so Schumann gegenüber dem deutschen Botschafter, müsse er folgende Aspekte darlegen: Erstens handle es sich bei dem Bericht um ein gemeinsames Dokument der Sechs; zweitens müsse der Wortlaut des Textes bezüglich des Rückzugs kundgetan werden („Le retrait des forces israéliennes des territoires occupés“); drittens sei damit auch durch die Bundesregierung eine Festlegung des französischen Wortlautes der Resolution Nr. 242 erfolgt, zumal während der Konsultationen ausschließlich mit einem französischen und nicht einem englischen Text gearbeitet worden sei. Zur Klarstellung bitte daher Außenminister Schumann seinen deutschen Amtskollegen um eine entsprechende öffentliche Erklärung.²⁶⁶

Ferner störte sich Schumann an der deutschen Bezeichnung „Arbeitspapier“. Wie Botschafter Ruete festhielt, „liegt hier offenbar ein Dissens der deutschen und [französischen] Interpretation der Bedeutung des Berichts der Sechs vor, über den sich beide Seiten bisher nicht klar waren. Die [französische] Seite betrachtet das Nahostpapier der Sechs als ein abgeschlossenes Dokument politischer Willensbildung, das nun in die Politik eingeführt und als Instrument aktiver Außenpolitik benutzt werden kann. Wir hingegen gehen davon aus, dass der Bericht der Sechs ein ‚Arbeitspapier‘ ist, das die Billigung der Außenminister gefunden hat und das ein

264 PA AA, B 150, Bd. 233: Plurex-Drahterlass Nr. 3417 vom 12.7.1971.

265 PA AA, B 21, Bd. 753: Fernschreiben aus Paris Nr. 2040 vom 12. Juli 1971; PA AA, B 150, Bd. 234: Aufzeichnung von Staden, 19. Juli 1971, Betr.: EG-Nahost-Konsultationen, hier: Wunsch der französischen Regierung nach Veröffentlichung des gemeinsamen Berichts der Politischen Direktoren über die Lage im Nahen Osten.

266 PA AA, B 150, Bd. 233: Fernschreiben aus Paris Nr. 2036 vom 12. Juli 1971.

erster Erfolg der politischen Willensbildung der Sechs [...] ist, aber nicht ein Instrument darstellt, das unmittelbaren außenpolitischen Zwecken dienen soll. Wir sehen das Papier vielmehr als Teil des Konsultationsprozesses an, der vor allem nach innen gerichtet ist.“²⁶⁷ Dies verstärkt den Eindruck, dass die Konsultationen aus deutscher Sicht – zumindest zu diesem Zeitpunkt – vorrangig der politischen Integration dienen sollten und weniger verbindliche Handlungsanleitungen für die konkrete Gestaltung der Nahostpolitik darstellten.

Hinsichtlich der von Schumann angesprochenen Aspekte seiner Antwort auf die Anfrage wurde Botschafter Ruete angewiesen, Folgendes zu übermitteln: Auch der Bundesaußenminister sei der Auffassung, dass es sich bei dem Bericht um ein gemeinsames Dokument der Sechs handle. Eine Veröffentlichung des Textes des Berichts stünde hingegen nicht im Einklang mit dem Beschluss der Außenminister. Ebenso wenig wurde im Auswärtigen Amt die Ansicht geteilt, dass sich die Bundesregierung der französischen Fassung der Resolution 242 angeschlossen habe. Die Verwendung der französischen Sprache und des französischen Textes in den Beratungen sei ein Entgegenkommen gegenüber den französischsprachigen Ländern gewesen. „Hieraus den Schluss abzuleiten, dass sie sich damit auf den französischen Text der Resolution festgelegt haben, erscheint dem Bundesaußenminister nicht zulässig.“²⁶⁸ Der Bericht stelle vielmehr eine eigene Formulierung und Erweiterung der Resolution 242 dar, die nicht mit der englischen oder französischen Fassung der Resolution identisch sei. Schumann wurde informiert, dass Scheel am 19. Juli eine Erklärung vor dem Deutschen Bundestag abgeben werde, in der er sich zu seiner Israel-Reise äußern werde. Was den Charakter des Berichts anbelangte, sei die Bezeichnung als „Arbeitspapier“ nach amtlichem Sprachgebrauch korrekt. In dem Gespräch des deutschen Botschafters mit Außenminister Schumann brachte dieser den Vorschlag vor, den Nahost-Bericht zu veröffentlichen. Dies sei nach dessen Erscheinen in der *Welt* notwendig, da er im Zuge der Anfrage des Senators auch zur Authentizität des Textes Stellung nehmen müsse.²⁶⁹ Durch eine Veröffentlichung wäre dem Dokument ein größeres Gewicht zugekommen. Dies entsprach der von deutscher Seite vermuteten Bedeutung des Berichts für die französische Regierung, wie sich durch den oben geschilderten Dissens zeigte. Aus Sicht der Bundesregierung sollte von einer Veröffentlichung abgesehen werden, da sich erstens bereits andere EPZ-Mitglieder dagegen ausgesprochen hatten und zweitens eine Veröffentlichung nur zu

267 Ebd.

268 PA AA, B 150, Bd. 233: Plurex-Drahterlass Nr. 3446 vom 13.7.1971.

269 PA AA, B 150, Bd. 233: Fernschreiben aus Paris Nr. 2068 vom 15. Juli 1971.

weiteren Erwartungen der Konfliktparteien führen würde, sich präziser zu äußern.²⁷⁰ Offenbar entsprach die Rede Scheels am 19. Juli den Erwartungen Schumanns. Darin betonte Scheel, dass der Bericht von allen Regierungen gebilligt wurde und damit ein gemeinsames Dokument sei. Schumann äußerte gegenüber Ruete, dass die Angelegenheit damit erledigt sei.²⁷¹ Die Frage der Veröffentlichung wurde ebenfalls nicht weiter thematisiert.

4.1.4 Der Nahostkonflikt in den deutsch-arabischen Beziehungen

Nach der Verabschiedung des Nahost-Berichts sorgten ungenaue Presseberichte über die deutsche Haltung für Konfusion in Kairo.²⁷² Aus diesem Grund erging eine Sprachregelung an den deutschen Vertreter in Ägypten, Walter Jesser. Diese bestand aus einem Interview Scheels mit der Süddeutschen Zeitung vom 22. Mai und einer Erklärung des Sprechers des Auswärtigen Amtes vom 21. Mai 1971, die beide als Grundlage für Gespräche im Gastland verwendet werden sollten. Die Frage nach einer Änderung der deutschen Israel-Politik im Zuge der Nahostkonsultationen verneinte der Außenminister im SZ-Interview unmissverständlich. Das Ergebnis der Konsultationen bezeichnete er als „gemeinsame Leitlinien“, ferner beschrieb er die Konsultationen der Außenminister nicht als besonderes Ereignis: „Sie haben lediglich das getan, was ihrer europäischen Verpflichtung entspricht. Sie haben sich bemüht, zu einem Thema, das die Interessen aller Europäer unmittelbar berührt, sich mit einer Stimme zu äußern.“²⁷³ Hinsichtlich der Verbindlichkeit der Konsultationen äußerte sich Scheel ausweichend: „Wir sind auf dem Wege zu einer gemeinsamen Politik. [...] Wir werden zeigen, dass die Europäer die Fähigkeit haben, gemeinsame Positionen zu entwickeln. Es geht dabei weniger um die formale Qualifizierung des Ergebnisses der Konsultationen als darum, die politische Koordinierung in Europa zu konkretisieren und zu vervollkommen.“²⁷⁴

270 PA AA, B 150, Bd. 234: Aufzeichnung von Staden, 19. Juli 1971, Betr.: EG-Nahost-Konsultationen, hier: Wunsch der französischen Regierung nach Veröffentlichung des gemeinsamen Berichts der Politischen Direktoren über die Lage im Nahen Osten.

271 PA AA, B 36, Bd. 461: Auszug aus der Erklärung der Bundesregierung vom 19. Juli 1971; PA AA, B 150, Bd. 234: Fernschreiben aus Paris Nr. 2211 vom 29. Juli 1971.

272 PA AA, B 36, Bd. 398: Fernschreiben aus Kairo Nr. 360 vom 22. Mai 1971.

273 PA AA, B 36, Bd. 398: Plurex-Drahterlass Nr. 2657 vom 24. Mai 1971, Anlage: Abschrift Interview der SÜDDEUTSCHEN ZEITUNG mit dem Bundesausenminister, 22. Mai 1971.

274 Ebd.

Auch die Erklärung des Sprechers des Auswärtigen Amts blieb allgemein gehalten, was die Beratungen anging. Er sprach von einer „gemeinsamen Grundlage“, die am 13./14. Mai erarbeitet worden sei, sowie an anderer Stelle von einer „Arbeitsgrundlage“ bzw. einem „diplomatische[n] Arbeitsdokument“.²⁷⁵ Der Begriff, mit dem der verabschiedete Text überschrieben war, „rapport“, wurde nicht verwendet. Interessant ist die Sprachregelung insofern, als gegenüber den ägyptischen Gesprächspartnern offensichtlich nicht besonders auf die Bedeutung der Konsultationen oder inhaltliche Aspekte verwiesen werden sollte. Es handelte sich lediglich um allgemeine Informationen über die EPZ. Mit dieser Sprachregelung wurde die Integration durch Konsultation in den Vordergrund gerückt, nicht etwa Veränderungen der eigenen Politik. Da keine Inhalte des Berichts diskutiert oder das Verhältnis zwischen deutscher und europäischer Nahostpolitik hergestellt wurden, deutet es eher darauf hin, dass die beiden Bereiche separat voneinander gesehen wurden.

Im Juli 1971 sah sich der deutsche Vertreter in Kairo erneut veranlasst, in Bonn Informationen einzuholen hinsichtlich der deutschen Haltung im Nahostkonflikt. Hintergrund waren Pressemeldungen im Zuge der Israel-Reise des Außenministers, in denen der deutsche Regierungssprecher mit den Worten zitiert wurde, dass die Bundesregierung stets von der englischen Version der Resolution Nr. 242 ausgegangen sei. Dies widerspreche jedoch dem Nahost-Bericht der Sechs.²⁷⁶ Daraufhin wurden weitere Sprachregelungen für Kontakte mit der ägyptischen Regierung nach Kairo gesendet.²⁷⁷ Es handelte sich dabei um Aufzeichnungen über die Gespräche des Außenministers in Israel und die daraus entstandenen Unstimmigkeiten zwischen Bonn und Paris. Offenbar schien es angebracht, den deutschen Vertreter mit detaillierteren Informationen auszustatten. Relevant sind die darin enthaltenen Positionen der Bundesregierung bezüglich des Nahostkonfliktes und der EPZ, da diese der ägyptischen Regierung übermittelt werden sollten: „Der Bundesaußenminister hat [...] den deutschen Standpunkt auf der Basis des veröffentlichten Beschlusses der Sechs vom 14. Mai d. J. und des zugrundeliegenden gemeinsamen Arbeitspapiers dargelegt“²⁷⁸, wobei die Arbeitsgrundlage selbst nicht diskutiert wurde. Ferner wurde mitgeteilt, dass die Sechs sich in der Grenzfrage an die britische und amerikanische Position angelehnt hätten. Eine gemeinsame Haltung könne dabei nicht der eines

275 Ebd., Anlage: Erklärung des Sprechers des AA vom 21.5.1971 zu EG-Nahost-Konsultationen.

276 PA AA, B 36, Bd. 398: Fernschreiben aus Kairo Nr. 473 vom 10. Juli 1971.

277 PA AA, B 36, Bd. 398: Drahterlass o. Nr. vom 14.7.1971 nach Kairo.

278 PA AA, B 150, Bd. 233: Vermerk I B 4, 12.7.1971.

einzelnen Mitgliedstaates entsprechen. Was die Interpretation der Resolution 242 anbelangt, so wurde Jesser die Auffassung mitgeteilt, dass allein der französische Wortlaut des Nahost-Berichtes nicht gleichbedeutend sei mit der französischen Version der Resolution. Dies war die Haltung, die zuvor auch dem französischen Außenminister mitgeteilt worden war. Der Text des Berichts sei weder mit der französischen noch der englischen Version der Resolution 242 identisch, sondern stelle eine eigene Formel dar.²⁷⁹ Die Resolution werde vielmehr erweitert um den Zusatz der vereinbarten Grenzänderungen. Gegenüber der ägyptischen Regierung sollte die deutsche Haltung als auf dem EPZ-Bericht basierend dargestellt werden. Dieses Vorgehen, bei dem EPZ-Dokumente als Grundlage der eigenen Nahostpolitik dargestellt werden oder ausschließlich auf den EPZ-Rahmen verwiesen wird, kann als delegative Europäisierung bezeichnet werden. Davon unbenommen ist der oben erwähnte Befund, dass auf inhaltlicher Ebene durch den Nahost-Bericht keine signifikanten Veränderungen stattfanden.

Ungeachtet der vereinbarten Vertraulichkeit war die ägyptische Regierung über den Inhalt des Nahost-Berichts bereits informiert worden. Der deutsche Vertreter in Kairo vermutete, dass dafür die französische Seite verantwortlich war. Darauf deutete hin, dass der französische Botschafter in Ägypten im Gegensatz zu seinen europäischen Kollegen zurückhaltend gewesen sei, als diese sich über diese Indiskretion echauffierten. Zudem wurde diese Vermutung auch vom britischen Botschafter geäußert.²⁸⁰

Das zentrale Thema des deutsch-ägyptischen Verhältnisses wie auch gegenüber anderen arabischen Staaten stellte die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen dar. Dies wurde deutlich mit der angestrebten Ausgewogenheit in Verbindung gebracht: „Die Fortsetzung der Unterstützung an Israel einerseits und andererseits die mangels diplomatischer Beziehungen fehlende Möglichkeit, auf der arabischen Seite entsprechende Gegengewichte zu setzen, gibt unserer Politik ungewollt die Optik einer einseitig auf die Berücksichtigung der Interessen Israels ausgerichteten Haltung. Das Vertrauen in die ehrliche Absicht der Bundesregierung, entsprechend ihren Erklärungen gegenüber Arabern und Israelis eine ausgewogene Politik betreiben zu wollen, ist dadurch bereits erheblich erschüttert worden.“²⁸¹ Jesser wurde am 16. Februar 1971 angewiesen, die ägyptische Regierung davon in Kenntnis zu setzen, dass vonseiten der

279 PA AA, B 150, Bd. 233: Plurex-Drahterlass Nr. 3446 vom 13.7.1971.

280 PA AA, B 36, Bd. 398: Fernschreiben aus Kairo Nr. 479 vom 12. Juli 1971.

281 PA AA, B 150, Bd. 218: Aufzeichnung Redies, 24. November 1970, Betr.: Wiederaufnahme der Beziehungen zu den arabischen Staaten.

Bundesregierung die Absicht bestehe, mit den arabischen Staaten diplomatische Beziehungen aufzunehmen. Dafür dürfe es jedoch keine Vorbedingungen geben.²⁸² Die ägyptische Regierung bekundete ihre grundsätzliche Bereitschaft zur Wiederaufnahme, teilte allerdings mit, dass sie dies nicht im Alleingang entscheiden könne. Sie müsse zunächst Kontakt zu den anderen arabischen Staaten aufnehmen und deren Ansichten in Erfahrung bringen.²⁸³ Die Gesprächspartner in Kairo hatten Jesser ferner ihre Erwartungen an die Bundesregierung mitgeteilt: „Keineswegs als Vorbedingung, sondern zur Erleichterung der interarabischen Konsultationen der ägyptischen Regierung bitte Ägypten darum, dass die Bundesregierung ihre Einstellung zu einer friedlichen Lösung des Nahostkonflikts in ihr geeignet erscheinender Form öffentlich darlege. Eine offizielle Bonner Erklärung zu dieser Frage würde ganz erheblich zu einem positiven Ergebnis der ägyptischen Konsultationen beitragen.“²⁸⁴ Inhaltliche Anregungen wurden ebenfalls gemacht. So komme es darauf an, „dass in einer solchen Erklärung der Bundesregierung, wenn möglich, das Wort ‚israelischer Rückzug aus den besetzten Gebieten‘ in Übereinstimmung mit der Sicherheitsratsresolution kurz erwähnt werde.“²⁸⁵ Dabei handle es sich, so betonte der ägyptische Gesprächspartner wiederholt, „nur um eine gutgemeinte ägyptische Anregung [...]“. Werde sie von uns bald aufgegriffen, so werde dies mit Sicherheit den Wiederaufnahmeprozess ganz erheblich erleichtern und auch beschleunigen.“²⁸⁶ Eine Erklärung des Regierungssprechers am 1. April 1971, die nicht vorliegt, sondern auf die lediglich in den Akten Bezug genommen wird, scheint diese Anregung aufzugreifen.

Zwar geht aus den Akten nicht hervor, ob die Erklärung speziell auf die ägyptischen Wünsche hin erfolgte, berichtet wurde aus Kairo jedenfalls, dass sie eine positive Aufnahme fand.²⁸⁷ Sie stellte nach Ansicht des deutschen Vertreters eine ausreichende Basis für verbesserte Beziehungen dar. Ende April 1971 berichtete Jesser aus Kairo über die Entscheidung Präsident Sadats, der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik zuzustimmen. Erneut wurde allerdings auf die notwendigen Beratungen innerhalb der Arabischen Liga verwiesen. Von einer Positionierung der Bundesregierung bezüglich des Nahostkonflikts war

282 PA AA, B 150, Bd. 224: Drahterlass Nr. 47 vom 16.2.1971 nach Kairo.

283 PA AA, B 150, Bd. 224: Fernschreiben aus Kairo Nr. 141 vom 24. Februar 1971.

284 Ebd.

285 Ebd.

286 Ebd.

287 PA AA, B 150, Bd. 227: Fernschreiben aus Kairo Nr. 173 vom 14.4.1971.

nicht mehr die Rede. Der Konflikt wurde lediglich als Grund für die Armut in Ägypten herangezogen. Dies möge die Bundesregierung hinsichtlich zukünftiger finanzieller Hilfen bedenken, da gegenüber Israel umfangreiche Wirtschaftshilfe gegeben worden sei. Für das weitere Vorgehen wurde der Generalsekretär der Arabischen Liga, Hassuna, eingeschaltet.²⁸⁸

Dessen Vertreter in der Bundesrepublik, Hamdi Azzam, schilderte Anfang August 1971 gegenüber dem Nahostreferenten im Auswärtigen Amt die Sorge der arabischen Regierungen bezüglich der deutschen Haltung im Nahostkonflikt, die aus ihrer Sicht pro-israelisch sei.²⁸⁹ Mit Blick auf ein anstehendes Treffen der Liga-Außenminister, das sich mit der Entwicklung des deutsch-arabischen Verhältnisses und mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen beschäftigen werde, empfahl Azzam der Bundesregierung, sich in Form eines Memorandums klar zu positionieren. Damit könne eine negative und den künftigen Wiederaufnahmeprozess erschwerende Diskussion hoffentlich vermieden werden.²⁹⁰ Redies sprach sich dafür aus, den Anliegen „im Rahmen des Möglichen“ nachzukommen, um „eine unseren Interessen abträgliche Diskussion“²⁹¹ zu vermeiden. Die Möglichkeit, im Sinne einer delegativen Europäisierung einfach auf den Nahost-Bericht als ausschlaggebende Grundlage der eigenen Position zu verweisen und sich damit gewissermaßen hinter der EPZ zu verstecken, nutzte Redies nicht.

In der gleichen Angelegenheit wurde der libysche Botschafter – nach eigener Angabe im Auftrag der Vertreter der arabischen Staaten in Bonn – im Auswärtigen Amt vorstellig.²⁹² Auch er verwies auf das Treffen der arabischen Außenminister und auf die erwünschte Klarheit über die deutsche Nahostpolitik. Insbesondere interessierten sich die arabischen Regierungen für die Haltung der BRD zur Resolution Nr. 242 vom November 1967 und zum Nahost-Bericht der EPZ vom Mai 1971. Was die Resolution anbelangte, wurde gegenüber dem libyschen Botschafter auf die Regierungserklärung von Außenminister Scheel vom 19. Juli 1971 verwiesen, in der er dazu Stellung bezogen hatte. Demnach sei die Resolution Nr. 242 die beste Grundlage für einen Frieden in Nahost. Der von den europäischen Außenministern gebilligte Bericht trage dem Rechnung:

288 PA AA, B 150, Bd. 228: Fernschreiben aus Kairo Nr. 307 vom 29. April 1971.

289 PA AA, B 150, Bd. 235: Aufzeichnung Redies, 6. August 1971, Betr.: Deutsch-arabische Beziehungen; Erörterungen in der Liga-Sitzung der arabischen Außenminister am 11. September.

290 Ebd.

291 Ebd.

292 PA AA, B 150, Bd. 236: Aufzeichnung Staatssekretär von Braun, 16. August 1971, Betr.: Libyen.

„Er wurde – und das möchte ich hier unterstreichen – von den sechs Außenministerien einstimmig gebilligt. Er stellt somit ein gemeinsames Dokument der Sechs dar. Was die leider so häufig diskutierte Frage anbelangt, ob den Beratungen die Nahost-Entschließung des Sicherheitsrats im englischen oder französischen Wortlaut zugrundelag, so möchte ich sie wie folgt und, wie ich hoffe, abschließend beantworten: EG-Nahostpapier und Sicherheitsratsentschließung sind klar zu unterscheiden. Letzteres ist eine Empfehlung an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, ersteres ein Arbeitspapier der an der politischen Zusammenarbeit der europäischen Staaten beteiligten Regierungen. Es enthält nicht eine Auslegung der Nahostresolution, sondern eine eigene, auf der Resolution aufbauende Konzeption der Sechs, die sich insbesondere von der inneren Ausgewogenheit der Nahost-Entschließung des Sicherheitsrats leiten läßt.“²⁹³

Damit verwies Scheel einerseits klar auf den europäischen Rahmen und betonte die Eigenständigkeit des Berichts, andererseits wurde die Bedeutung der Resolution Nr. 242 nicht geschmälert. Dies spricht dafür, dass bisherige Bezugspunkte der deutschen Nahostpolitik, wie die genannte Resolution, nicht ersetzt, sondern durch die EPZ ergänzt werden sollten.

Inzwischen hatte Azzam das Auswärtige Amt über das von der Arabischen Liga vorgesehene Verfahren bezüglich der Aufnahme diplomatischer Beziehungen informiert. Demnach würden sich die Außenminister der arabischen Staaten nach der „erbetenen schriftlichen Bestätigung unserer Nahostpolitik“²⁹⁴ grundsätzlich positiv äußern und den Liga-Generalsekretär ermächtigen, mit dem deutschen Außenminister in New York weitere Gespräche zu führen. Die Übergabe eines Memorandums wurde im Auswärtigen Amt abgelehnt, ein persönliches Schreiben Scheels an Hassuna bevorzugt.

In dem Brief an Hassuna bezog Scheel – wie gewünscht – Stellung zur deutschen Haltung zum Nahostkonflikt. Zunächst blieben die Ausführungen allgemein: die Bundesregierung ergreife im Konflikt nicht Partei für eine Seite, sie unterstütze alle Bestrebungen zur Herbeiführung eines Friedens und halte die Resolution Nr. 242 für die beste Grundlage für eine Friedenslösung. Zudem habe sie sich „für deren Durchführung in allen ihren Teilen ausgesprochen ein-

293 PA AA, B 36, Bd. 462: Auszug aus der Erklärung der Bundesregierung vom 19. Juli 1971; PA AA, B 150, Bd. 236: I B 4, o. D., Gesprächsunterlage für den Antrittsbesuch des libyschen Botschafters.

294 PA AA, B 150, Bd. 236: Aufzeichnung von Staden, 20. August 1971, Betr.: Gespräch mit Herrn Hamdi Azzam vom Büro der Arabischen Liga in Bonn am 23. August 1971.

schliesslich der in der Resolution angeführten Grundsätze des Rückzugs der israelischen Streitkräfte und des Rechts jeden Staates der Region, in Frieden und innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen zu leben.“²⁹⁵ Hierbei fehlte der wichtige Teil, aus welchen Gebieten sich die Israelis zurückziehen sollten. Damit wurde eine Festlegung auf eine der beiden Versionen vermieden.²⁹⁶ Obwohl zu dieser Frage im Nahost-Bericht Stellung bezogen wurde (kleinere Grenzänderungen), wurde darauf nicht Bezug genommen. Die Ausführungen zur Palästinenserfrage blieben ebenfalls allgemein: „Die Bundesregierung hat in diesem Zusammenhang ferner wiederholt deutlich gemacht, dass sie einer gerechten Lösung für die palästinensischen Araber im Rahmen einer Friedensregelung besondere Bedeutung beimisst.“²⁹⁷ Der Nahost-Bericht sah diesbezüglich die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen Nr. 194 vom 11. Dezember 1948 als Ausgangspunkt an. Auch hier verwies Scheel nicht etwa konkret auf diese Haltung. Zudem blieb die im Bericht formulierte Bereitschaft der europäischen Regierungen zur Hilfe bei der Flüchtlingsfrage unerwähnt. Erst im weiteren Verlauf des Briefes werden die EPZ-Nahostkonsultationen thematisiert, allerdings wird nur darauf verwiesen, dass dem im Mai 1971 verabschiedeten Dokument auch von der Bundesregierung zugestimmt wurde und die weitere Zusammenarbeit als wichtig angesehen wird. Näheres zu den im EPZ-Nahost-Bericht formulierten Positionen oder der Bedeutung der EPZ für die eigene Außenpolitik findet sich in dem Schreiben nicht, ein Bezug zwischen den beiden Ebenen wird nicht hergestellt. Die übrigen Passagen des Briefes beschreiben die angestrebte Ausgewogenheit deutscher Nahostpolitik im Sinne guter Beziehungen zu Israel und den arabischen Staaten.

Der Brief an Hassuna wurde dem Vertreter der Arabischen Liga von Außenminister Scheel persönlich übergeben. In diesem Kontext wies Scheel hinsichtlich der Interpretation der Resolution Nr. 242 „darauf hin, dass er hierzu in seiner Rede vor dem Bundestag eine klärende Stellungnahme abgegeben habe, wonach die Bundesregierung beim EG-Nahost-Papier weder

295 PA AA, B 150, Bd. 236: Schreiben des Bundesministers des Auswärtigen vom 23. August 1971 an S. E. Herrn Abdel Khalek Hassuna.

296 PA AA, B 150, Bd. 236: Aufzeichnung von Staden, 20. August 1971, Betr.: Gespräch mit Herrn Hamdi Azzam vom Büro der Arabischen Liga in Bonn am 23. August 1971.

297 PA AA, B 150, Bd. 236: Schreiben des Bundesministers des Auswärtigen vom 23. August 1971 an S. E. Herrn Abdel Khalek Hassuna.

von dem einen noch dem anderen Text ausgegangen, vielmehr im EG-Papier eine eigene Konzeption entwickelt worden sei.“²⁹⁸ Woraus diese Konzeption jedoch genau bestand, erfuhr Azzam in diesem Gespräch nicht. Zwar dürfte der Text des Nahost-Berichts spätestens nach der Veröffentlichung in der *Welt* in Kairo bekannt gewesen sein, offensichtlich sollte trotzdem die vereinbarte Diskretion gewahrt bleiben.

Auch bezüglich des Briefes war dem Auswärtigen Amt nicht daran gelegen, den Inhalt zu veröffentlichen. Die nachdrücklichen Empfehlungen des Nahostreferates an das Pressereferat lauteten: „Wir sollten uns strikt an die Linie halten, zu sagen, dass wir in dem Brief unsere Nahostpolitik entsprechend unseren bisherigen Erklärungen dargelegt haben [...]. Falls die Frage gestellt wird, ob der Minister sich in dem Schreiben für einen Rückzug der israelischen Truppen ausgesprochen habe, sollte hierauf ebenfalls unbedingt keine Antwort gegeben werden. Ein Ja wie ein Nein hätte auf der einen wie auf der anderen Seite verheerende Folgen.“²⁹⁹

Ein persönliches Treffen zwischen Scheel und Hassuna fand Anfang Oktober 1971 in New York statt. Der Generalsekretär der Arabischen Liga kam dabei wenig überraschend auf die Haltung der Bundesregierung im Nahostkonflikt zu sprechen und äußerte die Erwartung der arabischen Regierungen, dass die Bundesregierung sich insbesondere hinsichtlich der Rückzugsfrage im arabischen Sinne äußern möge. Nur auf diese Weise könne das nötige Vertrauen wiederhergestellt werden, das für gute deutsch-arabische Beziehungen erforderlich sei. Ferner führte er an, dass es nur logisch aus der Anerkennung des Verbots des gewaltsamen Gebietserwerbs folge, den vollständigen Rückzug Israels zu fordern. „Der Herr Minister erläuterte unsere Haltung zur Sicherheitsratsresolution 242. Er führte aus, daß wir uns für die Durchführung der Resolution in allen ihren Teilen einsetzen einschließlich des von Hassuna erwähnten und in der Resolution angeführten Grundsatzes, der Gebietserwerb durch Gewalt verurteile [...]. Wir hielten es jedoch nicht für angebracht, uns zu Einzelfragen einer Konfliktlösung zu äußern. Richtig sei, daß wir uns im Rahmen der EG-Nahostkonsultationen für den Rückzug der israelischen Truppen ausschließlich von ‚minor rectifications‘ ausgesprochen hätten.“³⁰⁰ Damit bezog sich Scheel lediglich in diesem einen Punkt auf die EPZ. Die diesbezüglich gewählte Formulierung

298 PA AA, B 36, Bd. 377: Aufzeichnung Redies, 25. August 1971, Betr.: Gespräch des Herrn Ministers mit Herrn Azzam vom Büro der Arabischen Liga in Bonn am 23. August 1971.

299 PA AA, B 36, Bd. 377: Redies an Referat L 4, 25. August 1971, Betr.: Hassuna-Brief. Hervorhebung im Original.

300 PA AA, B 150, Bd. 239: Aufzeichnung Redies, 4. Oktober 1971, Betr.: Gespräch mit Liga-Generalsekretär Hassuna am 2. Oktober 1971 in New York.

erweckt zudem nicht den Eindruck, als ob die EPZ-Dokumente eine Basis für die deutsche Haltung darstellen würden. Es wird in der Aufzeichnung nur festgehalten, dass die Bundesregierung in der EPZ ihre Meinung kundgetan hatte. Weitere Ausführungen zu den Auffassungen der Bundesregierung oder der EPZ unterblieben jedoch. Angesichts der arabischen Forderungen wäre es für die Bundesregierung das Einfachste gewesen, auf die EPZ und den Nahost-Bericht zu verweisen und sich damit einer eigenen Verantwortung zu entledigen; dies geschah jedoch nicht.

Auch gegenüber der ägyptischen Regierung sah sich die Bundesregierung dazu veranlasst, ihre Nahostpolitik zu erläutern. Dies geschah in Form eines Briefes des Bundeskanzlers Brandt vom 28. Oktober 1971 an den Präsidenten der Arabischen Republik Ägypten, Anwar al-Sadat. Darin versicherte Brandt Sadat einleitend der Anteilnahme der Bundesregierung an den Entwicklungen im Nahen Osten und betonte die Bedeutung, die der Lösung des Nahostkonflikts für die weltweite Entspannung zukomme. Allerdings, so Brandt, müssten dahingehende Bemühungen von den Vereinten Nationen, den Großmächten sowie den Konfliktparteien unternommen werden. Europa bzw. der EPZ kam demnach ebenso wenig eine Rolle bei der Konfliktlösung zu wie der Bundesrepublik alleine. Die EPZ-Konsultationen wurden in dem Brief nur gestreift: „Die Bundesregierung teilt – gemeinsam mit ihren Partnern in den Europäischen Gemeinschaften – die Auffassung, daß die Sicherheitsratsresolution 242 nach wie vor die beste Grundlage für eine Lösung des Konflikts darstellt. Sie unterstützt deshalb die Durchführung der Resolution in allen ihren Teilen einschließlich des Grundsatzes, daß der Gebietserwerb durch Krieg unzulässig ist.“³⁰¹ Zwar wurde hier die EPZ zumindest angesprochen, aber Einzelfragen des Konflikts, zu denen im EPZ-Rahmen eine Position formuliert war, thematisierte Brandt erst gar nicht, weder direkt durch Bezugnahme auf die gemeinsame Position noch indirekt durch die Darlegung der deutschen Haltung zu bestimmten Aspekten. Mit Blick auf die an anderer Stelle erwähnte Frage nach der Verwendung der gemeinsamen Dokumente ist hier festzuhalten, dass davon kein Gebrauch gemacht wurde. Präsident Sadat war jedoch mit dem Inhalt des Briefes zufrieden, wie er gegenüber dem deutschen Vertreter äußerte.³⁰²

Diese Einzelfälle zeigen die Schwierigkeit, bei genauer Betrachtung die Frage nach Europäisierung überhaupt eindeutig zu beantworten. In den beiden im Mai als Sprachregelung nach

301 PA AA, B 150, Bd. 240: Schreiben des Bundeskanzlers an den Präsidenten der Arabischen Republik Ägypten, Herrn Anwar El Sadat, 28. Oktober 1971.

302 PA AA, B 150, Bd. 241: Fernschreiben aus Kairo Nr. 833 vom 10. November 1971.

Kairo gesendeten Texte wurde der EPZ keine große Bedeutung beigemessen, während im Juli die deutsche Haltung als auf dem EPZ-Nahost-Bericht vom Mai 1971 basierend dargestellt wurde. Hier ist ebenso wie bei der gegenüber dem libyschen Botschafter erwähnten Regierungserklärung, in der hinsichtlich des Nahostkonflikts auf die EPZ verwiesen wurde, von einer delegativen Europäisierung zu sprechen. Im Gegensatz dazu enthielt der Brief Scheels an Hasuna keine Bezüge zu den gemeinsamen europäischen Positionen, obwohl diese existierten. Auch in den weiteren Beispielen werden mehr oder weniger enge Bezüge zur EPZ hergestellt, aber nicht in der Form, dass die EPZ als Bezugspunkt für die deutsche Nahostpolitik betont wurde.

4.2 Die EPZ-Dokumente „Garanties de l’Accord de Paix“ und „Engagements de Paix“ vom März 1972

4.2.1 Inhalt und Verwendung

Kurz nach der Verabschiedung des ersten gemeinsamen Dokuments im Mai 1971 schlug der französische Vertreter im Politischen Komitee weitere Themen vor, die im Rahmen der Nahostkonsultationen behandelt werden könnten. Dazu gehörten „Les Engagements de Paix“ und „Les Garanties Juridique du Règlement“. Von deutscher Seite wurde ergänzend das Thema „Possibilités d’action des Six au Proche-Orient“ eingebracht.³⁰³ Der deutschen Anregung lag dabei die Ansicht zugrunde, „in Nahost-Konsultationen neben Erarbeitung gemeinsamer Haltung auch Überlegungen zu möglichen gemeinsamen Aktionen fortzuführen.“³⁰⁴ Damit strebte die Bundesregierung insofern einen deutlichen qualitativen Fortschritt der Zusammenarbeit an, als mit diesem Vorhaben den Staaten der EPZ eine aktive Rolle zugesprochen wurde und diese als Akteur etabliert werden sollte. Die Politischen Direktoren einigten sich im Juli 1971 darauf,

303 PA AA, B 21, Bd. 744: Vermerk Hansen, 19. Mai 1971, Betr.: Politisches Komitee; PA AA, B 21, Bd. 744: Vermerk Holthoff, 7.6.1971, Betr.: Treffen des Politischen Komitees (PK) am Rande Lissaboner NATO-Konferenz.

304 PA AA, B 36, Bd. 398: I B 4 (Redies) an I A 1, 28. Juni 1971, Betr.: Europäische politische Einigung; hier: Sitzung des Politischen Komitees am 2./3.7. in Rom, Anlage: Nahost.

die beiden von Frankreich vorgeschlagenen Themen zu erörtern. Gegen den von der Bundesregierung aufgeworfenen Aspekte wurde von anderen Delegationen vorgebracht, dass dieser eher in eine in anderem Kontext angestrebten Mittelmeer-Studie aufgenommen werden sollte.³⁰⁵

In den weiteren Beratungen ging es u. a. um die Frage, in welcher Form die angestrebten gemeinsamen Positionen festzuhalten seien. Die niederländische Delegation sprach sich im August 1971 entschieden gegen die schriftliche Fixierung der Ergebnisse aus. Damit sollten frühere Erfahrungen mit dem Nahost-Bericht vermieden werden. Insbesondere der Versuch Frankreichs, den Eindruck zu erwecken, als hätten sich die anderen EPZ-Staaten hinter seiner Nahostpolitik versammelt, und die daraus resultierenden Spannungen mit Israel wurden als Argumente vorgebracht.³⁰⁶ Aus deutscher Sicht war die Verabschiedung eines (schriftlichen) Textes jedoch aus Gründen der Ausgewogenheit anzustreben, da bislang zu arabischen Friedensverpflichtungen nichts gesagt worden sei. Die Mehrheit der Nahostreferenten stimmte ihrem deutschen Kollegen zu.³⁰⁷ Der israelische Botschafter in Bonn zeigte sich bei einem Gespräch mit Außenminister Scheel über die Nahostkonsultationen gut informiert. Er verwies auf den niederländischen Standpunkt, die Ergebnisse nicht in Form eines Berichts festzuhalten und äußerte den Wunsch seiner Regierung an die Bundesrepublik, sich dieser Haltung anzuschließen. Scheel „äußerte hierzu lediglich, dass eine schriftliche Fixierung zwar ein Dokument der Sechs darstelle, die Frage der Verwertung des Papiers bzw. der darin erarbeiteten Thesen jedoch etwas anderes sei. Hierüber hätten die Außenminister gesondert zu entscheiden, wobei sie ihre Regierungen befragen müssten.“³⁰⁸ Die Bundesregierung hatte sich im Kreis der EPZ bereits für eine schriftliche Form ausgesprochen und kam damit insofern dem israelischen Anliegen nicht nach. Der Außenminister ließ jedoch durchblicken, dass daraus nicht zwangsläufig eine konkrete Handlungsverpflichtung erwachse. Die Erarbeitung gemeinsamer Positionen, ohne diese jedoch in der praktischen Außenpolitik zu verwenden, spräche eher dafür, den politischen Zusammenhalt zu stärken. Diese Wirkung nach innen wurde bereits in anderen Kontexten erwähnt.

305 PA AA, B 21, Bd. 744: Fernschreiben aus Rom Nr. 748 vom 3. Juli 1971.

306 PA AA, B 21, Bd. 753: Fernschreiben aus Den Haag Nr. 305 vom 12.8.1971.

307 PA AA, B 21, Bd. 753: Vermerk Redies, 3. September 1971, Betr.: Tagung der Nahost-Arbeitsgruppe am 31. August.

308 PA AA, B 21, Bd. 753: Aufzeichnung Redies, 20. September 1971, Betr.: Besuch des israelischen Botschafters beim Herrn Minister am 17. September.

Im März 1972 waren die Arbeiten an den Dokumenten abgeschlossen.³⁰⁹ Der erste Text mit dem Titel „Garanties de l’Accord de Paix“ beschäftigte sich mit der Frage, wie ein Friedensvertrag zwischen den Konfliktparteien garantiert werden könne. Die zentrale Rolle hierbei wurde dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zugewiesen, sowohl was die allgemeine Garantie des Friedensvertrages anbelangte, als auch bei den Garantien bezüglich der territorialen Sicherheit, des Grenzverlaufes, der freien Schifffahrt, der Bestimmungen für die Flüchtlinge und des Status‘ Jerusalems. Dabei wurde an einigen Stellen auf den Nahost-Bericht vom Mai 1971 verwiesen, es handelte sich damit nicht um neue Auffassungen.³¹⁰ Allerdings wurde erstmals ein zusammenfassendes Dokument zum Thema Garantien erarbeitet und von den EPZ-Außenministern verabschiedet, was einer deklarativen Europäisierung entspricht. Im zweiten Dokument, „Les Engagements de Paix“, bezogen die EPZ-Staaten Stellung zu der Frage, welche Staaten an einem Friedensvertrag zu beteiligen seien. Dazu gehörten Israel, Ägypten, Jordanien, Syrien und Libanon.³¹¹ Hinsichtlich der Pflichten, die die genannten Staaten in einem Friedensvertrag zu übernehmen hätten, orientierten sich die Sechs an der Resolution Nr. 242 und den darin enthaltenen Formulierungen. So müsse u. a. die Souveränität und die territoriale Integrität der Staaten ebenso geachtet werden wie die politische Unabhängigkeit eines jeden Staates in der Region und das Recht, in sicheren und anerkannten Grenzen zu leben.

Ähnlich dem Befund beim EPZ-Nahost-Bericht vom Mai 1971 ist für die beiden eben genannten Dokumente, die von den EPZ-Außenministern Ende März 1972 angenommen wurden, in erster Linie eine deklarative Europäisierung festzustellen, da eine gemeinsame europäische Position festgehalten wurde. Inhaltlich stellen die Texte allenfalls eine Präzisierung der deutschen Haltung dar, die bislang allgemein durch die Bezugnahme auf die Resolution 242 und im Nahost-Bericht formuliert wurde. Nichtsdestotrotz lagen nun für zwei weitere wichtige Aspekte des Nahostkonflikts EPZ-Dokumente vor, auf die sich die Bundesregierung z. B. in der bilateralen Diplomatie beziehen konnte.

Ein von der EPZ-Arbeitsgruppe Nahost erarbeitetes Papier war Ausgangspunkt der Frage, welchen Stellenwert die Dokumente erhalten sollten. Ähnlich wie für den Nahost-Bericht heißt

309 PA AA, B 21, Bd. 753: Aufzeichnung von Staden, 2.3.1972, Betr.: EG-Nahost-Konsultationen.

310 PA AA, B 21, Bd. 744 : Ministère des Affaires Étrangère, RM (72) 1, le 29 Mars 1972, Garanties de l’Accord de Paix, Doc. approuvé par les Ministres.

311 PA AA, B 21, Bd. 744 : Ministère des Affaires Étrangère, RM (72) 2, le 29 Mars 1972, Engagements de Paix, Doc. approuvé par les Ministres. Vgl. ebd. für die weiteren Ausführungen.

es darin: „Les documents approuvés serviront de base aux contact de chacun des six gouvernements avec le secrétaire général de l’O.N.U, avec l’ambassadeur Jarring, ainsi qu’avec tout gouvernement concerné par la situation au Moyen-Orient.“³¹² Die Vertreter der EPZ-Staaten bei den Vereinten Nationen wurden zudem angewiesen, sich untereinander darüber abzustimmen, auf welche Weise dem Generalsekretär der Inhalt der Dokumente übermittelt werden sollte. Daneben herrschte Übereinstimmung, die Texte als interne Angelegenheit zu betrachten, an niemanden weiterzugeben und ihnen auch keine Publizität zu verleihen. Besonders zurückhaltende Stimmen diesbezüglich waren aus dem Auswärtigen Amt zu vernehmen. Der Leiter der Politischen Abteilung 2, von Staden, mahnte mit Blick auf die anstehenden Regierungsbesuche zwischen der Bundesrepublik und Israel, nicht den Eindruck zu erwecken, es gebe gegenüber Waldheim oder Jarring ein gemeinsames Vorgehen der EPZ-Partner. Der Standpunkt der Bundesregierung sollte vielmehr sein, die Dokumente als gemeinsame Richtlinie zu betrachten, die bei diplomatischen Kontakten verwendet werden könnten. Allerdings müssten die einzelnen Regierungen selbst entscheiden können, in welchem Rahmen sie von den Dokumenten Gebrauch machten. Dadurch könnten neuerliche Unstimmigkeiten im Verhältnis zu Israel vermieden werden.³¹³ Der Außenminister stimmte dieser Ansicht zu, woraufhin die EPZ-Partner darüber informiert wurden, dass die Bundesregierung den Dokumenten inhaltlich zwar zustimme, hinsichtlich ihrer Verwendung jedoch folgende Auffassung vertrete: „Wir seien einverstanden, dass die Diplomatie der Sechs sich in ihren Kontakten vom Inhalt der Dokumente inspirieren solle. [...] Wir hielten eine gemeinsam abgesprochene Aktion gegenüber dem UN-Generalsekretär oder Botschafter Jarring im gegenwärtigen Augenblick nicht [...] für angebracht. Es solle jeder Regierung überlassen bleiben, in eigener Verantwortung zu entscheiden, ob sie Gespräche mit dem Generalsekretär oder Jarring auf der Linie des Inhalts der Dokumente führen wolle. Bei derartigen Gesprächen solle nicht [...] von einer gemeinsamen Haltung gesprochen werden.“³¹⁴ Die Begründung hierfür klingt jedoch wenig überzeugend. Da die Dokumente nur von den sechs EPZ-Staaten erarbeitet worden seien, sollte nicht der Eindruck entstehen, zwischen den Gründungsstaaten und den Beitrittskandidaten gäbe es unterschiedliche Auf-

312 PA AA, B 21, Bd. 753: 15.2.1972, Objet: Groupe d’experts sur le Moyen-Orient; statut et utilisation des documents en course d’élaboration, en suite des travaux.

313 PA AA, B 21, Bd. 753: Aufzeichnung von Staden, 2.3.1972, Betr.: EG-Nahost-Konsultationen.

314 PA AA, B 21, Bd. 753: Plurex-Drahterlass o. Nr. vom 21.3.1972.

fassungen. Plausibler scheint die Rücksichtnahme auf die israelischen Interessen, was von Ständen intern angemerkt hatte. In jedem Fall bleibt festzuhalten, dass vonseiten der Bundesregierung dadurch das gemeinsame Auftreten nicht gefördert wurde.

Die israelische Regierung sah die europäischen Konsultationen weiterhin kritisch. Gegenüber dem deutschen Botschafter äußerte Staatssekretär Gazit: „Nun muß ich auf eine Sache zu sprechen kommen, die mich – diplomatisch ausgedrückt – unglücklich macht. Nach dem Besuch Ihres Außenministers im vergangenen Frühsommer haben wir gemeint, das EWG-Papier zu den historischen Akten legen zu können. Nun stellt sich heraus, daß die Politischen Direktoren der sechs Länder zwar insoweit gelernt haben, daß sie keine Papiere mehr produzieren. Sie haben aber gleichwohl sich neuerlich wieder mit unseren Angelegenheiten befasst.“³¹⁵ Botschafter von Puttkamer brachte demgegenüber sein Unverständnis über die israelische Haltung zum Ausdruck, sich gegen Konsultationen der europäischen Regierungen zu wenden.

Auch die ägyptische Regierung war über die neuen Dokumente informiert und auch darüber, dass die Bundesregierung noch nicht zugestimmt hatte. Ismail Fahmi, Staatssekretär im ägyptischen Außenministerium, äußerte gegenüber dem deutschen Vertreter in Kairo die Erwartung, dass diese Zustimmung bald erfolge: „Denn ein Bonner Zögern bei der Mitarbeit an der von Ägypten begrüßten gemeinsamen Linie europäischer Nahostpolitik würde bedenklich stimmen. Ägypten sei natürlich interessiert daran, Klarheit über die Haltung der Bundesrepublik zu diesem Punkt zu erlangen. Denn die Frage der Normalisierung des deutsch-ägyptischen Verhältnisses sei jetzt in ein so akutes Stadium getreten, dass jede etwa neu auftauchende Zweifelsfrage über unsere Haltung zu ungebührlichen Verzögerungen führen könne.“³¹⁶ Jesser wurde angewiesen, den Staatssekretär davon in Kenntnis zu setzen, dass die Verzögerung der Zustimmung aufgrund anderer wichtiger außenpolitischer Probleme zustande gekommen sei.³¹⁷

Was die Verwendung der Dokumente anbelangte, stimmten die Politischen Direktoren schließlich im April dem deutschen Vorschlag zu. Dieser sah vor, die Vertreter der EPZ bei den VN anzuweisen, sich bei Demarchen vom Inhalt der Papiere „leiten zu lassen, ohne dabei jedoch die Existenz gemeinsam erarbeiteter Texte zu erwähnen“.³¹⁸ Der deutsche Politische Di-

315 Fernschreiben aus Tel Aviv Nr. 64 vom 22. Februar 1972, zitiert nach AAPD 1972, Bd. I: Dok. Nr. 41.

316 PA AA, B 21, Bd. 753: Fernschreiben aus Kairo Nr. 198 vom 23.3.1972.

317 PA AA, B 21, Bd. 753: Drahterlass o. Nr. nach Kairo vom 24. März 1972.

318 PA AA, B 36, Bd. 525: Drahterlass Nr. 139 nach Kairo vom 17.4.1972.

rektor, Berndt von Staden, wies darauf hin, dass hiermit keine Distanzierung von den Dokumenten beabsichtigt sei, ein gemeinsames Vorgehen scheinbar hingegen nicht angebracht angesichts der laufenden Vermittlungsmission des VN-Sonderbeauftragten Gunnar Jarring und der internationalen Bemühungen zur Konfliktlösung. Die Frage ist nun, ob von den neuen (und alten) gemeinsamen Standpunkten bilateral Gebrauch gemacht wurde, wenn der Nahostkonflikt thematisiert wurde. Dabei geht es nicht darum, die bilateralen Kontakte und deren Gesprächsinhalte allgemein umfassend darzustellen. Die knapp geschilderten Einzelfälle zeigen vielmehr die verschiedenen Arten der Bezugnahme auf die EPZ hinsichtlich des Nahostkonflikts.

4.2.2 Der Nahostkonflikt in den bilateralen Beziehungen der BRD

Anfang März 1972 gab Bundeskanzler Brandt dem ägyptischen Fernsehen ein Interview, in dem u. a. die europäische Einigung zur Sprache kam, inklusive den außenpolitischen Ambitionen der Gemeinschaft. Angesprochen auf die gemeinsame europäische Haltung zum Nahostkonflikt und zur Rolle Europas bei dessen Lösung antwortete Brandt:

„Im Mai vergangenen Jahres [...] hat man Prinzipien und Erwägungen zur Thematik des Nahen Ostens zusammengestellt. Niemand kann erwarten, daß es bei einem solchen Bemühen schon gleich zu Beginn eine volle Übereinstimmung in Bezug auf alle Nuancen gibt, aber es ist ein sehr hohes Maß an Verständigung erzielt worden. Das hat sich ja auch darin ausgedrückt, daß die Mitglieder der Gemeinschaft die Mission von Botschafter Jarring besonders nachdrücklich unterstützen, und es ist zum Ausdruck gekommen dadurch, daß man die europäischen Erwägungen abgeleitet hat und sich hat stützen lassen auf die bekannte Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom November 1967. Nun muß die weitere Entwicklung zeigen, welches Gewicht das harmonisierte europäische Vorgehen in Krisenregionen haben kann. Ich glaube nicht, daß man zuviel zu rasch erwarten darf.“³¹⁹

Weder direkt noch indirekt sprach Brandt den Inhalt des Nahost-Papiers an oder konkrete Haltungen der Bundesregierung. Hinsichtlich der Hilfe für die palästinensischen Flüchtlinge nannte

319 PA AA, B 36, Bd. 525: Interview des ägyptischen Fernsehens mit Bundeskanzler Willy Brandt am Donnerstag, 2. März 1972.

der Bundeskanzler zunächst die finanzielle Unterstützung der Bundesrepublik für die Flüchtlingsorganisation der Vereinten Nationen und fügte bezüglich der Flüchtlingsfrage an: „Der Kernpunkt, um den es gehen wird, ist folgender: Wenn im übrigen die anderen Elemente, die politischen und sicherheitspolitischen Elemente der Friedensregelung geklärt sind, dann muß dieses Element hinzukommen, und ich glaube es bedarf einer internationalen Anstrengung besonderer Art für die Flüchtlinge, und ich bin ganz sicher, daß meine Regierung [...] dazu ihren ansehnlichen Beitrag leisten wird.“³²⁰ Dieses Interview verstärkt den Eindruck, dass erstens insbesondere in der öffentlichen Kommunikation keine konkreten Auffassungen geäußert und zweitens die Bereiche der deutschen und europäischen Nahostpolitik als getrennte Bereiche betrachtet wurden. Es fand demnach keine Identifizierung der eigenen Positionen mit denjenigen der EPZ statt. Auf inhaltlicher Ebene kann zwar eine im Zuge der EPZ erfolgte Präzisierung und Erweiterung der deutschen Positionen festgestellt werden, davon wurde jedoch bilateral kein Gebrauch gemacht, zumal konkrete Auffassungen kaum eine Rolle spielten.

Nach der Wiederaufnahme der bilateralen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Ägypten im Juni 1972 hielt sich der Leiter des Nahostreferats im Auswärtigen Amt, Dr. Helmut Redies, zu einer Informationsreise in Ägypten auf und traf mit verschiedenen Regierungsvertretern sowie dem Generalsekretär der Arabischen Liga zusammen. Der Fokus lag dabei auf der ägyptischen Haltung im Nahostkonflikt.³²¹ Diese wurde sehr ausführlich geschildert, ist jedoch für die Fragestellung nicht relevant. Demgegenüber wurde die deutsche Haltung bzw. die europäischen Nahostkonsultationen nicht thematisiert. Die Beziehungen zur Bundesrepublik wurden von ägyptischer Seite in den Rahmen des europäisch-arabischen Verhältnisses eingebettet. „Langfristig erhofft man sich von enger werdender europäisch-arabischer Zusammenarbeit Möglichkeit, sich aus den bisherigen Abhängigkeiten vom Ostblock lösen zu können. [...] Kurzfristig verspricht man sich von Europa im Hinblick auf die europäischen Interessen im arabischen Raum eine zunehmend stärkere Unterstützung für die eigene Politik im Nahostkonflikt.“³²² Daran schlossen sich jedoch keine Ausführungen Redies‘ über die deutschen Auffassungen an.

320 Ebd.

321 PA AA, B 150, Bd. 258: Fernschreiben aus Kairo Nr. 565 vom 1.7.1972.

322 Ebd.

Zumindest kurz angesprochen wurde die EPZ während eines Treffens des Bundesaußenministers mit Hassanein Heikal, einem ägyptischen Journalisten und engen Vertrauten des Präsidenten im September 1972. Nachdem Scheel auf die Rolle der Großmächte bei der Konfliktlösung verwiesen hatte, bemerkte er zur zukünftigen deutschen Politik: „Wir bemühten uns jedoch im europäischen Rahmen um eine Meinungsabstimmung mit unseren Partnern, die insbesondere auf eine stärkere europäische Aktivität nach einer Friedenslösung abziele.“³²³ Keine Rede war von konkreten Haltungen zum Konflikt, der EPZ wurde aber eine Rolle nach dem Ende des Konflikts zugesprochen, nicht der Bundesrepublik alleine.

Aus Sicht von Staatssekretär Frank konnte die Aufgabe der Bundesregierung höchstens darin bestehen, die verschiedenen Akteure mit Informationen zu versorgen. Dazu müsste das Auswärtige Amt jedoch zunächst einmal Kenntnis über die Auffassungen der verschiedenen Parteien erlangen. Dies war das Ziel der Konsultationen in Kairo.³²⁴ Der Schwerpunkt der Anfang Februar 1973 in Kairo stattfindenden Gespräche lag auf wirtschaftlichen Themen der bilateralen Zusammenarbeit. Am Rande wurden mit Außenminister Zayyat und dem Generalsekretär der Arabischen Liga, Riad, auch politische Themen diskutiert. Entsprechend den von Staatssekretär Frank formulierten „Aufgaben“ der Bundesregierung beschränkte sich die deutsche Seite während der Gespräche auf die Rolle des Zuhörers. Von ägyptischer Seite wurde in den Gesprächen wiederholt der Wunsch geäußert, Europa möge sich stärker engagieren. Nach Einschätzung der deutschen Diplomaten gehe es dabei „in Kairo derzeit offenbar eher um eine [...] moralische Unterstützung durch ermutigende und die Notwendigkeit einer baldigen Friedenslösung betonende Erklärungen sowie um ein gewisses Drängen Europas gegenüber den USA, als um eine eigene, ohnehin erst in einer späteren Phase denkbare, unmittelbare europäische Einschaltung in konkrete Friedensbemühungen.“³²⁵ Die Erwartungen richteten sich nicht an die Bundesregierung allein, sondern an Europa. Einzelfragen des Konflikts wurden auch hier nicht erörtert.

Zwei weitere Beispiele bestätigen den Eindruck, dass es in dieser Phase kaum um konkrete Positionen der Bundesregierung oder der EPZ ging. Auf der Rückreise nach Bonn legte Redies einen Zwischenstopp in Beirut ein und traf mit dem libanesischen Außenminister zusammen.

323 PA AA, B 150, Bd. 262: Plurex-Drahterlass Nr. 3715 vom 4.9.1972, Betr.: Gespräche Bundeskanzlers u[nd] Bundesausenministers mit Hassanein Heikal.

324 PA AA, B 150, Bd. 272: Vermerk Redies, 25. Januar 1973.

325 PA AA, B 150, Bd. 273: Fernschreiben aus Kairo Nr. 203 vom 8.2.1973.

Zunächst unterrichtete Redies seinen Gesprächspartner über die in Kairo gewonnenen Erkenntnisse, daran anschließend legte Außenminister Abuhamad die Sicht seiner Regierung dar. Dabei regte er an, vonseiten der Bundesregierung den Palästinensern entgegenzukommen, da deren Interessen bei einer Friedenslösung nicht vernachlässigt werden dürften.³²⁶ Ein ähnlicher Verlauf zeigte sich während des Gesprächs zwischen Redies und dem jordanischen Außenminister wenige Tage später. Hauptsächlich wurden von jordanischer Seite Ansichten über den Konflikt geäußert. Bezüglich der Bundesrepublik deutete Abu Zeid lediglich an, auf wirtschaftliche Unterstützung aus Deutschland zu hoffen.³²⁷

Der Besuch des Sonderberaters des Präsidenten Sadat, Hafez Ismail, Ende Februar/Anfang März 1973 in Bonn bot Gelegenheit zu weiteren Gesprächen, zunächst mit Staatssekretär Frank. Ismail äußerte darin die Hoffnung, dass Europa auf die USA und Israel Einfluss nehme und die Rechte der Araber unterstütze.³²⁸ Interessant ist, dass auch hier Europa als Ganzes angesprochen wurde, nicht etwa die Bundesrepublik allein. Nach umfassenden Ausführungen Ismails über ägyptische Ansichten äußerte sich Staatssekretär Frank zur deutschen Haltung im Konflikt folgendermaßen: „Konstruktive Neutralität, d. h. Neutralität diktiert von Wunsch, dass Friede in Nahost herbeigeführt werden möge.“ Neben dieser allgemeinen Grundhaltung wiederholte Frank die bereits gegenüber Heikal dargelegte mögliche Rolle Europas, die nicht in einer eigenen Vermittlertätigkeit, sondern im Einwirken auf die beteiligten Akteure und Großmächte bestehen könne. Eine Rolle für die Bundesrepublik unilateral war scheinbar nicht vorgesehen. Auch gegenüber Bundeskanzler Brandt brachte Ismail das Anliegen vor, Einfluss auf Israel zu nehmen. Der entsprechende Vermerk hält als Antwort Brandts fest:

„Herr Ismail habe recht, wenn er sage, die Europäische Gemeinschaft sollte eine größere Rolle in einem Gebiet spielen, das Europa so nahe liege und so wichtig sei. Andererseits gebe es aber Gründe, warum Europa nur eine kleinere Rolle in der Weltpolitik spiele. Was eine Mitwirkung Europas an der Lösung der Nahost-Probleme betreffe, würde Präsident Nixon vielleicht sagen, die Deutschen sollten dabei die Führung übernehmen. Dieses könnten wir aber nicht tun, genauso wenig wie in anderen Fragen. Wir vermieden es sorgfältig,

326 PA AA, B 150, Bd. 273: Fernschreiben aus Beirut Nr. 45 vom 12.2.1973.

327 PA AA, B 150, Bd. 274: Fernschreiben aus Amman Nr. 70 vom 16.2.1973.

328 PA AA, B 150, Bd. 275: Aufzeichnung Redies, 8. März 1973, Betr.: Konsultation Staatssekretär Dr. Frank/Minister Hafiz Ismail am 28. Februar in Schloss Gymnich.

den Eindruck zu erwecken, als wollten wir unsere Partner bevormunden. Wir seien andererseits ohne Zögern bereit, den begrenzten Einfluß, über den wir verfügen, in dem Sinne einzusetzen, für den Herr Ismail sich ausgesprochen habe.“³²⁹

In einem Punkt äußerte Brandt eine konkrete Haltung: „Nach unserer Meinung müsse eine schließlich gefundene Lösung im Nahen Osten unter das Dach der Vereinten Nationen gebracht werden. Das bedeute nicht, daß das Herbeiführen einer Lösung operationell über die Vereinten Nationen geschehen müsse.“³³⁰ Dies stellt nun keine außergewöhnliche Position dar, wurde aber dennoch nicht mit den existierenden europäischen Auffassungen in Verbindung gebracht. Zu bedenken ist jedoch, dass die bis dahin verabschiedeten Dokumente nicht veröffentlicht wurden und ihre Verwendung, insbesondere der Dokumente über Garantien und Friedensverpflichtungen, den einzelnen Regierungen überlassen blieben. Offensichtlich bestand in der Bundesregierung wenig Neigung, davon bilateral Gebrauch zu machen.

Im Mai 1973 unternahm Außenminister Scheel eine Nahostreise nach Ägypten, Jordanien und Libanon. Zuvor empfing der Leiter der für Nahost zuständigen Unterabteilung im Auswärtigen Amt, Ministerialdirigent Jesser, Journalisten zu einem Hintergrundgespräch. Die Aufzeichnung darüber ist insofern interessant, als durch Hintergrundgespräche die Möglichkeit besteht, die Journalisten in gewisser Weise zu beeinflussen. In jedem Fall können hieraus Schlüsse gezogen werden, welches Bild der deutschen Nahostpolitik gegenüber der Presse gezeichnet wurde. Auf die Frage nach der Haltung zur Resolution Nr. 242 antwortete Jesser:

„Die Bundesregierung hat sich recht oft offiziell hierzu geäußert. Das läßt sich in die Formel fassen: Wir unterstützen die Sicherheitsratsresolution 242 vom Nov[ember] 1967 in allen ihren Punkten. Das betrifft die Frage der Rückgabe der besetzten arabischen Gebiete ebenso wie die Gewährleistung der gesicherten Grenzen des Existenzrechts Israels. Wir sind dafür, daß die Resolution in der Tat in allen ihren Punkten durchgeführt wird. [...] Die [Interpretationsunterschiede; A. B.] rühren vom engl. Text her [...]. Wir haben es stets vermieden, hier irgendwie interpretatorisch tätig zu werden. [...] Wir haben nie dazu Stellung genommen, ob wir es so interpretieren, daß Israel sich aus sämtlichen besetzten Gebieten

329 PA AA, B 150, Bd. 275: Vermerk AL II über das Gespräch zwischen dem Bundeskanzler und Herrn Hafez Ismail, Sonderberater des Präsidenten der Arabischen Republik Ägypten, am 1. März 1973.

330 Ebd.

zurückzuziehen habe oder nur aus besetzten als Teil der arabischen besetzten Gebiete, oder ob wir sog. minor border rectifications unterstützen würden.“³³¹

Anders als von Jesser dargestellt, hatte sich die Bundesregierung durch die Zustimmung zum Nahost-Bericht im Mai 1971 klar für die Möglichkeiten von „minor rectifications“ ausgesprochen. Diese Bezugnahme schien offenbar nicht nötig. Das erste gemeinsame europäische Dokument kommentierte Jesser knapp: „Es ist nach wie vor existent und ist die Grundlage unserer gemeinsamen Auffassung. Das Papier ist nie offiziell publiziert worden.“³³² Jesser spricht nur von der europäischen Haltung, die im Bericht ihren Ausdruck findet. Welche Bedeutung dies für die deutsche Haltung hat, bleibt offen. Die gemeinsame Auffassung der Sechs/Neun bestand dabei aus den Aspekten, über die keine bedeutenden Differenzen bestanden hatten. Gemeinsame Stellungnahmen dienten vornehmlich der politischen Integration und der Wahrnehmung als gemeinsamer Akteur. Entsprechend der intergouvernementalen Methode der außenpolitischen Kooperation kommt keine europäische Position zustande ohne die Zustimmung aller Beteiligten.

Anlässlich der Nahostreise gab Außenminister Scheel der Agence France Presse am 17. Mai 1973 ein Interview.³³³ Auf die Frage nach der Haltung der Bundesregierung zum Nahostkonflikt schilderte Scheel zunächst den Wunsch der Bundesregierung, Spannungen im Nahen Osten abzubauen und führte Resolution Nr. 242 als Referenzdokument an. Auch hinsichtlich des Palästinenserproblems äußerte sich der Außenminister nur allgemein, indem er auf die von der Bundesrepublik geleisteten finanziellen Hilfen verwies. Dabei lag hierzu im Nahost-Bericht eine Haltung vor, nämlich gemäß Resolution 194 den Palästinensern die Wahl zu geben zwischen Rückkehr und Bleiberecht. Weder in Bezug auf die allgemeine Frage nach der Haltung der Bundesregierung noch bei einem konkreten Aspekt stellte Scheel eine Verbindung zur EPZ her.

Für den Besuch in Kairo sind die Entwürfe für drei Ansprachen des Ministers vorhanden, die einzelne Bezüge zum europäischen Rahmen deutscher Nahostpolitik enthalten. Diese zeigen, was aus Sicht der Verfasser – hier die deutsche Botschaft in Kairo – thematisiert werden

331 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104924: Bundespresseamt, 16. Mai 1973, Nahostreise des Bundesaußenministers (20.–25. Mai 1973), Informationsgespräch (Hintergrund).

332 Ebd.

333 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104924: Nahost-Reise des Bundesministers des Auswärtigen (Bulletin Nr. 60, Bonn, den 23. Mai 1973, S. 581).

sollte. Im Entwurf einer Presseerklärung bei der Ankunft in Kairo ist formuliert: „Unsere Politik gegenüber dem Nahen Osten, die ein gutes Verhältnis und eine ausgewogene Haltung gegenüber allen Staaten dieses Raumes anstrebt, ist daher in erster Linie bestimmt von dem Wunsch, im Rahmen der europäischen Möglichkeiten zu einer friedlichen und dauerhaften Regelung des arabisch-israelischen Konflikts beizutragen. Worauf es uns vordringlich ankommt, ist das Ziel, eine gerechte Lösung zu finden, so wie sie in der Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 22. November 1967 vorgezeichnet ist.“³³⁴ Da für die Ankunft des Ministers in Kairo der Wortlaut vorliegt, zeigt sich, dass Scheel in diesem Fall deutlich zurückhaltender formulierte. Er sprach allgemein von der großen Bedeutung der Gespräche mit der ägyptischen Regierung und davon, dass es möglich sein sollte, im Nahen Osten Frieden zu erreichen.³³⁵ Findet sich im ersten Entwurf der allgemeine Bezug zur europäischen Ebene, wird Scheel laut Entwurf in einer Tischrede konkreter, in dem es heißt: „Eine dauerhafte Friedensregelung für Nahost liegt auch im dringenden Interesse der Bundesrepublik Deutschland und seiner westeuropäischen Partner. Die Bundesrepublik allein kann hier praktisch wenig tun. Wir treten daher für gemeinsame Bemühungen in einem größeren Rahmen ein, und zwar im Kreise der Länder der westeuropäischen Gemeinschaft. Erste Zeichen sind hier auf beiden Seiten schon gesetzt worden. Ich darf erinnern an das EWG-Papier vom Mai 1971“.³³⁶ Als Bezugsrahmen für die deutsche Nahostpolitik tritt hier deutlich die EPZ in Erscheinung, ohne dabei Haltungen zu Einzelfragen des Konflikts anzusprechen.

In der ersten Delegationssitzung mit dem ägyptischen Außenminister Zayyat äußerte sich Scheel eingangs zu Europa, wie die entsprechende Aufzeichnung festhielt: „In Europa entwickle sich zunehmend Bewußtsein für Notwendigkeit, Haltung gegenüber Problemen Mittelmeerraums zu bestimmen. Europa bemühe sich, Problematik des Konflikts zu verstehen, eigene Position aufzubauen und sei bereit, nach einem Friedensschluß zum wirtschaftlichen Aufbau der Region beizutragen.“³³⁷ Deutlich wird auch hier der Referenzpunkt Europa. Bezüglich einer

334 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104923: Botschaft Kairo an das Auswärtige Amt, 26. April 1973, Betr.: Nahostreise des Bundesministers, Anlage: Betr.: Entwurf der Presse-Erklärung des Herrn Bundesausenministers Walter Scheel bei der Ankunft in Kairo.

335 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104924: Fernschreiben aus Kairo Nr. 791 vom 23.5.1973.

336 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104923: Botschaft Kairo an das Auswärtige Amt, 26. April 1973, Betr.: Nahostreise des Bundesministers, Anlage: Betr.: Entwurf der Presse-Erklärung des Herrn Bundesausenministers Walter Scheel bei der Ankunft in Kairo. Hervorhebung im Original.

337 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104924: Aufzeichnung Redies, 30. Mai 1973, Betr.: Besuch Bundesminister Scheels in Kairo, hier: Politische Fragen.

Friedensregelung bezog sich Scheel gegenüber Zayyat auf die Resolution 242. Die Nahostpolitik der Bundesregierung spielte in den weiteren Gesprächen, auch mit Präsident Sadat, keine Rolle. Im Zentrum standen die Ausführungen der Gastgeber.

In der Pressekonferenz zum Abschluss des Besuchs in Kairo ging Scheel nicht auf Einzelheiten ein, sondern bemerkte allgemein hinsichtlich des Konflikts: „Wir Deutsche allein sind natürlich nicht in der Lage, hier eine entscheidende Rolle zu spielen oder eine Zauberformel zur Lösung des Konflikts anzubieten. Wir sind aber selbstverständlich bereit, – ebenso wie viele andere Regierungen – bei den Bemühungen um eine ehrenhafte und für alle akzeptable Friedensregelung mitzuhelfen“.³³⁸ Die EPZ wurde in diesen Zusammenhang nicht erwähnt.

Die Gespräche in Jordanien verliefen ähnlich: Vonseiten der Gastgeber erfolgten Ausführungen über ihre Haltungen im Nahostkonflikt, der deutsche Außenminister betonte die zentrale Rolle der Resolution Nr. 242 und informierte über seine Gespräche mit anderen Akteuren.³³⁹ Zum ersten Mal seit Bestehen der libanesischen Republik reiste mit Walter Scheel ein deutscher Außenminister in das Land. Der Besuch diente dabei in erster Linie dazu, die Verbesserung der deutsch-arabischen Beziehungen insgesamt zu demonstrieren, für die sich die libanesische Regierung in der Arabischen Liga eingesetzt hatte.³⁴⁰ Auch hier stand im Vordergrund, die Sicht der arabischen Staaten zu erfahren, da die Bundesregierung als zukünftiges Mitglied der Vereinten Nationen auch zu diesen Fragen Stellung beziehen musste. Das Gespräch mit Staatspräsident Frangieh beinhaltete hauptsächlich Ausführungen über die Lage des Libanon.³⁴¹ In der Arbeitssitzung der beiden Außenminister äußerte sich Scheel zur EPZ: „Zur Haltung Europas erklärte [der] Bundesminister, es werde Lösungsbestrebungen ermutigen, jedoch nicht selber initiativ werden. Auf libanesische Befürchtungen über ein Abrücken der Bundesrepublik vom EG-Arbeitspapier vom 13. Mai 1971 hinsichtlich des Umfangs der Räumung besetzten Gebietes durch Israel erklärte [der] Bundesminister, der (allgemein bekannte) Text des Papiers spreche von ‚geringen Berichtigungen‘ des Grenzverlaufs nach Räumung. Dies sei – in voller

338 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104924: Fernschreiben aus Kairo Nr. 791 vom 23.5.1973.

339 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104923: Fernschreiben aus Amman Nr. 295 vom 1.6.1973.

340 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109924: Botschaft Beirut an das Auswärtige Amt, 12. Juni 1973, Betr.: Besuch des Bundesministers des Auswärtigen am 24. und 25. Mai 1973 in Beirut.

341 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104924: Aufzeichnung Lankes, 8. Juni 1973, Betr.: Besuch Bundesminister des Auswärtigen im Libanon, hier: Audienz beim Staatspräsidenten.

Übereinstimmung mit der Auffassung der anderen EG-Mitglieder – weiterhin unsere Haltung.“³⁴² Zunächst dämpfte Scheel damit Erwartungen, dass Europa als Akteur in Erscheinung trete. Hinsichtlich der Grenzfrage brachte er dann die eigene Haltung klar in Verbindung mit der EPZ-Position, indem er den Nahost-Bericht als Grundlage verwendete und damit die eigene Haltung „europäisierte“. Weitere Aspekte des Konflikts oder der EPZ wurden nicht thematisiert. Etwas positiver klang Scheel bezüglich der europäischen Aktivitäten in der abschließenden Pressekonferenz am 25. Mai 1973. Nach der mehrfach geäußerten Feststellung, dass die Bundesrepublik alleine keine Lösung herbeiführen könne, bemerkte er: „Aber mit unseren europäischen Nachbarn zusammen, mit den Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft zusammen, können wir eine Anstrengung machen, um den Weg für eine friedliche Lösung zu ebnen.“³⁴³ Zwar wurde nicht näher ausgeführt, welcher Art die „Anstrengung“ sein sollte, aber eine delegative Europäisierung liegt insofern vor, als Scheel eine Rolle der Bundesrepublik bei der Konfliktlösung allein im Rahmen der EPZ sah. Diese Art der Europäisierung findet sich bereits in früheren Dokumenten. Im weiteren Verlauf der Pressekonferenz relativierte Scheel die Möglichkeiten der EPZ wieder: „Die Europäische Gemeinschaft ist erst auf dem Wege, eine eigene aussenpolitische Position sich zu erringen. Sie hat diese Position noch nicht, das ist unsere eigene Schuld. Wir hätten sie haben können, wenn wir unsere politische Einigung schneller vorwärts getrieben hätten. Aber wir haben sie noch nicht. In dieser Zeit also können wir nur dazu beitragen, Lösungen zu erleichtern, aber wir können sie nicht herbeiführen.“³⁴⁴ Die in der EPZ verabschiedeten Texte wurden nach den vorliegenden Akten in den Gesprächen nur in einem Fall explizit angesprochen. Weitere Einzelfragen des Konflikts wurden kaum behandelt, von Minister Scheel auch nicht aktiv eingebracht.

Der Nahostreferent Redies hielt sich Anfang September 1972 in Israel auf und traf mit verschiedenen Regierungsvertretern zusammen. Schwerpunkt des Diskussionspunktes „Der Nahostkonflikt und die Friedensbemühungen“ bildeten die israelischen Auffassungen. Obwohl die zweite Konsultationsrunde eigentlich zum Thema „Bilaterale Beziehungen und die Haltung der Bundesregierung“ stattfinden sollte, lag der Fokus auf den EPZ-Konsultationen, was Redies

342 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104924: Aufzeichnung Nowak, 6. Juni 1973, Betr.: Besuch Bundesminister Scheel in Beirut, hier: Arbeitssitzung.

343 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104924: Botschaft Beirut an das Auswärtige Amt, Kontr. Nr. 495, 30. Mai 1973, Betr.: Nahostreise des Bundesministers, hier: Besuch im Libanon, Anlage: Pressekonferenz des Bundesministers im Hotel St. Georges am 25. Mai 1973.

344 Ebd.

wie folgt kommentierte: „Dies ist schon für sich ein bemerkenswertes Faktum. Die Ausstrahlungskraft des werdenden Europa ist von aussen gesehen offenbar wesentlich grösser, als es uns selber im Hinblick auf die oft mühsamen Fortschritte des Einigungsprozesses berechtigt erscheinen mag. Für unsere eigenen Beziehungen zu Israel ergibt sich als Folge, dass wir für die Israelis immer mehr unter dem Blickwinkel eines wichtigen Mitglieds des sich einigenden Europas von Bedeutung werden“.³⁴⁵ Diese Einschätzung spricht dafür, dass eine eigene Nahostpolitik der Bundesregierung nicht wahrgenommen wurde, sondern lediglich im Verbund mit den EPZ-Staaten. Redies schildert hier ausschließlich die israelische Sichtweise, eigene Auffassungen finden sich nicht.

Im Juni 1973 unternahm Bundeskanzler Brandt eine Reise nach Israel. Im Vorfeld des Besuchs gab es Diskussionen über das Besuchsprogramm hinsichtlich der heiligen Stätten in der Altstadt Jerusalems. Von israelischer Seite war geplant worden, die deutsche Delegation während des gesamten Altstadt-Besuchs vom Jerusalemer Bürgermeister Teddy Kollek begleiten zu lassen. Dies wurde offiziell mit praktischen Erwägungen begründet, so könne etwa Kollek die anwesenden Journalisten in Schach halten. Dahinter vermutete die deutsche Botschaft in Tel Aviv jedoch etwas anderes: „Eigentlicher Grund für israelischen Wunsch ist natürlich politisches Interesse an Demonstration der Einheit Jerusalems unter Kollek und ganz allgemein Schritt auf dem Wege zur Anerkennung israelischen Standpunkts in der Jerusalem-Frage.“³⁴⁶ Bei Besuchen des amerikanischen, italienischen und britischen Außenministers war jeweils unterschiedlich verfahren worden. Daher wurde von italienischer Seite vorgeschlagen, diese Frage im Rahmen der EPZ zu erörtern. In den entsprechenden Unterlagen ist davon jedoch nichts zu lesen. Vonseiten arabischer Staaten wurden keine Einwände gegen den Besuch an sich vorgebracht, lediglich der Termin schien unglücklich gewählt, fiel der Besuch doch in die Zeit des Jahrestages des Sechstagekriegs. Im Namen der arabischen Botschafter in Bonn brachten die Vertreter Jordaniens, Libanons und Ägyptens die Sorge vor, dass der Besuchstermin als Übereinstimmung mit der israelischen Haltung aufgefasst werden könnte.³⁴⁷ Daher werde erwartet, dass der Bundeskanzler keine offiziellen Besuche in den besetzten Gebieten und Ost-Jerusalem

345 PA AA, B 21, Bd. 753: Aufzeichnung Redies, 28. September 1972, Betr.: Politische Gespräche in Israel vom 3.–7. September 1972.

346 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104771: Fernschreiben aus Tel Aviv Nr. 188 vom 12.4.1973.

347 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104771: Aufzeichnung Niemöller, 17. April 1973, Betr.: Bundeskanzler-Besuch in Israel, hier: Demarche der Botschafter Jordaniens und des Libanon sowie des ägyptischen Geschäftsträgers am 17. April 1973, 11.00 Uhr, bei dem Herrn Staatssekretär.

unternehme. Staatssekretär Frank versicherte den Vertretern, dass der Besuch nicht im Zusammenhang mit dem Jahrestag stehe und das Reiseprogramm keinen Anlass zur Sorge biete. Nachdem die israelische Seite akzeptiert hatte, dass der Besuch der Altstadt nur privater Natur sei, schlug sie überraschend vor, den Transport von der Klagemauer zur Jerusalemer Stadtverwaltung zu übernehmen, der durch Ostjerusalem führte. Dies sollte aber nicht wie geplant in neutralen Fahrzeugen geschehen, sondern in offiziellen israelischen Regierungswagen. Die deutsche Botschaft lehnte dies ab, da es als pro-israelische Handlung gedeutet werden könnte.³⁴⁸ Dies zeigt, wie versucht wurde, die Bundesrepublik für den eigenen Standpunkt zu instrumentalisieren.

Das erste Delegationsgespräch unter der Leitung der beiden Staatssekretäre Gazit und Frank begann mit einer ausführlichen Unterrichtung über die Lage im Nahen Osten aus israelischer Sicht.³⁴⁹ Staatssekretär Frank bemerkte anschließend allgemein zu den bilateralen Beziehungen:

„Die psychologischen Belastungen träten zunehmend in den Hintergrund, die Debatte, ob es sich um Sonderbeziehungen handele, um Beziehungen mit Sondercharakter usw., verliere gegenüber dem konkreten Inhalt des Verhältnisses an Interesse. Von unserer Seite sei in diesem Zusammenhang mit Nachdruck zu betonen, daß niemand, der in verantwortlicher Position mit den deutsch-israelischen Beziehungen zu tun habe, daran denke, daß die Vergangenheit vergessen werden könne. Es sei jedoch an der Zeit, die Debatte hierüber abzuschließen. [...] Wir selber bemühten uns gleichzeitig, zu einer ausgewogenen Nahostpolitik zu kommen. Ausgewogen heiße dabei, eine objektive Position gegenüber beiden Seiten zu erreichen, um mit gleicher Zunge sprechen zu können.“³⁵⁰

Auch im weiteren Verlauf der Gespräche kamen laut Aufzeichnung weder die EPZ noch Einzelfragen des Konflikts und die deutsche Haltung hierzu zur Sprache. Bundeskanzler Brandt und Ministerpräsidentin Meir sowie Außenminister Eban waren beim zweiten Delegationsgespräch anwesend. Eban brachte einleitend die bekannte israelische Kritik an den EPZ-Konsultationen zum Ausdruck. Darauf erwiderte Brandt: „Die Entwicklung Europas zu einer politischen Union werde sicher noch lange dauern, wahrscheinlich bis zum Ende des Jahrhunderts.

348 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104771: Fernschreiben aus Tel Aviv Nr. 287 vom 25.5.1973.

349 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104771: Aufzeichnung Redies, 13. Juni 1973, Betr.: Besuch des Herrn Bundeskanzlers in Israel, hier: Delegationsgespräche.

350 Ebd.

Gleichwohl bemühten sich alle Staaten, die Entwicklung schrittweise vorwärtszubringen, so etwa diskutiere man jetzt die Intensivierung der politischen Zusammenarbeit.“³⁵¹ Diese Bemühungen um eine gemeinsame Haltung würden auch in Zukunft fortgesetzt. An Bemerkungen Ebans anknüpfend, der die zunehmend koordinierte Stimmabgabe der europäischen Staaten in den Vereinten Nationen kritisierte, antwortete Brandt auch mit Blick auf die baldige Mitgliedschaft der Bundesrepublik: „Hinsichtlich der Abstimmung in den Vereinten Nationen würden wir die israelischen Bemerkungen im Gedächtnis behalten. Auch hier sei uns aber grundsätzlich an einer gemeinsamen europäischen Haltung gelegen. Wir würden uns gewiss bemühen, einseitigen Stellungnahmen entgegenzuwirken. Andererseits könne aber auch Israel nicht erwarten, daß Abstimmungen immer nach seinen Vorstellungen verliefen.“³⁵² Damit bekannte sich Brandt klar zur EPZ als „Institution“, ohne jedoch ins Detail der gemeinsamen Auffassungen zu gehen oder über die Rolle der EPZ für die deutsche Nahostpolitik zu sprechen. Was aus den Beispielen folgt, ist eine delegative Europäisierung in dem Sinne, dass eine Rolle der BRD ausschließlich im EPZ-Rahmen gesehen wurde. Die weitere Bezugnahme auf die EPZ erfolgte unterschiedlich je nach Gesprächspartner, sofern die EPZ und der Nahostkonflikt überhaupt thematisiert wurden.

4.3 Die EPZ-Erklärung vom November 1973

4.3.1 Inhalt der Erklärung

Die Erklärung der EPZ zum Nahostkonflikt vom 6. November 1973 wurde im Zuge des Oktoberkriegs 1973 erarbeitet. Nachdem die Neun bereits in einem gemeinsamen Appell einen Waffenstillstand angemahnt hatten, wandte sich der belgische Außenminister am 16. Oktober an seine europäischen Amtskollegen mit seiner Überzeugung „que l’Europe a la responsabilité de préciser son action diplomatique.“³⁵³ Daher schlug van Elsslande ein Treffen der zuständigen Vertreter der EPZ-Staaten vor, die den Ministern Optionen für weitere Aktionen vorlegen sollten. Dabei müssten folgende Elemente zugrunde gelegt werden: 1. Sofortige Waffenruhe, 2.

351 Ebd.

352 Ebd.

353 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104978: Brief des belgischen Außenministers an Walter Scheel, 16. Oktober 1973.

Anerkennung des Existenzrechts Israels durch die arabischen Staaten, 3. Anerkennung des Prinzips des Verbots gewaltsamen Gebietserwerbs durch Israel, 4. Organisation von Friedensverhandlungen mit dem Ziel, alle Bestimmungen der Resolution 242 umzusetzen, 5. Festlegung internationaler Garantiemaßnahmen für das erzielte Abkommen.³⁵⁴

Um zu untersuchen, ob von der Bundesregierung im Rahmen der Erklärung neue Positionen eingenommen wurden, sind zunächst die entsprechenden Auffassungen vor der Verabschiedung der Erklärung darzustellen. Noch vor der Veröffentlichung der gemeinsamen Erklärung erging am 19. Oktober 1973 ein Erlass des Auswärtigen Amts an mehrere deutsche Botschaften, in dem die Sprachregelung zum Thema „Unsere Haltung im Nahostkonflikt“ dargelegt wurde.³⁵⁵ Zunächst finden sich darin allgemeine Auffassungen wie die Bedeutung der Resolution Nr. 242 für eine Friedensregelung und die Ausgewogenheit der deutschen Nahostpolitik. Der EPZ kam folgende Rolle zu: „Die Bundesregierung strebt an, ihre Politik gegenüber dem Nahen Osten mit den Partnern der EG abzustimmen und eine Politik der Gemeinschaft zu entwickeln.“³⁵⁶ Dies verweist auf die bereits mehrfach erwähnten „zwei Gleise“ der deutschen Nahostpolitik, nämlich die nationalstaatliche Ebene und eine europäische Politik. So wenig Informationen diese Sprachregelung über die Art und Weise der Abstimmung der Politik enthält, so eindeutig ist die Aussage, dass sich die deutsche Nahostpolitik im europäischen Rahmen ausrichten würde. Andere Akteure, z. B. die Vereinigten Staaten, werden als Referenzpunkt nicht genannt. Vielmehr sollten die Gesprächspartner „vor allem auf die europäischen Interessen, die europäische Haltung im Konflikt und den Stand unserer europäischen PZ hingewiesen werden.“³⁵⁷ Dass die Bundesregierung dabei nicht den Eindruck erwecken wollte, sie verhalte sich in der EPZ passiv, geht aus der Sprachregelung ebenfalls hervor: „Es ist nicht unsere Absicht, uns hinter der Gemeinschaftsfront zu verstecken, sondern vielmehr die heute noch in Nuancen divergierenden Auffassungen durch eine gemeinsame Haltung zu ersetzen.“³⁵⁸

Dabei war der Bundesregierung klar, dass über die EPZ im deutschen Interesse gehandelt werden könnte, denn „[n]ur eine von den ‚Neun‘ gemeinschaftlich vertretene Politik dürfte angesichts der uns noch möglicherweise bevorstehenden Gefahren und Belastungen die Gewähr

354 Ebd.

355 PA AA, B 150, Bd. 291: Ortex Nr. 114 vom 19. Oktober 1973.

356 Ebd.

357 Ebd.

358 Ebd.

bieten, unseren Kurs durchzuhalten.“³⁵⁹ Worin dieser Kurs genau bestehe, wird nicht näher beschrieben. Die Formulierung einer gemeinsamen Position sollte nicht der Schlusspunkt der Konsultationen sein, sondern Ausgangspunkt für europäische Initiativen, z. B. einen Vorschlag für eine Friedensregelung.³⁶⁰ Die genannten Gastländer wurden damit auf ein mögliches Engagement der EPZ-Staaten hingewiesen, was der Wahrnehmung als gemeinsamer Akteur dienen würde.

Angesichts der Konsultationen in der EPZ und der erwarteten internationalen Diskussionen über den Nahostkonflikt wurden im Auswärtigen Amt Ende Oktober 1973 zu einigen Aspekten Positionen festgehalten, die die Grundlage der deutschen Nahostpolitik darstellten.³⁶¹ Ausgangspunkt war wie so oft die Resolution Nr. 242 vom 22. November 1967 mit ihren Prinzipien einer Friedensregelung. Dabei „kann man es als allgemeine Auffassung ansehen, dass eine Friedensregelung im Prinzip auf den Grenzen von vor dem Junikrieg 1967 basieren muss, von kleineren Änderungen hier und dort abgesehen (,minor rectifications‘), zumal die Resolution vom 22.11.1967 die ‚Unzulässigkeit von Gebietserwerb durch Krieg‘ ausdrücklich betont.“³⁶² Aus diesem Grund sah die Bundesregierung die Notwendigkeit, Garantien für Israel zu etablieren, um die „arabischen Ansprüche auf Souveränität über ihr Staatsgebiet mit den israelischen Erfordernissen nach Sicherheit in Übereinstimmung zu bringen.“³⁶³ Aus deutscher Sicht waren hierbei militärische, politische und rechtliche Garantien zu unterscheiden. Zu den militärischen Garantien gehörten entmilitarisierte Zonen unter der Kontrolle internationaler Truppen, die wiederum dem Sicherheitsrat zu unterstellen seien. An der Überwachung des Friedensvertrages müssten – im Sinne politischer Garantien – sowohl die USA als auch die Sowjetunion beteiligt sein. Die internationale Staatengemeinschaft insgesamt wurde dazu aufgerufen, den Friedensvertrag in rechtlicher Hinsicht zu garantieren. Geleitet wurden diese Überlegungen im Auswärtigen Amt von der notwendigen Ausgewogenheit zwischen der Souveränität arabischer Staaten über das 1967 besetzte Gebiet und dem israelischen Sicherheitsbedürfnis. Zu den Fragen der Garantien nahm insbesondere das im März 1972 gemeinsam verabschiedete Dokument aus-

359 Ebd.

360 Ebd.

361 PA AA, B 150, Bd. 291: Aufzeichnung Lahn, 29. Oktober 1973, Betr.: Anregungen für die Haltung der Bundesregierung zu den Fragen einer Nahost-Friedenslösung. Vgl. ebd. für die folgenden Ausführungen.

362 Ebd.

363 Ebd.

fürlich Stellung. Allerdings wurde der Text in diesem Zusammenhang nicht erwähnt. Ähnliches ist für zwei weitere Aspekte festzustellen, zu denen das Auswärtige Amt im Oktober 1973 Stellung bezog, nämlich die Jerusalemfrage und die Frage der freien Schifffahrt.³⁶⁴ Zu beiden Punkten lag ein europäischer Konsens vor, der inhaltlich mit der hier behandelten Aufzeichnung übereinstimmte, jedoch nicht angeführt wurde.

Was das Palästinenserproblem anbelangte, war man der Überzeugung, dieses nicht länger als reines Flüchtlingsproblem behandeln zu können, da sich die Palästinenser zu einem eigenständigen Faktor entwickelt hätten. Daher greife die Resolution der UN-Vollversammlung Nr. 194 (III) vom 11. Dezember 1948 zu kurz, in der den Palästinensern die Wahl gelassen werde zwischen der Rückkehr nach Israel und einer Entschädigung. Zwei Elemente wurden für die Lösung des Problems als zentral angesehen. Erstens müssten die Palästinenser aus den Flüchtlingslagern fest angesiedelt und ihnen Perspektiven geboten werden. „[D]arüber hinaus muss den Palästinensern in irgendeiner Form eine eigene Heimat, eine staatliche Identität gegeben werden, um ihnen das Gefühl zu nehmen, stets als Fremdlinge in den verschiedenen arabischen Ländern leben zu müssen.“³⁶⁵ Damit wurde auf deutscher Seite die Option eines palästinensischen Staates genannt, was über die bisherigen Überlegungen hinausgeht. Die Rolle der europäischen Staaten sei es, das Ansiedlungsprogramm finanziell auszustatten. Als Heimat wurde in der Aufzeichnung das Westjordanland genannt. In diesem Zusammenhang erfolgte als mögliche Regelung eine Bezugnahme auf den sog. Hussein-Plan von 1972. König Hussein von Jordanien sprach sich darin dafür aus, das Westjordanland und Jordanien als teilautonome Regionen zu etablieren, die hinsichtlich Außen- und Verteidigungspolitik jedoch eine gemeinsame Föderation bilden sollten. Allerdings müssten nach Ansicht Husseins die Palästinenser selbst bestimmen, ob sie diese Föderation bilden wollten. Da der Zeitpunkt der Selbstbestimmung aus deutscher Sicht noch auf Jahre hinaus unrealistisch erschien, lautete der Vorschlag, das Westjordanland bis dahin einer VN-Verwaltung zu unterstellen, bei gleichzeitiger jordanischer Souveränität.³⁶⁶ Eine direkte Verbindung zwischen den eigenen Positionen und der EPZ oder die Bezugnahme auf die bisher im EPZ-Rahmen verabschiedeten Dokumente erfolgte in dieser Aufzeichnung nicht. Erst am Ende des Textes wurde kurz auf frühere EPZ-Dokumente verwiesen. Dort wurde allerdings lediglich festgehalten, dass diese bei den weiteren

364 Ebd.

365 Ebd.

366 Ebd.

EPZ-Nahostkonsultationen „voraussichtlich [...] wieder eine Rolle spielen“ würden.³⁶⁷ Ebenfalls im letzten Absatz heißt es allgemein, dass die bisherigen EPZ-Dokumente in „ihren Grundgedanken [...] zu einer Friedensregelung im vorstehend angeführten Sinne Stellung“ nehmen.³⁶⁸ Da es sich bei dem ausgewerteten Dokument um eine interne Aufzeichnung handelt, scheint der Schluss naheliegend, dass für die Formulierung der eigenen Positionen die EPZ keine große Rolle spielte und offensichtlich keine Notwendigkeit gesehen wurde, diese mit den eigenen Auffassungen zu verbinden.

Am 6. November 1973 verabschiedeten die EPZ-Außenminister eine Nahosterklärung, in der zum ersten Mal öffentlich zum Nahostkonflikt Stellung bezogen wurde.³⁶⁹ Der Vergleich der in der Erklärung formulierten Positionen mit denjenigen, die zuvor von der Bundesregierung vertreten wurden, ermöglicht es festzustellen, ob sich durch die Zustimmung zu dieser Erklärung Änderungen in der deutschen Haltung ergaben, also von einer inhaltlichen Europäisierung gesprochen werden kann. Eingangs riefen die Neun die Konfliktparteien dazu auf, sich auf die Stellungen zurückzuziehen, die sie am 22. Oktober 1973 innehatten. Als zentral für die anzustrebenden Friedensverhandlungen wurde die Anwendung der Resolution Nr. 242 angesehen und die Vereinten Nationen (vor allem der Sicherheitsrat und der Generalsekretär), innerhalb derer die Verhandlungen stattzufinden hätten. Damit wurde jedoch, wie einem die Erklärung näher erläuternden Dokument zu entnehmen ist, kein anderer Weg zu einer Friedensregelung ausgeschlossen.³⁷⁰ In der Erklärung folgen einige Grundsätze eines Friedensabkommens, die aus Gründen der Vergleichbarkeit mit früheren Stellungnahmen vollständig zitiert werden:

„I. The inadmissibility of the acquisition of territory by force.

II. The need for Israel to end the occupation which it has maintained since the conflict of 1967.

III. Respect for the sovereignty, territorial integrity and independence of every state in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries.

367 Ebd.

368 Ebd.

369 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104978: Fernschreiben aus Brüssel Nr. 3779 vom 6.11.1973

370 PA AA, B 150, Bd. 292: Plurex-Drahterlass Nr. 4007 vom 7. November 1973.

IV. Recognition that in the establishment of a just and lasting peace account must be taken of the legitimate rights of the Palestinians.“³⁷¹

Schließlich verwiesen die Neun darauf, dass gemäß Resolution Nr. 242 eine Friedensregelung durch internationale Garantien abgesichert werden müsste, inklusive demilitarisierte Zonen und Friedenstruppen. Die genannten Aspekte wurden alle bereits früher genannt, entweder in der Resolution Nr. 242 oder den EPZ-Dokumenten, mit Ausnahme der Palästinenserfrage. In der Erklärung ist von legitimen Rechten der Palästinenser die Rede, was insofern eine Erweiterung der EPZ-Haltung darstellt, als bis dahin dieses Thema nur als Flüchtlingsproblem behandelt wurde. Die Bundesregierung jedoch war bereits vor der Verabschiedung der Erklärung dieser Ansicht und gestand den Palästinensern sogar eine eigene Heimat und eine staatliche Identität zu. Daher blieb die Erklärung hinter der Haltung der Bundesregierung zurück, zumal nicht näher beschrieben wurde, was unter „legitimen Rechten“ zu verstehen sei. Zudem ist in Punkt II. nicht mehr wie im Nahost-Bericht die Rede von der Möglichkeit einvernehmlicher Gebietsveränderungen. Eine Erklärung hierfür findet sich in den Akten nicht.

Davon unbenommen bleibt, dass sich die EPZ-Staaten mit der Erklärung zum ersten Mal gemeinsam zu grundlegenden Fragen des Nahostkonflikts äußerten und damit ein gemeinsames Auftreten als Akteur förderten. Bezogen auf die deutsche Haltung zum Nahostkonflikt findet sich in der Erklärung vom 6. November 1973 keine Formulierung, die als Änderung zu bewerten wäre. Dies geht auch aus einer Vorlage des Nahostreferenten Redies für die Rede des Ministers in der Haushaltsdebatte hervor, in der er bezüglich der zitierten Grundsätze der Erklärung kommentiert: „[B]ringt im Grunde ebenfalls nichts neues, sondern führt noch einmal die [...] Elemente an, auf denen ohne Zweifel jede Friedensregelung basieren muss“.³⁷² Welchen Zweck die Erklärung dennoch für die Bundesregierung hatte, ist in einer Aufzeichnung festgehalten, in der der Leiter des Referats für europäische Einigung, Otto von der Gablentz, verschiedene Aspekte hinsichtlich der Nahosterklärung der Neun festhielt. Zunächst stellte er darin klar, dass es sich bei der Erklärung nicht um eine Reaktion auf die Ölkrise gehandelt habe, sondern ein weiterer Teil des Versuchs sei, zu einer gemeinsamen Haltung zu kommen.³⁷³ Diese

371 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104978: Fernschreiben aus Brüssel Nr. 3779 vom 6.11.1973.

372 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104978: Redies an das Referat 011, 7. November 1973, Betr.: Stichworte zur EG-Erklärung für den Herrn Minister (Haushaltsdebatte).

373 Die arabischen Ölförderstaaten beschlossen im Zuge des Oktoberkrieges am 17. Oktober 1973, die Fördermengen und Exportquoten zu senken, was zu empfindlichen Preiserhöhungen führte. Damit sollte Druck auf die westlichen Staaten ausgeübt werden, sich für die arabischen Belange gegenüber Israel einzusetzen.

gemeinsame Haltung „ist dringend erforderlich, wenn die Neun ihrem Anspruch gerecht werden wollen, als ‚eigenständiges Ganzes‘ nach außen aufzutreten.“³⁷⁴ Die darauf basierende gemeinsame Politik könne sich aber nur auf der Grundlage des Konsenses aller neun Staaten entwickeln, der nicht mit Präferenzen aller einzelnen Staaten übereinzustimmen brauche. Hier tritt erneut das Motiv in den Vordergrund, Europa als internationalen Akteur zu etablieren, ohne dabei den Anspruch zu erheben, die nationalen Nahostpolitiken zu ersetzen. Des Weiteren betonte von der Gablentz, dass eine weiterführende Interpretation der Erklärung nur gemeinsam erfolgen könne. Diese Überlegungen finden sich in einer Weisung zur Nahost-Erklärung wieder, in der formuliert wird, dass die Erklärung „keine Summe der Auffassungen der neun Regierungen, sondern etwas Neues [ist]“³⁷⁵ und als Beginn einer europäischen Nahostpolitik betrachtet werde. Bei der Erarbeitung einer gemeinsamen Haltung spielten europapolitische Gründe eine wichtige Rolle. „In einem Augenblick, in dem Europa beginnt, als eigenständiges Ganzes in der Außenpolitik aufzutreten, werden die Neun gefordert, in einer weltpolitisch entscheidenden Frage Stellung zu nehmen, die ihre Lebensinteressen berührt und ihre Zusammenarbeit auf die Probe stellt. Sich dieser Herausforderung nicht zu stellen, könnte das auf dem Wege zur europäischen Einigung bereits Erreichte gefährden.“³⁷⁶

Es ging demnach also mehr um Europa als weltpolitischen Akteur als um nationale Nahostpolitiken. Insofern ist die Frage interessant, ob in den bilateralen Kontakten nach der ersten veröffentlichten Erklärung eine verstärkte Bezugnahme auf die EPZ und speziell die Erklärung zu erkennen ist. Von der Gablentz schrieb den Neun auch eine nahostpolitische Verantwortung zu und nannte als Ziel einen möglichen Beitrag zur Erreichung einer Friedensregelung, ohne diese näher zu beschreiben. Wichtig erschien ihm, Europa als wichtigen Partner der Staaten des Nahen Ostens zu etablieren. Bislang ist festzuhalten, dass sich auf inhaltlicher Ebene durch die Konsultationen im EPZ-Rahmen keine Veränderungen bei der Haltung der Bundesregierung ergaben, abgesehen von der Erweiterung und Präzisierung einzelner Aspekte. In anderer Hinsicht ist jedoch darauf zu verweisen, dass durch die Veröffentlichung einer gemeinsamen Erklärung, die zu aktuellen Problemen (mehr oder weniger) konkret Stellung bezog, die internationale Sichtbarkeit der EPZ erhöht wurde bzw. dies zumindest beabsichtigt war.

374 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 108882: Aufzeichnung von der Gablentz, 7. November 1973, Betr.: Argumente zur Nahosterklärung der Neun von 6.11.1973.

375 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 108882: Von der Gablentz über Herrn Dg 20 an das Referat 240, 8. November 1973, Betr.: Ortex zur Nahost-Deklaration der Neun vom 6.11., Anlage.

376 Ebd.

Einen Tag nach der Verabschiedung der Erklärung empfing Staatssekretär Frank im Auswärtigen Amt Journalisten zu einem Hintergrundgespräch zu besagter Erklärung.³⁷⁷ Grund hierfür war die nach Ansicht des Staatssekretärs öffentliche Unkenntnis der aktuellen Lage. Das Gesprächsprotokoll gibt Aufschluss darüber, welches Bild das Auswärtige Amt in der Presse zeichnen wollte. Das Hintergrundgespräch bestand aus zwei Teilen. Zunächst berichtete Frank ausführlich über die aktuelle Situation, daran schlossen sich Fragen der Journalisten an. Zunächst legte Frank die Gründe für die Erklärung dar. Diese lägen zum einen schlicht in der Verantwortung für den Frieden, zum anderen in der europapolitischen Verantwortung der Neun, nämlich in der „Frage, ob die politische Zusammenarbeit der Neun in einer solchen Krisenbelastung [...] ihre Feuertaufe abzulegen in der Lage ist und damit die Hoffnung auf eine politische Union eine reale Chance hat oder nicht.“³⁷⁸ Hier ging es für Frank darum, die politische Integration erfolgreich zu gestalten, am Nahostkonflikt kam man dabei nicht vorbei. Abgezielt wurde darauf, „daß durch diese politische Zusammenarbeit Europas [...] eine neue politische Entität entsteht, die als ein neuer Faktor [...] in der Weltpolitik auftritt.“³⁷⁹ Um dieses Ziel zu erreichen, musste gerade in Krisensituationen ein gemeinsames Auftreten erfolgen. Staatssekretär Frank schilderte gegenüber den Journalisten auch die Konsequenzen, die mit diesem Vorhaben einhergehen: „Es ist eben nicht zu machen, wir müssen für die europäische Einigung einen Preis zahlen, und der Preis besteht darin, daß jede der neun Regierungen, ob sie glücklich ist oder nicht, die Solidarität aufbringt, um zu sagen, wenn sie nach ihrer Nahostpolitik gefragt wird: bitte, hier in diesem Dokument ist die europäische Position enthalten, und die europäische Position ist, weil wir Europa bejahen, weil wir Europa wollen, auch unsere Position.“³⁸⁰ Was Frank hier beschrieb, ist in einem intergouvernemental organisierten Politikbereich eine Selbstverständlichkeit: Ohne die Zustimmung einer jeden Regierung wird ein gemeinsames Dokument schlichtweg nicht verabschiedet. Daher erscheint es in der Natur der Sache liegend, dass die europäische Position auch die nationale Position ist, weil der europäischen sonst nicht zugestimmt worden wäre. Die interessante Frage ist, ob die Bundesregierung in

377 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104978: BPA/C.v.D. Stenograph. Dienst, Hintergrundgespräch am Mittwoch, 7. November 1973 um 12.00 Uhr im Auswärtigen Amt, Thema: Nahostdeklaration der Europäischen Gemeinschaft.

378 Ebd.

379 Ebd.

380 Ebd.

diesem Sinne gehandelt hat, also die eigene Position nicht mehr als deutsche, sondern als europäische Position „verkauft“ hat, obwohl – wie bisher gezeigt wurde – keine substantiellen Veränderungen erkennbar waren.

Auch Frank betonte, dass die Erklärung keine kurzfristige Reaktion auf die Ölkrise war. Er wies darauf hin, dass Überlegungen bezüglich einer Reduzierung der Produktion schon länger aus ökonomischen Gründen in arabischen Kreisen diskutiert worden wären und es auch ohne Krieg zu einer Kürzung gekommen wäre.³⁸¹

Auf Nachfrage schilderte Frank den Charakter der Erklärung: Man müsse entscheidenden Wert darauf legen, „daß diese Erklärung der Neun nicht die Summe von neun Positionen ist, sondern eine europäische Position. Und wir werden diese Position vor uns hertragen wie ein Schutzschild und werden sagen: das ist die europäische Position, und indem wir sie akzeptieren, beweisen wir auch, daß wir gute Europäer sind.“³⁸² Dies bringt deutlich zum Ausdruck, dass es sich um zwei getrennte Bereiche handelte: Einerseits um die europäische Haltung, die einen Konsens der beteiligten Regierungen erfordert, von diesen akzeptiert und als Instrument genutzt wird, Europa als Akteur in der Weltpolitik zu etablieren; andererseits um die nationale Nahostpolitik, die weiterhin fortbestehen, sich dabei durchaus rhetorisch an dem europäischen Konsens orientieren und ggf. auf diesen beziehen kann, da dieser den eigenen Auffassungen nicht widerspricht, ja gar nicht widersprechen kann.

Im Unterschied zu früheren von der EPZ verabschiedeten Dokumenten kann im Fall der Erklärung vom November 1973 nicht vorgebracht werden, es handle sich um ein internes Papier. Durch die Veröffentlichung kam der Erklärung eine größere Verbindlichkeit zu. Zwischen den Ministern herrschte Übereinstimmung, sich nicht im Widerspruch zur Erklärung zu verhalten.³⁸³

Der ägyptische Botschafter zeigte sich in einem Gespräch mit dem Staatssekretär im Auswärtigen Amt einen Tag nach Veröffentlichung der Erklärung zufrieden mit deren Inhalt. Auf seine Frage, ob es sich dabei nun um die Haltung der Bundesregierung handle, gab Frank eine Antwort, die über bisherige Qualifikationen hinausging. Die gemeinsame europäische Linie „trete an die Stelle der einzelnen Regierungen und löse diese gewissermaßen ab. Insofern sei

381 Ebd.

382 Ebd.

383 PA AA, B 150, Bd. 292: Plurex-Drahterlass Nr. 4007 vom 7. November 1973.

die im Kommuniké vertretene Linie nunmehr auch die Linie der Bundesregierung.³⁸⁴ Gegenüber Kairo wurde damit der Eindruck vermittelt, es gebe ausschließlich eine europäische Haltung und diese stimme vollständig mit den nationalen Auffassungen überein. Zudem suggeriert das Wort „nunmehr“, dass sich die Haltung der Bundesregierung verändert habe. Angesichts der positiven Resonanz aus Kairo auf den europäischen Konsens schien es offensichtlich angebracht, die Bedeutung der EPZ-Konsultationen besonders hervorzuheben. Von einer „Ablösung“ der nationalen Standpunkte durch die europäische Linie ist hingegen schon nichts mehr zu lesen in einem Erlass vom 7. November 1973 an die deutschen Botschaften in den EPZ-Staaten. Darin wurden die deutschen Vertreter angewiesen, an entsprechender Stelle der Gastregierung über das Gespräch mit dem ägyptischen Botschafter zu berichten. Die Antwort von deutscher Seite auf die positiven Äußerungen des Botschafters wird in dem Erlass folgendermaßen beschrieben: „Die Bundesregierung habe die Erklärung der ‚9‘ aus zwei Gründen begrüßt. Einmal zeigt sie, dass die europäischen Regierungen gerade in Krisenzeiten in der Lage seien, zu einer gemeinsamen Haltung zusammenzufinden. Dies gebe zu der berechtigten Hoffnung Anlass, dass die Entwicklung zu einem geeinten Europa sich auf einem guten Weg befinde. Zum anderen glaubten wir, dass gerade in der jetzigen schwierigen Phase im Nahen Osten eine klare Aussage von europäischer Seite sowohl den beiden Großmächten wie den Konfliktparteien wichtig gewesen sei und nicht ohne Einfluss sein werde.“³⁸⁵ In der innereuropäischen Kommunikation stand die Etablierung als gemeinsamer Akteur im Vordergrund. Dies verstärkt die Ansicht, dass mit obigen Äußerungen speziell die ägyptische Regierung zufrieden gestellt werden sollte. Positive Reaktionen auf die Erklärung wurden auch aus Damaskus und Beirut berichtet.³⁸⁶

Im Gegensatz dazu kam aus Jerusalem scharfe Kritik an der EPZ-Erklärung, die israelische Regierung veröffentlichte sogar eine Gegenerklärung. Der Hauptvorwurf lautete, dass es Europa um Öl ginge, nicht um Frieden. Daraus folge eine unzulässige Formulierung bezüglich der Territorialfrage. Zudem wurden die Äußerungen bezüglich der Friedenstruppen und internationaler Garantien kritisiert, da sich die europäischen Staaten in bisherigen Auseinandersetzungen 1967 und 1973 nicht engagiert hatten: „The nine governments also speak of international

384 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104952: Vermerk Redies, 13. November 1973, Betr.: Gespräch des Herrn Staatssekretärs mit dem ägyptischen Botschafter am 7. November.

385 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104978: Plurex-Drahterlass Nr. 4025 vom 7.11.1973.

386 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104978: Fernschreiben aus Beirut Nr. 512 vom 9.11.1973; ebd.: Fernschreiben aus Damaskus Nr. 193 vom 9.11.1973.

guarantees, but in Israel it is remembered that the European governments were unable to prevent dangerous assaults on Israel's security and maritime rights in 1967 and 1973, nor were they among the governments which helped secure a cease-fire in October 1973.³⁸⁷ Aus israelischer Sicht seien Garantien selten mehr als Phrasen. Der deutsche Botschafter in Tel Aviv, Puttkamer, fasste die Gegenerklärung prägnant zusammen: „Abba Eban wirft den Neun praktisch vor, daß sie in imperativem Ton anspruchsvolle Vorschläge machen, jedoch nicht die Macht besitzen, ihren Vorstellungen Nachdruck zu verleihen. Der Hinweis darauf, daß keiner der neun Staaten zu denen gehörte, denen die Feuereinstellung zu verdanken ist, kommt einer fast höhnischen Zurechtweisung gleich“.³⁸⁸

Der israelische Botschafter in Bonn wurde am 12. November 1973 im Auswärtigen Amt in dieser Sache vorstellig. Aus seiner Sicht diene die Erklärung der Neun weder dem Frieden, noch könne sie als ausgewogen bezeichnet werden. Zudem sei die Erklärung in der Flüchtlingsfrage gegensätzlich zur Resolution Nr. 242, auf deren Inhalt die israelische Regierung bestehe. Der Leiter der Politischen Abteilung 2, Ministerialdirektor van Well, wies die Vorwürfe zurück: „[Die] Erklärung der ‚9‘ sei weder Ergebnis einer arabischen Erpressung noch unüberlegter Entscheidung.“³⁸⁹ Ferner dürfe in die Erklärung nicht zu viel hineininterpretiert werden, denn sie stelle „keinen Bruch in der Politik der Bundesregierung dar, sie sei vielmehr kontinuierliche Fortsetzung der bisherigen Haltung im Nahostkonflikt“.³⁹⁰ Verglichen mit den Äußerungen des Staatssekretärs gegenüber dem ägyptischen Botschafter formulierte van Well zurückhaltend, was die Bedeutung der Erklärung anbelangte, rückte jedoch nicht von dem Text an sich ab. Diese Haltung wurde in einem weiteren Gespräch bekräftigt. Van Well berichtete Ben-Horin darin über die letzte Sitzung des Politischen Komitees, in der Übereinstimmung geherrscht habe, an der Erklärung festzuhalten. Vielmehr habe Israel den Text einseitig bewertet und nicht zur Kenntnis genommen, dass in der Erklärung von anerkannten und sicheren Grenzen die Rede sei.³⁹¹

387 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104978: Fernschreiben aus Tel Aviv Nr. 694 vom 9.11.1973.

388 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104978: Botschaft Tel Aviv an das Auswärtige Amt, Bericht Nr. 1566/73, 13. Nov[ember] 1973, Betr.: Israelische Gegenerklärung zur Nahost-Resolution der neun EG-Staaten vom 6.11.1973.

389 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104952: Aufzeichnung Kuhnt, 14. November 1973, Betr.: Gespräch des israelischen Botschafters Ben-Horin mit Herrn D 2 am 12. November 1973.

390 Ebd.

391 PA AA, B 150, Bd. 293: Aufzeichnung Redies, 20.11.1973, Betr.: Besuch des israelischen Botschafters bei Herrn D 2 am 16. November.

Wie gezeigt wurde, kann im Zusammenhang mit der EPZ-Erklärung vom November 1973 nicht von einer inhaltlichen Europäisierung gesprochen werden. Verglichen mit Positionen aus der Zeit davor finden sich keine Änderungen, wie auch der Leiter des Nahostreferates äußerte. Andererseits stellte die Erklärung die erste gemeinsame offizielle Äußerung der EPZ-Staaten zum Nahostkonflikt dar. Das Ziel dieser deklaratorischen Europäisierung bestand darin, Europa als internationalen Akteur zu etablieren, wie insbesondere aus dem Hintergrundgespräch von Staatssekretär Frank hervorgeht. Gewissermaßen eine delegative Europäisierung par excellence stellt die Äußerung des Staatssekretärs gegenüber dem ägyptischen Botschafter dar. Die Ablösung der eigenen Haltung durch die europäische Linie bedeutet nichts anderes als die komplette Auslagerung des entsprechenden Politikbereichs auf die europäische Ebene. Selbstverständlich ist die Äußerung im Zusammenhang mit den Beziehungen zu Ägypten zu betrachten und zu relativieren, wie sich bereits dem Erlass kurz nach dem Gespräch entnehmen lässt. Zudem spricht die erwähnte Nichtbeachtung der EPZ in den internen Dokumenten ebenfalls gegen die praktische Umsetzung der Ablösung einer eigenen durch eine europäische Linie.

4.3.2 Der Nahostkonflikt als Thema bilateraler Beziehungen der BRD

Im Januar 1974 trafen der algerische Industrie- und Energieminister Abdessalam sowie der saudi-arabische Erdölminister Yamani in der Bundesrepublik mit verschiedenen Regierungsvertretern zusammen. Hauptthema des Gesprächs mit Außenminister Scheel war die „Frage der deutschen Haltung im Nahost-Konflikt im Lichte der Neuner-Resolution“.³⁹² Das wichtigste Anliegen der beiden Minister bestand darin, von deutscher Seite eine präzise Auskunft darüber zu erhalten, ob die Erklärung vom November 1973 in dem Sinne zu interpretieren sei, dass sich Israel aus allen besetzten Gebieten zurückziehen habe. Ihrer Auffassung nach sei die Erklärung diesbezüglich bewusst zweideutig formuliert. Eindeutig hingegen teilten die Minister mit, welche Haltung sie selbst – die sie nach eigenen Angaben im Auftrag der erdölproduzierenden arabischen Länder agierten – bevorzugten: „Für die künftigen Beziehungen zwischen den arabischen Ländern und Europa sei es von entscheidender Wichtigkeit, dass Europa sich deutlicher als bisher erkläre, dass es für die Räumung aller von Israel besetzter Gebiete sei.“³⁹³ Um keine

392 PA AA, B 150, Bd. 297: Vermerk Dg. 40, 17. Januar 1974, Betr.: Wesentlicher Inhalt der Gespräche der Minister Abdessalam und Yamani mit dem Herrn Bundesminister am 17. Januar 1974.

393 Ebd.

Missverständnisse aufkommen zu lassen, wurde darauf hingewiesen, dass diese „Klarstellungen“ bis zum nächsten Treffen der arabischen Ölminister Mitte Februar erfolgt sein sollten, um „gute Voraussetzungen [...] für die Lösung der noch bestehenden Probleme im energiepolitischen Bereich“³⁹⁴ zu schaffen. In seiner Antwort wies der deutsche Außenminister Walter Scheel zunächst auf das allgemeine Bestreben der Bundesregierung hin, im Kreis der Neun eine gemeinsame Haltung zu erreichen, was durch die Erklärung vom November erreicht worden sei. „Die darin zum Ausdruck gekommene Position sei unsere Haltung, die wir gegenüber jeder Seite mit Festigkeit vertreten.“³⁹⁵ Die Notwendigkeit einer Präzisierung der Erklärung sah Scheel zunächst nicht. Allerdings bot er den beiden Ministern an, ihren Wunsch im EPZ-Rahmen vorzubringen und dort den Teil der Neuner-Erklärung mit Bezug zur Rückzugs- bzw. Grenzfrage erneut zu erörtern.

Bereits am Tag nach dem Treffen der Minister kam die EPZ-Arbeitsgruppe Naher Osten zusammen, und der deutsche Vertreter unterrichtete seine Kollegen über den Besuch der arabischen Minister sowie deren Anliegen. Nach einer kurzen Diskussion kamen die Nahostreferenten überein, keine weiteren gemeinsamen Erläuterungen und Interpretationen zu formulieren. Der deutschen Regierung oblag es als Präsidentschaft in der EPZ, die arabischen Regierungen über diesen Entschluss in Kenntnis zu setzen.³⁹⁶

Im Auswärtigen Amt jedoch sprach sich der Politische Direktor der Abteilung 3, Lahn, für eine Präzisierung der deutschen Haltung aus. Er verwies dabei auf Äußerungen der italienischen und belgischen Regierung, die sich für einen vollständigen israelischen Rückzug ausgesprochen hätten – abgesehen von möglichen Grenzänderungen, die jedoch nur bei Einvernehmen vorgenommen werden könnten. Ein Unterlassen ähnlicher Initiativen hätte für die Bundesrepublik negative Folgen: „Wir laufen nunmehr Gefahr, dass sich eine neue arabische Druckwelle auf die europäischen Länder künftig überwiegend gegen uns richten würde. Mit einer wieder stärker werdenden Politisierung der Erdölpolitik muss vor allem bei Störungen in den Friedensbemühungen gerechnet werden.“³⁹⁷ In dieser Situation schien es vordringlich, sich bilateral mit den Vertretern der arabischen (Öl-) Staaten zu verständigen. Zu diesem Zweck wurden am 30.

394 Ebd.

395 Ebd.

396 PA AA, B 150, Bd. 297: Vermerk Niemöller, 22. Januar 1974, Betr.: Sitzung der Arbeitsgruppe Naher Osten am 18.1.1974.

397 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104956: Lahn an Herrn Minister über Staatssekretär, 31. Januar 1974, Betr.: Schreiben des Herrn Ministers an die Erdölminister Yamani und Abdessalam, S. 2.

Januar 1974 gleichlautende Schreiben an den algerischen und saudi-arabischen Minister gesendet, in denen Außenminister Scheel die deutsche Haltung darlegte.

Das Schreiben beginnt mit dem Verweis auf die bereits erfolgte Unterrichtung über die Entscheidung der Neun, keine weitere Stellungnahme zu ihrer Erklärung abzugeben. Dies wurde anschließend ergänzt um die „eigene Haltung der Bundesregierung“.³⁹⁸ Damit legte Scheel nicht die Erklärung der Neun weiter aus, sondern äußerte sich ausschließlich bezüglich der deutschen Haltung. Allerdings erfolgte dadurch im Gegensatz zu den Äußerungen von Staatssekretär Frank gegenüber dem ägyptischen Botschafter eine klare Trennung zwischen der europäischen und der deutschen Haltung. Hinsichtlich der Grenzfrage wurde den Ministern mitgeteilt, dass die Bundesregierung prinzipiell von der Möglichkeit friedlich vereinbarter Grenzänderungen zwischen Staaten ausgehe, was „unserer Auffassung [entspricht], dass das Recht auf eine Wiedervereinigung des deutschen Volkes offen gehalten werden muss.“³⁹⁹ Die Haltung wurde mit einem deutschlandpolitischen Argument begründet, nicht etwa damit, dass dies europäischer Konsens sei, obwohl das Papier vom Mai 1971 diese Formulierung („rectifications mineures“) enthielt. Bezogen auf den Nahostkonflikt bedeutete dies aus Sicht der Bundesregierung, dass ohne einvernehmlich beschlossene Grenzänderungen von denjenigen Grenzen auszugehen sei, die vor dem Sechs-Tage-Krieg 1967 bestanden hatten. Daraus folgte die Notwendigkeit des vollständigen Rückzugs israelischer Truppen aus den besetzten Gebieten, wenn die Akteure nichts anderes vereinbaren würden.⁴⁰⁰

Bei einer Europäisierung der deutschen Außenpolitik wäre zu erwarten gewesen, dass Außenminister Scheel den Inhalt der Erklärung vom November 1973 als deutsche Position wiedergegeben hätte ohne Ergänzungen zur „eigenen“ Haltung zu machen. Die für die Bundesregierung übermittelten Auffassungen stellten jedoch keinen Widerspruch zur Erklärung dar. Aus dem darin enthaltenen Grundsatz der Unzulässigkeit des gewaltsamen Gebietserwerbs können die genannten Positionen abgeleitet werden. Dem Vorgang sollte nach Möglichkeit keine allzu große Aufmerksamkeit zuteilwerden, eine Veröffentlichung des Briefes war nicht vorgesehen. Auf Weisung von Staatssekretär Frank war es den deutschen Auslandsvertretungen lediglich

398 PA AA, B 150, Bd. 298: Plurex-Drahterlass Nr. 681, 13.2.1974, Betr.: Besuche Yamani und Abdessalam.

399 Ebd.

400 Ebd.

gestattet, einzelne Teile des Briefes vorzulesen, der Brieftext durfte jedoch nicht ausgehändigt werden.⁴⁰¹

Die israelische Regierung zeigte sich enttäuscht, nachdem sie Kenntnis von den Schreiben an die arabischen Minister erlangt hatte. Das Gespräch zwischen dem israelischen Botschafter in Bonn, Ben-Horin, und Staatssekretär Frank am 27. März 1974 hatte dann auch die Frage zum Gegenstand, inwiefern die Briefe eine Abkehr von der Erklärung vom November 1973 darstellten.⁴⁰² Ben-Horin warf der Bundesregierung vor, über die Nahosterklärung hinausgegangen zu sein und dadurch der arabischen Seite nachgegeben zu haben. Staatssekretär Frank schilderte die Angelegenheit aus deutscher Sicht. Nachdem bei den europäischen Partnern keine Bereitschaft bestanden habe, eine weitergehende gemeinsame Interpretation der Erklärung zu erarbeiten, sei von einem Partner (Italien) dennoch eine sehr weitgehende Erklärung abgegeben worden. Dies habe die Bundesregierung veranlasst, ihrerseits tätig zu werden und ihre Haltung in Form eines Briefes mitzuteilen. Was inhaltliche Aspekte anbelange, „müsste der Inhalt des Briefes auf dem Hintergrund unserer Haltung zu den eigenen Grenzproblemen gesehen werden.“⁴⁰³ Der israelische Botschafter sollte seiner Regierung mitteilen, dass die Bundesregierung durch die Briefe keine Änderung oder Erweiterung der Neuner-Erklärung sehe. Dies stimmt insofern, als Scheel die Erklärung nicht interpretierte, sondern – um die in der Einleitung zitierte Äußerung Redies‘ aufzugreifen – das zweite Gleis der deutschen Nahostpolitik thematisierte. Ben Horin überzeugte das jedoch nicht. Wie oben bereits angedeutet, beruhte die Haltung der Bundesregierung in der Grenz- wie in der Rückzugsfrage auf dem Prinzip der Unzulässigkeit des gewaltsamen Gebietserwerbs. Daraus ergebe sich, „daß im Krieg besetzte Gebiete geräumt werden müssen, sofern die Beteiligten nicht in einer einvernehmlichen Regelung eine Grenzänderung vereinbaren.“⁴⁰⁴ Diese Folgerung war so explizit in der Neuner-Erklärung zwar nicht enthalten, aber keine neue Haltung der Bundesregierung. Begründet wurde dies auch gegenüber der israelischen Seite mit einem deutschlandpolitischen Argument (eigene Grenzprobleme) und nicht etwa mit dem europäischen Konsens hierüber (Nahost-Bericht 1971).

401 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104956: Vermerk Dg. 31, 21. März 1974.

402 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104770: Niemöller an Herrn Staatssekretär, 28. März 1974, Betr.: Gespräch Staatssekretär Dr. Frank mit dem israelischen Botschafter Ben-Horin am 27. März.

403 Ebd.

404 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104770: Niemöller über Dg 31 an Büro Staatssekretäre, 26. März 1974, Betr.: Gespräch des Herrn Staatssekretärs mit dem israelischen Botschafter Ben-Horin, hier: Briefe des Herrn Bundesministers an die Erdölminister Yamani und Abdessalam, Anlage: Sprechzettel.

Mehrere Reisen des deutschen Bundeskanzlers und des deutschen Außenministers in Staaten des Nahen Ostens boten die Gelegenheit, den Nahostkonflikt und die Haltung der Bundesregierung dazu zu thematisieren. Im April 1974 war Brandt beim algerischen Präsidenten Boumediène in Algier zu Gast. Dabei wurden sowohl bilaterale als auch internationale Fragen thematisiert. Der Schwerpunkt des ersten Gesprächs am 19. April lag dabei auf weltwirtschaftlichen Problemen sowie Möglichkeiten der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Europa und Algerien bzw. den arabischen Staaten.⁴⁰⁵ Im zweiten Gespräch wurden zunächst Fragen der bilateralen Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik und Algerien besprochen, wie etwa die Beteiligung Deutschlands an der Industrialisierung Algeriens. Präsident Boumediène führte im weiteren Verlauf seine Auffassungen zum Nahostkonflikt aus. Dauerhafter Friede sei nur möglich, wenn sich Israel aus allen besetzten Gebieten zurückziehe und die Interessen der Palästinenser berücksichtigt würden. Aus algerischer Sicht sollten sich die arabischen Staaten weiter Europa annähern, um sich von den beiden Großmächten zu lösen. Bundeskanzler Brandt schilderte daraufhin seine Sicht auf Europa: „Europa sei wirtschaftlich ein bedeutender Faktor, politisch nicht ganz erwachsen, militärisch einem Mann vergleichbar, dem man einen Arm auf den Rücken gebunden hat. Der Gegensatz zwischen wirtschaftlicher Stärke und politischer Schwäche sei besonders krass am Beispiel der Bundesrepublik zu erkennen.“⁴⁰⁶ Als Grundlagen der Haltung der Bundesregierung im Nahostkonflikt führte Brandt anschließend die Resolutionen der Vereinten Nationen an sowie die Erklärung der EPZ. Zustimmung erhielt Boumediène in seiner Ansicht, dass die Berücksichtigung der Rechte der Palästinenser wesentlicher Bestandteil einer Lösung sei. Ohne weiter auf den Konflikt einzugehen erläuterte Brandt das Ziel, zukünftig in Europa „Strukturen gemeinsamer Regierungen aufzubauen.“⁴⁰⁷ Solange dies jedoch noch nicht erreicht sei, könne Europa keine große Rolle spielen. Das Thema Nahostkonflikt nahm insgesamt wenig Raum ein. Offenbar bestand diesbezüglich kein Klärungsbedarf.

Am 21. April 1974 reiste der Bundeskanzler weiter nach Kairo und traf dort mit Präsident Sadat zusammen. Im ersten Gespräch der beiden Regierungschefs legte Sadat seine Sicht auf die gegenwärtige Situation im Nahen Osten dar. Dabei ging es um die Lage im syrisch-israelischen Grenzgebiet, nicht um allgemeine Fragen des Konflikts. Bundeskanzler Brandt äußerte

405 PA AA, B 150, Bd. 303: Aufzeichnung über ein Gespräch zwischen dem Herrn Bundeskanzler und Präsident Boumediène in Algier am 19.4.1974.

406 Ebd.

407 Ebd.

ebenfalls keine Ansichten zu Einzelfragen des Konflikts, sondern bemerkte zur Rolle Europas (von der Bundesrepublik alleine war nicht die Rede): „[D]ie Neun seien bereit, ihre Rolle zu übernehmen und wirtschaftlich könne man bereits jetzt in engere Zusammenarbeit eintreten. Im politischen Bereich sei er allerdings der Auffassung, es sei besser, wenn Europa seine Rolle erst dann voll übernehme, wenn der Einigungsprozess weiter fortgeschritten sei.“⁴⁰⁸ Die Rolle der Bundesrepublik wurde gar nicht eigens thematisiert, sondern im Verein mit den anderen EPZ-Staaten gesehen, wenn auch erst zu einem späteren Zeitpunkt. Sadat erläuterte daraufhin die Haltungen anderer arabischer Staaten. Hauptsächlich jedoch wurden Aspekte der wirtschaftlichen Zusammenarbeit diskutiert.

Der Aufenthalt in Kairo bot ebenfalls Gelegenheit, mit dem Generalsekretär der Arabischen Liga, Mahmoud Riad, zusammenzutreffen. Die Unterhaltung beschränkte sich jedoch – zumindest laut vorliegender Aufzeichnung – auf Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Europa und arabischen Staaten.⁴⁰⁹ In einer Pressekonferenz am Vorabend seiner Abreise führte Brandt zum Nahostkonflikt aus:

„Die Haltung der Bundesregierung in dieser Frage wird von den Resolutionen bestimmt, welche der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im November 1967 und im Oktober 1973⁴¹⁰ verabschiedet hat. Meine Regierung hat darüber hinaus Ende vorigen Jahres an gemeinsamen Beschlüssen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft mitgewirkt, Beschlüsse, in denen die Haltung unserer Staatengruppe definiert wird. Dazu gehört, dass wir

408 PA AA, B 150, Bd: 303: Aufzeichnung über ein Gespräch zwischen dem Herrn Bundeskanzler und Präsident Sadat am 21.4.1974.

409 PA AA, B 150, Bd. 303: Aufzeichnung über ein Gespräch des Herrn Bundeskanzlers mit dem Generalsekretär der Arabischen Liga, Mahmoud Riad, in Kairo am 22.4.1974.

410 Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedete im Oktober 1973 mehrere Resolutionen zum Nahostkonflikt. In Resolution Nr. 338 vom 22. Oktober 1973 rief er alle Konfliktparteien zu einem sofortigen Waffenstillstand auf und dazu, die Resolution Nr. 242 umzusetzen sowie Friedensverhandlungen zu beginnen. Siehe Resolution 338 (1973) of 22 October 1973, abrufbar unter: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/338\(1973\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/338(1973)) (5.8.2017). Resolution Nr. 339 vom 23. Oktober 1973 beinhaltete die Aufforderung an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, VN-Beobachter zur Überwachung des Waffenstillstands zu entsenden. Siehe Resolution 339 (1973) of 23 October 1973, abrufbar unter: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/339\(1973\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/339(1973)) (5.8.2017). Gegenstand der Resolutionen Nr. 340 und 341 vom 25. bzw. 27. Oktober 1973 war v. a. die Aufstellung einer „United Nations Emergency Force“ zur Absicherung des Waffenstillstands. Siehe Resolution 340 (1973) of 25 October 1973, abrufbar unter: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/340\(1973\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/340(1973)) (5.8.2017); Resolution 341 (1973) of 27 October 1973, abrufbar unter: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/341\(1973\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/341(1973)) (5.8.2017).

bereit sind, zusammen mit anderen europäischen Staaten, für eine hoffentlich bald gefundene Lösung des Konflikts politische Garantien zu übernehmen. In diesem Zusammenhang sei eine Feststellung erlaubt: Das Schicksal der Palästinenser ist nicht nur ein humanitäres, sondern auch ein politisches Problem. Eine gerechte Friedensordnung muss allen Völkern dieser Region – damit auch der palästinensischen Bevölkerung – eine gesicherte Existenz und Zukunft gewährleisten. Ich füge hinzu, dass die Europäische Gemeinschaft sich zu diesem Problem schon einvernehmlich geäußert hat.“⁴¹¹

Damit legte Brandt der deutschen Haltung sowohl die Resolutionen der VN wie auch die europäische Erklärung zugrunde. Er stärkte damit zwar auch den Akteur Europa, ließ Einzelfragen des Konflikts jedoch außen vor. Der Bundeskanzler erwähnte jedoch beispielsweise nicht, dass innerhalb der Bundesregierung bereits von einer staatlichen Identität gesprochen wurde, die den Palästinensern zuerkannt werden müsse. Insofern blieb er auf der Basis der EPZ. Insgesamt stand der Nahostkonflikt nicht im Zentrum der Gespräche, wie Brandt auch dem amerikanischen Außenminister Kissinger mitteilte: „Das Thema Nahost-Konflikt wurde erwähnt, aber nicht vertieft, die palästinensische Frage nicht einmal am Rande behandelt.“⁴¹² Was hier bezüglich des Aufenthalts in Algier formuliert wurde, lässt sich, zumindest was Einzelfragen des Konflikts und die deutsche Haltung dazu anbelangt, auch für die deutsch-ägyptischen Gespräche festhalten. Angesichts der Erklärung der EPZ vom November 1973 schien die Haltung wohl klar zu sein, sodass für eine vertiefte Diskussion keine Notwendigkeit bestand.

Im darauffolgenden Jahr reiste Außenminister Genscher nach Ägypten und Saudi-Arabien. Der ägyptische Außenminister Fahmi berichtete zunächst ausführlich über die aktuellen Verhandlungen mit Israel bezüglich einer Regelung für die Sinai-Halbinsel. Daran anschließend warf er die Frage auf, welche Rolle Europa zukomme, falls sich die Vereinigten Staaten im Nahen Osten weniger engagieren sollten. Genscher verwies darauf, dass man versuche, „einen konstruktiven Beitrag zu einer realistischen Lösung auf der Grundlage der Erklärung vom November 1973 zu leisten. [...] Wenn die Europäer aufgefordert würden, Verantwortung zu übernehmen, so seien sie dazu bereit“.⁴¹³ Zwar führte Genscher nicht näher aus, auf welche Weise

411 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104664: Fernschreiben aus Kairo Nr. 617 vom 23.4.1974.

412 PA AA, B 150, Bd. 303: Der Bundeskanzler an den Außenminister der Vereinigten Staaten von Amerika, 24. April 1974.

413 PA AA, B 150, Bd. 326: Aufzeichnung Weber, 21. April 1975, Betr.: Vier-Augen-Gespräch des Herrn Bundesministers des Auswärtigen mit dem ägyptischen Außenminister Fahmi am 15. April 1975.

ein Beitrag geleistet oder Verantwortung übernommen würde; aber deutlich wird, dass ausschließlich im europäischen Rahmen aktives Handeln denkbar schien, ein unilaterales Vorgehen der Bundesrepublik nicht zur Diskussion stand. Fahmi thematisierte nochmals das möglicherweise entstehende Vakuum in Nahost, falls die amerikanischen Bemühungen um einen Frieden nicht erfolgreich verlaufen sollten und nannte Europa und die Sowjetunion als die beiden Akteure, die dieses Vakuum füllen könnten. Für Genscher war klar, dass dies nicht die Sowjetunion sein dürfte und wiederholte die Bereitschaft Europas, Verantwortung zu übernehmen.

Gegenüber seinem saudi-arabischen Amtskollegen „erläuterte [der Bundesminister; A. B.] sodann unsere Nahostpolitik auf der Grundlage der Neuner-Erklärung vom Nov[ember] 1973.“⁴¹⁴ Weitere Informationen enthält zumindest der entsprechende Drahtbericht nicht. König Khaled gab gegenüber Genscher zu bedenken, dass die deutsche Haltung von arabischen Regierungen als zu passiv wahrgenommen würde. Zu den Ausführungen Genschers wurde lediglich notiert: „BM erläuterte daraufhin deutsche Nahostpolitik unter Einschluss der vier Punkte der Neuner-Erklärung“.⁴¹⁵ In den weiteren Gesprächen u. a. mit dem Finanzminister wurden weitere Themen diskutiert, die jedoch nicht mit dem Nahostkonflikt zusammenhingen.

Wenige Wochen später befand sich der syrische Außenminister Khaddam in Bonn und traf den deutschen Außenminister. Hinsichtlich der Äußerungen Genschers über deutsche Nahostpolitik hielt die entsprechende Aufzeichnung fest: „BM erwähnte sodann im einzelnen die vier Punkte der Erklärung der Neun vom 6.11.73 und hob besonders den letzten Punkt (Palästinenser) hervor. Die Bundesregierung vertrete diese Position mit der gebotenen Aufrichtigkeit.“⁴¹⁶ Genscher bezog sich ausschließlich auf die von der EPZ verabschiedete Erklärung. Das am Abend stattfindende Gespräch mit Bundeskanzler Schmidt enthielt keine näheren relevanten Informationen.⁴¹⁷ Die Bezugnahme auf gemeinsame europäische Stellungnahmen im bilateralen Bereich kann als delegative Europäisierung bezeichnet werden.

Der Nahostkonflikt wurde ausführlich diskutiert während des Besuchs des deutschen Außenministers in Israel Ende November 1975. Was die Palästinenser-Frage anbelangte, verwies

414 PA AA, B 150, Bd. 327: Fernschreiben aus Kairo Nr. 658 vom 18.4.1975.

415 Ebd.

416 PA AA, B 150, Bd. 328: Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem syrischen Außenminister Khaddam am 12. Mai 1975.

417 PA AA, B 150, Bd. 328: Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers mit dem syrischen stellvertretenden Ministerpräsidenten und Außenminister Abdul Halim Khaddam am 12. Mai 1975 in Bonn.

Genscher im Gespräch mit Premierminister Rabin auf eine im Oktober von den EPZ-Staaten definierte gemeinsame Haltung. Danach müsse den Palästinensern das Recht zuerkannt werden, ihrer nationalen Identität Ausdruck zu verleihen. Zudem betonte er, dass die Haltung der Bundesregierung „unverändert auf der Erklärung der Neun vom 6.11.73 beruhe.“⁴¹⁸ Wie bereits in den Gesprächen mit den arabischen Außenministern schien hier die EPZ-Erklärung die Resolution Nr. 242 als Bezugspunkt abgelöst zu haben. In diesem Gespräch erfolgte eine komplette Ausrichtung auf die EPZ. Es liegt die Vermutung nahe, dass damit eine Entlastung der eigenen Außenpolitik durch die EPZ beabsichtigt war. Über das Gespräch mit dem Premierminister liegt eine ausführliche Niederschrift vor, die von israelischer Seite auf der Basis eines Stenogramms erstellt und dem Auswärtigen Amt übergeben wurde. Dieser ungewöhnliche Vorgang wurde in Bonn dahingehend interpretiert, „daß die israelische Seite die Möglichkeit sich offenhalten möchte, sie uns u. U. entgegenzuhalten (z. B. zur Frage von Konsultationen über Nahostinitiative im Rahmen der EPZ).“⁴¹⁹ Trotz der als „inhaltlich korrekt“ bezeichneten Niederschrift sollte der israelischen Regierung mitgeteilt werden, dass sie nicht als verbindlich anzusehen sei. Nach dieser Mitschrift äußerte sich Außenminister Genscher bezüglich der Palästinenser-Frage folgendermaßen: „You know our position, which is also the position of the Nine countries, and we consider it to be one important aspect of this problem: how it will be possible for the Palestinians to express their own identity, to organize themselves; how they can translate into reality the right of self-determination.“⁴²⁰ Dies seien die Schlüsselprobleme des Konflikts, wobei der Aspekt der Selbstbestimmung in den EPZ-Positionen bislang keine Erwähnung fand.

Auch diese Beispiele zeigen, wie unterschiedlich auf die EPZ und deren Nahostkonsultationen Bezug genommen wurde, was eine eindeutige Qualifizierung als Europäisierung erschwert. Wurde gegenüber den saudi-arabischen Ministern eine klare Trennung zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Haltung formuliert, stellte die EPZ in anderen Gesprächen den unmittelbaren Bezugspunkt deutscher Nahostpolitik dar.

418 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104785: Gespräch Bundesminister mit Premierminister Rabin am 28.11.1975, 1.12.1975.

419 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104785: Abteilung 3 (Lahn) über Herrn Staatssekretär Herrn Bundesminister, 19. Januar 1976, Betr.: Besuch des Bundesministers in Israel vom 27.–30.11.75.

420 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104785: Meeting between the Prime Minister, Mr. Yitzhak Rabin and the Foreign Minister of the Federal Republic of Germany, Mr. Hans-Dietrich Genscher, November 28, 1975.

4.4 Die EPZ-Erklärung vom 29. Juni 1977

Ende des Jahres 1976 schätzten die Verantwortlichen im Nahostreferat des Auswärtigen Amts die Aussichten auf einen Fortschritt bei der Lösung des Nahostkonflikts relativ optimistisch ein. Grund hierfür waren zwei Konferenzen arabischer Staaten, während der die Spannungen zwischen Ägypten und Syrien abgebaut werden konnten. Diese hatten seit dem Abschluss des zweiten Sinai-Abkommens zwischen Israel und Ägypten die arabischen Staaten gespalten und Bemühungen um eine Konfliktlösung verhindert.⁴²¹ Angesichts dieser Entwicklungen in Nahost gingen die Überlegungen im Auswärtigen Amt dahin, „unsere Nahost-Politik noch intensiver als bisher innerhalb der EPZ abzustimmen, wobei die Frage im Vordergrund stehen wird, wie die Neun – komplementär zu den Bemühungen der USA – eine operative Rolle übernehmen können.“⁴²² Hinzu trat die Auffassung, dass seit der Erklärung vom November 1973 keine wesentliche Entwicklung der europäischen Nahostpolitik erfolgt sei. Dies zeige sich insbesondere in der Frage der Rechte der Palästinenser, bei der die Haltungen differierten. Die deutsche Haltung sei durch folgende Aspekte gekennzeichnet: „Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts einschließlich des Rechts auf Errichtung einer staatlichen Autorität (umfaßt souveränen Staat ebenso wie Formen der Föderation oder Konföderation), [...] Gleichrangigkeit der Rechte der Palästinenser und des Existenzrechts Israels und Aufforderung an beide Seiten, Rechte des jeweils anderen Zug um Zug anzuerkennen“.⁴²³ Die europäische Position enthalte hinsichtlich der Palästinenser demgegenüber lediglich „das Recht, ihrer nationalen Identität effektiv Ausdruck zu verleihen, wobei dieses Recht eine territoriale Basis haben könnte.“⁴²⁴ So wurde es in der letztjährigen Generalversammlung der Vereinten Nationen von den Neun formuliert. Was eine Rolle Europas anbelangte, war man sich in Bonn über die beschränkten Möglichkeiten im

421 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 105001: 310, 13. Dezember 1976, Die Lage im Nahen Osten: Sachstand. Im Januar 1974 vermittelte Kissinger zwischen Israel und Ägypten erfolgreich ein Entflechtungsabkommen auf dem Sinai. Die wichtigsten Bestandteile waren der israelische Rückzug vom Westufer des Suezkanals und der Rückzug der ägyptischen Truppen auf die Westseite des Kanals; ferner wurde in dem Gebiet zwischen den Streitkräften eine UN-Truppe stationiert. Ein zweites Abkommen zwischen Israel und Ägypten wurde im September 1975 unterzeichnet. Darin wurde u. a. eine friedliche Lösung des Konflikts vereinbart und auf Androhung von Gewalt verzichtet. Zudem zog sich die israelische Armee auf dem Sinai weiter Richtung Osten zurück und Ägypten erhielt ein wichtiges Ölfeld zurück. Ferner errichteten die USA zur Überwachung des Friedens an einem wichtigen Pass auf dem Sinai eine Überwachungsstation und israelische nicht-militärische Güter durften den Suezkanal passieren. Vgl. Lesch: Arab-Israeli Conflict, S. 252, 256 f.

422 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 105001: Abteilung 3 (Jesser) über Herrn Staatssekretär Herrn Bundesminister, 27. Dezember 1976, Betr.: Die Lage im Nahen Osten.

423 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 105001: Abteilung 3 (Jesser) über Herrn Staatssekretär Herrn Bundesminister, 28. Dezember 1976, Betr.: Lage im Nahen Osten.

424 Ebd. Hervorhebung im Original.

Klaren. Das Engagement könne lediglich in der Unterstützung der amerikanischen Bemühungen bestehen.

Davon abgesehen schien es notwendig, dass die „Vertreter des palästinensischen Volkes in angemessener Form an Friedensverhandlungen beteiligt werden müssten. Es müsse aber grundsätzlich Sache der Beteiligten der Genfer Konferenz bleiben zu entscheiden, ob der bisherige Teilnehmerkreis erweitert werden soll. Deshalb wollten wir uns über das Gesagte hinaus über die Teilnahme der Palästinenser nicht äußern.“⁴²⁵

Geplant war im Auswärtigen Amt, zunächst eine öffentliche Erklärung der EPZ-Staaten zu erreichen, in der die Regierungen ihr generelles Interesse an Fortschritten in Nahost bekundeten. Als weiterer Schritt war eine Präzisierung der November-Erklärung 1973 hinsichtlich der Palästinenserfrage vorgesehen. Darüber hinaus sollte in Abstimmung mit den Vereinigten Staaten geprüft werden, welchen Beitrag die Neun konkret leisten könnten, etwa gemeinsame Demarchen.⁴²⁶ Dabei handelte es sich um ambitionierte Vorhaben, die in Bonn in Betracht gezogen wurden und die allesamt im EPZ-Rahmen stattfinden sollten.

Der von deutscher Seite für die Konsultationen im Januar 1977 vorgesehene kurze Text brachte zunächst das allgemeine Interesse der Neun an einer baldigen Lösung des Konflikts zum Ausdruck, unter Verweis auf die Gefährdung des Weltfriedens durch den gegenwärtigen Zustand in Nahost. Laut Entwurf sprachen sich die EPZ-Staaten daher für eine Wiederaufnahme der Friedensverhandlungen aus. Diese müssten unter angemessener Beteiligung aller Konfliktparteien und damit auch der Palästinenser stattfinden.⁴²⁷

Bezüglich der Teilnahme der Palästinenser an einer eventuell stattfindenden Friedenskonferenz wurden im Auswärtigen Amt mit Blick auf die anstehenden Diskussionen im EPZ-Rahmen verschiedene Möglichkeiten gegenübergestellt und diskutiert. Eine eigene, unabhängige PLO-Delegation schien ebenso aussichtslos wie ein kompletter Ausschluss der PLO von den

425 Ebd. Nach intensiven Vorbereitungen Kissingers kamen im Dezember 1973 Ägypten, Jordanien, Israel, die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion in Genf zusammen, um über einen Frieden zu verhandeln. Nach nur einem Tag wurde die Konferenz jedoch abgebrochen und konnte danach trotz verschiedener Bemühungen nicht wiederbelebt werden. Bickerton/Klausner: *History of the Arab-Israeli Conflict*, S. 179.

426 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 119962: Abteilung 3 (Lahn) über Herrn Staatssekretär Herrn Bundesminister, 5. Januar 1977, Betr.: Lage im Nahen Osten, hier: Aktivität der Bundesregierung.

427 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135619: Abteilung 3 (Lahn) über Herrn Staatssekretär Herrn Bundesminister, 17.1.1977, Betr.: Vorbereitung des Treffens der Nahost-Experten am 24.1. und des PK am 25./26.1.1977 sowie des EPZ-Ministertreffens am 31.1./1.2.1977 in London, hier: Nahost-Konflikt.

Verhandlungen. Eine Formel müsse daher die Teilnahme des palästinensischen Volkes in angemessener Weise enthalten, ohne dabei direkt auf die PLO Bezug zu nehmen, wobei die Teilnahme der PLO wiederum nicht explizit ausgeschlossen werden sollte. In einer früheren gemeinsamen „explanation of vote“ in der Generalversammlung lautete die Formulierung „participation of all interested parties taking into account the importance of this Conference for the Palestinian people“.⁴²⁸ Aus Sicht des Nahostreferats würde diese Formulierung die Erwartungen arabischer Regierungen enttäuschen. Die in dem deutschen Entwurf für die gemeinsame Erklärung verwendete Formulierung werde von französischer Seite kritisiert, da sie hinter der Erklärung vom November 1973 zurückbliebe. Eine weitere mögliche Formel lautete, „Vertreter des palästinensischen Volkes bzw. der Palästinenser zu beteiligen“.⁴²⁹ Dies zielle weniger auf die PLO ab, sondern ermögliche eine vielfältige Vertretung. Allerdings schien Frankreich dieser Option kritisch gegenüberzustehen. Als letzte Möglichkeit wurde diejenige aufgeführt, die in Paris bevorzugt wurde und im Vergleich zur vorigen Formel den bestimmten Artikel einfügt: „[D]ie Vertreter des palästinensischen Volkes“⁴³⁰ seien zu beteiligen. Der Vorteil dieser Formulierung liege darin, dass der Bezug zur PLO möglich, aber nicht zwingend sei. Sie schließe ebenso eine breitere Vertretung der Palästinenser ein. Abteilung 3 sprach sich daher für diese Option aus. Staatssekretär Gehlhoff hingegen favorisierte die vorletzte Formel („Vertreter des palästinensischen Volkes bzw. der Palästinenser“). Es herrschte also auch innerhalb des Auswärtigen Amts keine Einigkeit über die zu verwendende Formulierung. Die an die EPZ-Partner übermittelte Diskussionsgrundlage für die gemeinsame Erklärung blieb hinter den genannten Beteiligungsformen zurück. Offenbar sollte lediglich auf die Notwendigkeit dieses Aspekts verwiesen werden, ohne bereits die eigene Haltung mitzuteilen. Neben der Frage der Teilnehmer war zu diskutieren, in welcher Form dies geschehen sollte. Aus deutscher Sicht besaß eine gemeinsame arabische Delegation die größten Erfolgsaussichten. Andere Optionen wie etwa eine palästinensisch-jordanische Delegation schienen unrealistisch.⁴³¹

Im Falle einer Übereinstimmung der Neun hinsichtlich der gemeinsamen arabischen Delegation sah das Nahostreferat eine gemeinsame Demarche bei den Konfliktparteien vor, um für

428 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135619: Abteilung 3 über Herrn Staatssekretär Herrn Bundesminister, 21. Januar 1977, Betr.: Mögliche Formeln zur Umschreibung einer Beteiligung der Palästinenser an der Genfer Konferenz. Ebd. die weiteren Formulierungen.

429 Ebd.

430 Ebd.

431 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 113221: 310, 20. Januar 1977, Naher Osten: Gesprächsvorschlag.

das Modell zu werben. Ferner sollte in gleicher Sache über Paris Kontakt zur PLO aufgenommen werden, denn: „Wir glauben, daß eine Lösung der Frage des Teilnehmerkreises an der Genfer Konferenz entscheidende Voraussetzung für das Ingangkommen substantieller Verhandlungen ist und sehen daher in diesem Bereich eine Möglichkeit für operatives Handeln und einen konstruktiven Beitrag der Neun.“⁴³² Der EPZ wurde von deutscher Seite demnach eine wichtige Rolle im Vorfeld der – eventuell stattfindenden – Genfer Konferenz zur Lösung des Konflikts zugeschrieben.

Die Mitglieder des Politischen Komitees einigten sich am 26. Januar 1977 auf einen Text, der den Ministern Ende Januar 1977 in London zur Billigung vorgelegt werden sollte.⁴³³ Im ersten Absatz, der dem deutschen Entwurf entsprach, stand die Mahnung, die günstige Gelegenheit für Fortschritte zu nutzen, da der gegenwärtige Zustand eine weltweite Gefährdung darstelle. Auf französischen Wunsch wurde anschließend ein Absatz eingefügt, der der Erklärung mehr Gewicht verleihen sollte. Dabei handelte es sich um das Bekenntnis zu bestimmten Grundsätzen, auf denen eine Friedensvereinbarung beruhen sollte. Dies waren diejenigen, die bereits in der Resolution Nr. 242 und in der Erklärung vom November 1973 enthalten waren. Ebenfalls nicht neu war die folgende Aufforderung an die arabischen Staaten, das Existenzrecht Israels anzuerkennen sowie an Israel, die Rechte der Palästinenser anzuerkennen. Im nächsten Absatz äußerten sich die Neun zu den Rechten der Palästinenser. Sie waren der Auffassung, „daß eine Lösung des Konflikts im Nahen Osten nur möglich sein wird, wenn das legitime Recht des palästinensischen Volkes, seiner nationalen Identität einen wirksamen Ausdruck zu verleihen, verwirklicht wird. In dieser Hinsicht bestätigen sie, daß – wie es ihr Vertreter bei den Vereinten Nationen am 7.12.1976 in New York erklärt hat – ,die Ausübung des Rechts des palästinensischen Volkes auf einen wirksamen Ausdruck seiner nationalen Identität im Rahmen einer Verhandlungslösung eine territoriale Grundlage umfassen könnte.“⁴³⁴ Schließlich betonten die Neun die Bedeutung der Wiederaufnahme der Friedensverhandlungen und verwiesen auf ihre Überzeugung, „daß die Vertreter der Konfliktparteien, einschließlich des palästinensischen Volkes, in angemessener [– in Konsultationen zwischen allen interessierten Parteien festzulegender –] Weise teilnehmen müssen.“⁴³⁵ Der in Klammern stehende Zusatz stand unter

432 Ebd.

433 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135619: 310, Ergebnis der Sitzung des Politischen Komitees in London am 25./26.1.1977.

434 Ebd.

435 Ebd.

französischem Vorbehalt. Die Niederlande wiederum wollten den Entwurf nur inklusive dieses Teilsatzes annehmen. Aus deutscher Sicht stellte die niederländische Position kein Problem dar. Die Teilnahmeformel entsprach im Wesentlichen dem deutschen Entwurf. Die Erklärung enthielt keine Aussage zur Art der Vertretung der Palästinenser, sondern überließ diese wichtigen Fragen den beteiligten Parteien.⁴³⁶ Die Erklärung war denn auch mehr als Signal an die beteiligten Akteure gedacht und sollte nicht die Bedeutung der Erklärung vom November 1973 erhalten.⁴³⁷ Gleichwohl konnte durch die gemeinsame Erklärung der Anspruch verdeutlicht werden, als gemeinsamer Akteur in Erscheinung zu treten. Die Bundesregierung sah sich nur im EPZ-Rahmen in der Lage, bezüglich des Nahostkonflikts aktiv zu werden.

Auf deutschen Vorschlag erging der Auftrag an die EPZ-Präsidentschaft, die amerikanische Regierung noch vor dem Ministertreffen am 31. Januar über das europäische Vorhaben zu informieren. Parallel dazu wurde der deutsche Vertreter in Washington angewiesen, das amerikanische Außenministerium von der deutschen Initiative in Kenntnis zu setzen. Darüber wurden nur Frankreich und Großbritannien unterrichtet.⁴³⁸

Entsprechend der Weisung informierte der deutsche Vertreter in Washington am 27. Januar 1977 den zuständigen Staatssekretär. Da dort der Text jedoch bislang unbekannt war, konnte dieser nur erste Einschätzungen geben: „Der vorliegende Entwurf enthalte manches, was Amerikaner ‚nicht notwendigerweise ebenso formulieren würden‘. Es sei allerdings anzuerkennen, dass die Neun sich offenbar bemüht hätten, in den heikelsten Fragen allzu konkrete Festlegungen zu vermeiden. [Staatssekretär; A. B.] Habib verwies hierzu auf Abs. 5⁴³⁹ des Entwurfs, würdigte aber insbesondere auch das deutsche Bemühen um einen ausgewogenen Text, indem

436 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135619: Fernschreiben aus London Nr. 0207 vom 26.1.1977.

437 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135619: 310, Ergebnis der Sitzung des Politischen Komitees in London am 25./26.1.1977.

438 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135619: Fernschreiben aus London Nr. 0207 vom 26.1.1977.

439 „Dementsprechend sind die Staaten der Gemeinschaft der Ansicht, daß die Friedensverhandlungen, die zum Ziel haben, eine umfassende, gerechte und dauerhafte Lösung des Konflikts festzulegen und in die Tat umzusetzen, dringend wiederaufgenommen werden müssen. [...] Sie sind der Auffassung, daß die Vertreter der Konfliktparteien, einschließlich des palästinensischen Volkes, in angemessener Weise [– in Konsultationen zwischen allen interessierten Parteien festzulegender –] Weise teilnehmen müssen.“ Der Satz in Klammern stand unter französischem Vorbehalt. PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135619: 310, Ergebnis der Sitzung des Politischen Komitees in London am 25./26.1.1977.

er unterstrich, dass Abs. 3⁴⁴⁰ in diesem Sinne besonders wichtig erscheine.“⁴⁴¹ Nachdem der Entwurf im amerikanischen Außenministerium diskutiert worden war, traf der deutsche Gesandte, Niels Hansen, erneut zu einem Gespräch im State Department ein. Die geplante Erklärung der EPZ fand nicht den Beifall der amerikanischen Regierung. Der deutsche Vertreter wurde gebeten, „dem Herrn Bundesminister im Namen von Aussenminister Vance auszurichten, dass es aus amerikanischer Sicht vorzuziehen sei, wenn die Neun mit ihrer gewichtigen Stimme („powerful voice“) sich im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht (nicht) mit einer Erklärung der geplanten Art an die Öffentlichkeit wenden würden.“⁴⁴² Im gleichen Sinne wurde der britische Botschafter als Vertreter der EPZ-Präsidentschaft unterrichtet.⁴⁴³ Der amerikanische Gesandte in Bonn, Cash, wurde in dieser Sache im Auswärtigen Amt vorstellig und betonte den Wunsch seiner Regierung, wonach die Neun von der Erklärung Abstand nehmen möchten. Auch die Bekräftigung des Staatssekretärs van Well, dass keine Elemente enthalten seien, die nicht bereits in früheren Erklärungen geäußert worden sind, ließen Cash von seiner Haltung abrücken. Van Well versicherte schließlich: „Im Hinblick auf die amerikanischen Bedenken würden wir [...] bei dem bevorstehenden EPZ-Ministertreffen dafür eintreten, mit der öffentlichen Erklärung so lange zu warten, bis das Ergebnis der Reisen des Herrn Ministers, GS Waldheims und des amerikanischen Außenministers bekannt sei. Der Minister werde diese Linie in London verfolgen, um die Harmonie mit den USA aufrecht zu erhalten.“⁴⁴⁴

Ebenfalls noch vor Beginn des Ministertreffens wurde der israelische Gesandte in Bonn über den Inhalt und die Motive der geplanten Erklärung informiert, die nach Überzeugung des Auswärtigen Amts von der Öffentlichkeit erwartet werde. VLR I Böcker verwies in der Unterhaltung darauf, dass sowohl die bekannten Elemente der Erklärung vom November 1973 erneute Verwendung fänden als auch eine Formulierung zur Teilnahme der Palästinenser an der Friedenskonferenz enthalten sei. Gesandter Ruppin bemerkte hierzu, dass für die israelische

440 „Wir wollen erneut unsere feste Überzeugung unterstreichen, daß alle Aspekte als eine Gesamtheit behandelt werden müssen. In der gleichen Weise, wie wir der Meinung sind, daß im Rahmen einer Regelung Israel bereit sein müßte, die Rechte des palästinensischen Volkes anzuerkennen, sind wir der Auffassung, daß die arabische Seite bereit sein muß, das Recht Israels, in Frieden innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen zu leben, anzuerkennen.“ Ebd.

441 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135619: Fernschreiben aus Washington Nr. 326 vom 27.1.1977.

442 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135619: Fernschreiben aus Washington Nr. 340 vom 29.1.1977.

443 PA AA, B 150, Bd. 360: Fernschreiben aus London Coreu Nr. 420 vom 30.01.1977.

444 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135619: Aufzeichnung Abteilung 3 (Richter), 30. Januar 1977, Betr.: Amerikanische Demarche gegen die geplante Presseerklärung zu Nahost beim EPZ-Ministertreffen am 31.1./1.2.1977.

Regierung zwei Aspekte nicht akzeptabel seien: die Erwähnung der PLO und die Erwähnung eines palästinensischen Staates. Solange die PLO das Existenzrecht Israels nicht anerkenne, könne sie kein Verhandlungspartner sein. Entsprechend sei auch ein Palästinenserstaat nicht akzeptabel. In seiner Bewertung des Gesprächs kam Böcker zu dem Schluss, dass bei einer Veröffentlichung der Erklärung kein großer Protest aus Jerusalem zu erwarten sei, da die beiden sensiblen Aspekte in der Erklärung nicht behandelt würden.⁴⁴⁵

Während ihres Treffens am 31. Januar 1977 billigten die EPZ-Außenminister den Entwurf der gemeinsamen Erklärung. Allerdings kamen sie auf Betreiben Genschers überein, den Text nicht zu veröffentlichen, sondern die amerikanischen Bedenken zu berücksichtigen. Zwar wurden diese Bedenken als übertrieben empfunden, eine Auseinandersetzung mit den Vereinigten Staaten wollten die Minister jedoch nicht in Kauf nehmen. Gegenüber der Presse war lediglich davon die Rede, dass die Minister noch die anstehenden Nahost-Reisen der Außenminister der USA, Frankreichs und der Bundesrepublik abwarten wollten, bis sie sich öffentlich äußern.⁴⁴⁶

Unbenommen davon blieben die in dem Text formulierten gemeinsamen Positionen, die als gemeinsame Grundlage für bilaterale Gespräche der Staaten dienen sollten. Nachdem die Niederlande und Frankreich ihre Vorbehalte bezüglich der Formulierung über die Teilnahme der Palästinenser an den Friedensgesprächen aufgegeben hatten, lautete dieser Teil nun: „Sie sind der Auffassung, daß die Vertreter der Konfliktparteien, einschließlich des palästinensischen Volkes, in angemessener – in Konsultationen zwischen allen interessierten Parteien festzulegender – Weise teilnehmen müssen.“⁴⁴⁷ Auch wenn die Erklärung zu diesem Zeitpunkt nicht veröffentlicht wurde, war die Bundesregierung in diesem Fall derjenige Akteur, der ein gemeinsames Vorgehen der Neun initiierte, sowohl in deklarativer als auch in operativer Hinsicht. Zugleich wird deutlich, wie sehr die Wünsche aus Washington berücksichtigt wurden.

Am 1. Februar 1977 informierte der Leiter der Unterabteilung 31, Jesser, die Vertreter Ägyptens, Syriens, Saudi-Arabiens und Jordaniens über das Ministertreffen vom Vortag. In sachlicher Hinsicht verwies er auf die Einigung auf die Formulierung, nach der auch Vertreter des palästinensischen Volkes an den Friedensverhandlungen beteiligt werden müssten. Die

445 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135619: Aufzeichnung Abteilung 3 (Böcker), 28. Januar 1977, Betr.: Erklärung der neun Außenminister zu Nahost nach dem Ministertreffen am 31.1./1.2.1977 in London, hier: Unterrichtung des israelischen Gesandten über Inhalt und Motive der Erklärung.

446 PA AA, B 150, Bd. 361: Drahterlass Nr. 14 vom 02.02.1977.

447 Ebd.

nicht erfolgte Veröffentlichung der Erklärung begründete er damit, dass die Neun die verschiedenen Nahost-Reisen abwarten wollten. Der von amerikanischer Seite diesbezüglich deutlich vorgebrachte Wunsch wurde nicht erwähnt. Vielmehr sei die Abstimmung mit Washington allgemein wichtig für EPZ, wobei sich auch die Vereinigten Staaten klar seien, welche große Bedeutung die Stimme Europas besäße. Die Botschafter der arabischen Staaten reagierten enttäuscht auf diese Nachricht. Aus ihrer Sicht sei damit die Chance nicht genutzt worden, mit einer für die Palästinenser akzeptablen Teilnahme an der Friedenskonferenz mäßigenden Einfluss auf die PLO auszuüben. Daher appellierten die Botschafter an die Bundesregierung, nach den Reisen die Erklärung zu veröffentlichen. Der ägyptische Botschafter merkte kritisch an, „daß eine Zusammenfassung der bisherigen europäischen Positionen, wie sie in der Erklärung von 1973 und den Stellungnahmen in der 30. und 31. GV abgegeben worden sei, ohnehin nicht als bedeutsames politisches Manifest angesehen werden könnte. Umso mehr gelte es, [sich] mit einer substantiell nicht besonders ins Gewicht fallenden Erklärung nicht auch noch über Gebühr zurückzuhalten.“⁴⁴⁸

Außenminister Genscher berichtete persönlich dem israelischen Botschafter Meroz über das Ministertreffen. Auch hier wurden als Begründung für die nicht erfolgte Veröffentlichung die ausstehenden Nahostreisen angeführt. Meroz äußerte die bekannte israelische Ansicht, dass sich Europa in Fragen des Nahostkonflikts eher zurückhalten sollte. Daher hielt sich die Enttäuschung über die Zurückhaltung der Erklärung in Grenzen.⁴⁴⁹ Der israelische Außenminister Allon zeigte sich gegenüber dem Vertreter der EPZ-Präsidentschaft, dem britischen Botschafter in Israel, wenig begeistert von der Nahostdiskussion im Rahmen der Neun und bezeichnete das Vorgehen der Neun als „letzter Nagel im Sarg [der] Genfer Konferenz“.⁴⁵⁰ Diese Reaktion konnte aufgrund der bisherigen Erfahrungen erwartet werden. Die Bundesregierung zeigte sich jedoch von den israelischen Mahnungen wenig beeindruckt und hielt an den Konsultationen im Rahmen der EPZ fest. Das Vorhaben der EPZ-Staaten, die Erklärung nicht zu veröffentlichen, wurde von der ägyptischen Zeitung „Al Ahram“ erschwert, die den Text am 21. Februar 1977 abdruckte.⁴⁵¹ Vom Auswärtigen Amt erging diesbezüglich eine Sprachregelung nach Kairo, die

448 PA AA, B 30 (Zwischenarchiv), Bd. 121012: Vermerk 310 (Böcker), 2. Februar 1977, Betr.: Gespräch Dg 31 und RL 310 mit den Botschaftern Ägyptens, Syriens und Saudiarabiens sowie dem jordanischen Geschäftsträger am 1.2.1977.

449 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135619: Drahterlass Nr. 21 vom 1.2.1977 nach Tel Aviv.

450 PA AA, B 30 (Zwischenarchiv), Bd. 121012: Fernschreiben aus Tel Aviv Nr. 105 vom 03.02.1977.

451 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135619: Fernschreiben aus Kairo Nr. 352 vom 21.2.1977.

nur auf Anfrage gegenüber der ägyptischen Regierung verwendet werden sollte. Darin wurde nochmals auf den Grund des Verzichts auf eine Veröffentlichung hingewiesen (Nahostreisen Genschers, de Guiringauds und Vances) und ansonsten die herrschende Einigkeit in Nahostfragen betont. Nur auf weiteres Nachfragen sollte mitgeteilt werden, dass vor einem weiteren Treffen der Außenminister eine Veröffentlichung nicht hilfreich erschien. Im Falle einer weiteren Nachfrage würden die Gesprächspartner informiert, dass es sich bei dem Text nicht um grundsätzlich neue Aspekte handle: „Das Papier stellt im Wesentlichen eine Zusammenfassung der Gemeinsamen Erklärung der Neun vom 6.11.73 und der Erklärung des niederländischen Botschafters Kaufmann als Vertreter der Neun vor den Vereinten Nationen am 7.12.76 dar. Es handelt sich insofern um eine Fortschreibung. Bezüglich des Teilnehmerkreises von Friedensverhandlungen sind die Neun der Auffassung, daß die Vertreter der Konfliktparteien, einschließlich des palästinensischen Volkes, in angemessener – in Konsultationen zwischen allen interessierten Parteien festzulegender – Weise teilnehmen müssen.“⁴⁵² Die Veröffentlichung einer gemeinsamen Nahost-Erklärung war mit der Zurückstellung nicht erledigt.

Der Wahlausgang in Israel sorgte dafür, dass die Neun die Veröffentlichung einer Erklärung erneut diskutierten. Am 17. Mai 1977 hatte überraschend die Likud-Partei die Wahlen gewonnen, womit sich die Aussichten auf eine Friedenskonferenz verschlechterten.⁴⁵³ Nach Ansicht des Auswärtigen Amtes werde sich die neue Regierung unter dem Premierminister Menachem Begin einer Diskussion über einen Rückzug aus besetzten Gebieten generell verweigern. In dieser Situation richtete der ägyptische Botschafter die Bitte an das Auswärtige Amt, die im Januar zurückgestellte Erklärung nun zu veröffentlichen. Davon versprach er sich eine Beruhigung der Lage sowohl in Ägypten als auch in anderen arabischen Staaten.⁴⁵⁴

In der Sitzung der Arbeitsgruppe Nahost am 1. Juni 1977 stimmten die Nahost-Referenten überein, dass nach der Wahl in Israel ein guter Zeitpunkt sei, die Erklärung zu veröffentlichen. Erstens sei dadurch die neue israelische Regierung gezwungen, sich mit der europäischen Haltung auseinanderzusetzen, zweitens war damit die Hoffnung verbunden, die Lage in Ägypten, Syrien und Saudi-Arabien zu beruhigen. Von der britischen Präsidentschaft wurde nach der Sitzung ein Entwurf erarbeitet, der im Wesentlichen mit dem Text vom Januar übereinstimmte,

452 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135619: Drahterlass Nr. 134 vom 23.2.1977 nach Kairo.

453 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 111227: 310, 2. Juni 1977, Die Lage im Nahen Osten: Sachstand.

454 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 111227: Abteilung 3 (Lahn) Herrn Staatssekretär, 25. Mai 1977, Betr.: Sitzung der EPZ-Arbeitsgruppe Nahost am 1.6.1977.

jedoch zwei Veränderungen aufwies. War im Januar-Entwurf davon die Rede, dass der effektive Ausdruck der nationalen Identität auch eine territoriale Basis umfassen könne, sprach der britische Entwurf von „a land (,patrie‘) for the Palestinians“.⁴⁵⁵ Auch hinsichtlich der Vertretung der Palästinenser bei einer Friedenskonferenz war der britische Text knapper formuliert. Dort heißt es: „Representation of the Palestinian people must be assured in the negotiations.“ Die frühere Version sprach davon, dass „les représentants des parties au conflit, y compris le peuple palestinien, doivent participer d’une manière appropriée au consultation entre toutes les parties intéressées.“⁴⁵⁶ Allerdings finden sich die britischen Vorschläge nicht unverändert in der Erklärung.

Anlässlich des Treffens des Europäischen Rates am 29. Juni 1977 verabschiedeten die europäischen Staats- und Regierungschefs schließlich die Nahosterklärung.⁴⁵⁷ Sie waren überzeugt, dass die von ihnen wahrgenommene Chance für eine Friedenskonferenz nicht ungenutzt bleiben dürfe, die Erklärung sollte das Interesse an einem Frieden ausdrücken. Inhaltlich brachte der Text wenig Neues. Die vier Grundsätze einer Konfliktlösung, wie sie bereits in der Erklärung vom November 1973 formuliert worden waren, fanden ebenso wieder Verwendung wie das Recht des palästinensischen Volkes „to give effective expression to its national identity“, hier ergänzt um „which would take into account the need for a homeland for the Palestinian people.“⁴⁵⁸ Ebenfalls gleich blieb der Satz des früheren Entwurfs zur Beteiligung der Palästinenser an Friedensverhandlungen: „They consider that the representatives of the parties to the conflict including the Palestinian people, must participate in the negotiations in an appropriate manner to be worked out in consultation between all the parties concerned.“⁴⁵⁹ Diese Aspekte stellten keine Veränderung der Haltung der Bundesregierung dar. Die territoriale Komponente der palästinensischen Rechte wurde bereits früher geäußert, ebenso fand der Begriff „Heimat“ im Vorfeld der Erklärung 1973 Verwendung. Dementsprechend wurde der deutsche Botschafter in Israel instruiert, der israelischen Regierung genau dies mitzuteilen. Aus Jerusalem verlautete indes keine offizielle Reaktion etwa im Sinne einer Gegenerklärung. Damit sollte die Rolle Europas abgeschwächt werden, wie dem deutschen Botschafter mitgeteilt wurde:

455 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 111227: Abteilung 3 (Jesser) Herrn Staatssekretär, 7. Juni 1977, Betr.: Sitzung der EPZ-Arbeitsgruppe Nahost am 1.6.1977.

456 Ebd.

457 PA AA, B 30 (Zwischenarchiv), Bd. 121012: Ortex Nr. 77 vom 4. Juli 1977 zum 8. Europäischen Rat am 29./30. Juni 1977 in London.

458 Ebd.

459 Ebd.

„Europa hat keine operative Rolle in [den] Friedensbemühungen im Mittleren Osten, also ist es sinnlos zu reagieren.“⁴⁶⁰ Eine andere Sprache wurde von Premierminister Begin abseits offizieller Statements gesprochen. Anlässlich der Jahresversammlung der Jewish Agency teilte Begin mit, „er empfinde gegenüber [den] Neun eher Schmerz als Zorn. Europäischer Boden sei von Brest in der SU bis Brest in Frankreich mit jüdischem Blut getränkt. Jüdisches Blut fließe in Europa tiefer als alle [seine] großen Flüsse. Überlebende der Judenkatastrophe dürften nicht wieder Gefahr ausgesetzt werden. Er appelliere an die Neun, [die] Erklärung zu revidieren.“⁴⁶¹ Auf israelischer Seite wurden ausschließlich die Aspekte der Heimat für die Palästinenser und ihre angemessene Beteiligung an Friedensverhandlungen herausgegriffen. Andere Bestandteile der Erklärung, die das Existenzrecht Israels und Verpflichtungen der arabischen Staaten betonen, spielten in der Debatte keine Rolle. Der frühere Chefdiplomat der israelischen Regierung, Allon, brachte seinen Unmut gegenüber Botschafter Fischer deutlich zum Ausdruck: „Seien Sie froh, dass ich nicht mehr [Außenminister] bin.“⁴⁶²

Die Reise des deutschen Außenministers nach Syrien und Ägypten fand wenige Tage nach dem Ministertreffen in London statt, bei dem – wie eben geschildert – gemeinsame Auffassungen bestärkt wurden, die für die bilaterale Verwendung der EPZ-Staaten vorgesehen waren. Das Gespräch mit dem syrischen Präsidenten Assad war zunächst bilateralen Wirtschaftsfragen gewidmet, wandte sich anschließend jedoch dem Nahostkonflikt zu. Assad wies einleitend darauf hin, dass seiner Ansicht nach Europa eine nützliche Rolle bei der Friedenssuche spielen könne. Allerdings sei er damit gegenüber den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion auf wenig Verständnis gestoßen. Außenminister Genscher thematisierte daraufhin die Bemühungen der Neun um eine gemeinsame Nahostpolitik. Die Bundesregierung bezeichnete er dabei als „treibende Kraft“⁴⁶³, was sich bei dem Versuch einer gemeinsamen Erklärung Ende Januar gezeigt habe. Einzelne Aspekte der Erklärung oder spezielle Konfliktfragen kamen vonseiten Genschers jedoch nicht zur Sprache. Eine Rolle für die europäischen Staaten hielt er ebenfalls für möglich, wobei diese nicht näher beschrieben wurde: „Im übrigen könnten die europäischen Staaten im Nahen Osten evtl. Aufgaben wahrnehmen, zu denen etwa die USA nicht in der Lage

460 PA AA, B 30 (Zwischenarchiv), Bd. 121012: Fernschreiben aus Tel Aviv Nr. 707 vom 01.07.1977; ebd.: Drahterlass o. Nr. vom 3.7.1977 nach Tel Aviv.

461 PA AA, B 30 (Zwischenarchiv), Bd. 121012: Fernschreiben aus Tel Aviv Nr. 707 vom 01.07.1977.

462 Ebd.

463 PA AA, B 150, Bd. 361: Fernschreiben aus Damaskus Nr. 176 vom 9.2.1977.

sein.⁴⁶⁴ Für die Frage nach Europäisierung ist hier relevant, dass in operativer Hinsicht ausschließlich die EPZ in Frage kam, die BRD unilateral offenbar nicht. Was die Einberufung der Genfer Konferenz anbelangte, äußerte sich Genscher skeptisch, dass dies vor Ende März, wie von den Vereinten Nationen vorgeschlagen, möglich sei. Wie häufig war auch dieses Gespräch geprägt von detaillierten Ausführungen des Gastgebers und eher knappen Bemerkungen des Gastes; zumindest erweckt der Bericht darüber diesen Eindruck.

Von Damaskus reiste Genscher weiter nach Kairo, wo er mit Präsident Sadat und Außenminister Fahmi zusammentraf. Sein ägyptischer Amtskollege kritisierte zunächst die israelische Regierung und deren Haltung zur Frage der Beteiligung der Palästinenser an einer Friedenskonferenz. Fahmi selbst bevorzugte eine palästinensisch-jordanische Delegation aus Sorge, eine gesamtarabische Delegation könne von Arafat dominiert werden. Er drückte anschließend sein Bedauern darüber aus, dass die europäische Erklärung im Januar nicht verabschiedet worden sei. Sodann informierte Fahmi Genscher über die ägyptische Haltung. Laut Gesprächsaufzeichnung äußerte sich Genscher lediglich zu zwei Punkten: Erstens legte er die Gründe dar, warum die Erklärung nicht veröffentlicht wurde; zweitens wandte er sich gegen den Eindruck, dass die USA die Entscheidungen der Europäer bestimmten. Vielmehr halte er an einer engen Abstimmung mit den USA fest.⁴⁶⁵ Wenig mehr verwertbare Informationen enthält die Aufzeichnung über das Gespräch Genschers mit dem ägyptischen Präsidenten Sadat. Was den amerikanischen Wunsch angehe, die Erklärung von London nicht zu publizieren, so habe er nicht gezögert, diesem Wunsch zu entsprechen, weil es ihm darauf angekommen sei, sich mit den Amerikanern abzustimmen.⁴⁶⁶ Von Sadat wurde mehrfach die Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens von den Vereinigten Staaten und Europa betont. Zudem solle die europäische Position verdeutlicht werden.

Wenige Wochen später besuchte Sadat die Bundesrepublik und traf am 1. April mit Außenminister Genscher und Bundeskanzler Schmidt zusammen. Das Gespräch mit Genscher beschränkte sich auf die Darlegung der ägyptischen Sicht, während der deutsche Außenminister

464 Ebd.

465 PA AA, B 150, Bd. 361: Gesprächsaufzeichnung Weber, 14. Februar 1977, Betr.: Vier-Augen-Gespräch des Herrn Bundesministers des Auswärtigen mit dem ägyptischen AM Fahmi am 11. Februar 1977.

466 PA AA, B 150, Bd. 361: Aufzeichnung Weber, 14. Februar 1977, Betr.: Gespräch des Herrn Bundesministers des Auswärtigen mit dem ägyptischen Staatspräsidenten Sadat am 12. Februar 1977.

allgemein „das europäische Interesse am Zustandekommen der Genfer Verhandlung sowie insgesamt am Zustandekommen einer Lösung des Konflikts“⁴⁶⁷ erläuterte. Europa werde hinsichtlich des Konflikts jedoch nur in Übereinstimmung mit den USA handeln. Während des Treffens mit Bundeskanzler Schmidt wurden durchaus Aspekte des Nahostkonflikts thematisiert, so die angestrebte Genfer Konferenz, die Vertretung der PLO, die Gestaltung eines palästinensischen Staates und die Garantien einer Friedensregelung. Vorrangig äußerte sich hierzu Sadat, während Schmidt diesbezüglich laut entsprechender Aufzeichnung keine eigenen Ansichten mitteilte.⁴⁶⁸ In den vor dem Besuch angefertigten Sachstandsaufzeichnungen wird die deutsche Haltung hingegen klar in den EPZ-Rahmen eingebettet: „Grundlage der Nahostpolitik der Bundesregierung ist die gemeinsame Erklärung der neun EG-Staaten vom 6. November 1973.“⁴⁶⁹

Vom 16.–18. März 1977 hielt sich Außenminister Genscher in Israel auf. Zu Beginn des Gesprächs mit Außenminister Allon wurden die schlechten Beziehungen zwischen der Türkei und den USA thematisiert. Sodann legte Allon die israelische Haltung zum Thema „palästinensischer Staat“ dar. Genscher ergänzte seine Eindrücke aus den Gesprächen mit Sadat und Assad. Für Israel – so Allon – sei eine Föderation zwischen einem palästinensischen Staat und Jordanien akzeptabel, wohingegen eine konföderative Konstruktion einen zu starken palästinensischen Staat bedeute, was ausgeschlossen sei. Anscheinend kam der Bundesregierung eher die Rolle zu, die Auffassungen der verschiedenen Konfliktparteien an die jeweils andere Seite zu übermitteln.⁴⁷⁰

Im Juni 1978 traf der syrische Außenminister mit Bundeskanzler Schmidt in Bonn zusammen. Außenminister Khaddam berichtete auf Bitten des Bundeskanzlers ausführlich über die gegenwärtige Lage im Nahen Osten. Für die Bundesrepublik äußerte Schmidt, dass ihre Politik „in der Resolution der EG vom Juni 1977 [verkörpert sei].“⁴⁷¹ An dieser Politik halte die Bundesregierung unverändert fest. Im weiteren Gespräch verwies Schmidt nochmals auf diese Erklärung, indem er die darin beschriebenen Ziele als Leitlinien darstellte. In einem kurz darauf

467 PA AA, B 150, Bd. 365: Aufzeichnung Siebourg, 1.4.1977, Betr.: Gespräch des Herrn Ministers mit Präsident Sadat am 1.4.1977.

468 PA AA, B 150, Bd. 365: Aufzeichnung Siebourg, 1.4.1977, Betr.: Gespräch des Herrn Bundeskanzlers mit Präsident Sadat am 1.4.1977.

469 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 108717: 310, 25. März 1977, Die Nahostpolitik der Bundesregierung: Sachstand (zugleich Gesprächsvorschlag).

470 PA AA, B 150, Bd. 364: Ministerbüro, 21. März 1977, Betr.: Gespräch Bundesminister mit AM Allon beim Frühstück am 17. März.

471 PA AA, B 150, Bd. 394: Vermerk (AL 2/Ruhfus) über das Gespräch des Bundeskanzlers mit dem syrischen Außenminister Khaddam am 8. Juni 1978, 8. Juni 1978.

geführten Gespräch des Bundeskanzlers mit dem saudischen Kronprinz Fahad wiederum wurde die EPZ nicht thematisiert.⁴⁷² Zwischen Außenminister Genscher und seinem syrischen Amtskollegen kam die EPZ im September 1978 nur kurz zur Sprache. Auf die Frage Khaddams, ob mit weiteren Erklärungen zu rechnen sei, entgegnete Genscher: „Die Erklärung des Europäischen Rats vom 29.6.1977 zu Nahost gelte weiter. [...] Das wesentliche an der EPZ sei der Meinungsaustausch. Er habe große Bedeutung für die Meinungsbildung unter den Neun.“⁴⁷³ Die kurzen Ausführungen zeigen, dass je nach Gesprächspartner von der gemeinsamen Erklärung Gebrauch gemacht wurde oder nicht. Der Verweis auf die Erklärung ging jedoch nicht einher mit der Diskussion einzelner inhaltlicher Aspekte des Dokumentes. Eigene Auffassungen der Bundesregierung wurden weder ergänzt noch kontrastierend geäußert.

5. DIE BRD UND DIE EPZ IN DEN VEREINTEN NATIONEN

5.1 Generalversammlung 1971

Bei ihrem ersten Treffen im November 1970 in München einigten sich die Außenminister auf eine gemeinsame Weisung, die an die Botschafter der Gemeinschaftsstaaten in Drittländern sowie an die ständigen Vertreter bei internationalen Organisationen erging. Darin wurden die Botschafter dazu angehalten, mit ihren europäischen Kollegen in einen Meinungsaustausch zu treten. Gleiches galt für die Vertreter bei internationalen Organisationen: „Auch sie werden ersucht, untereinander einen Meinungsaustausch zu pflegen und im Rahmen der Weisungen ihrer Regierungen ihre Haltung nach Möglichkeit einander anzugleichen und gegebenenfalls ihr Vorgehen aufeinander abzustimmen.“⁴⁷⁴ Dadurch kommt die angestrebte Abstimmung in der diplomatischen Praxis zum Ausdruck. In einer veränderten Fassung der gemeinsamen Weisung vom Juni 1973 tritt speziell mit Blick auf die Kooperation in den Vereinten Nationen das Motiv des gemeinsamen Auftretens und der Wahrnehmung als gemeinsamer Akteur deutlich

472 PA AA, B 150, Bd. 395: Vermerk (AL 2/Ruhfus) über das Gespräch des Bundeskanzlers mit Kronprinz Fahad am 21. Juni 1978, 21. Juni 1978.

473 PA AA, B 150, Bd. 400: Aufzeichnung MDg Dr. Hille, 13.09.1978, Gespräch des Herrn Bundesministers mit syrischem Außenminister Khaddam am 12.09.1978.

474 PA AA, B 36, Bd. 397: Büro Staatssekretäre, 25. November 1970, Sonderteil des Informationsdienstes für die Auslandsvertretungen, Anlage: Erlaß an alle diplomatischen Vertretungen außerhalb von EG-Mitgliedstaaten und bei Internationalen Organisationen.

hervor: „Sie [die Neun; A. B.] streben auf der Grundlage der erhaltenen Weisungen gemeinsame Auffassungen zu den in den internationalen Organisationen behandelten Fragen an. Dieser Abstimmung kommt umso größere Bedeutung zu, als in diesen Gremien der Grad der Einigkeit der Neun in den Diskussionen und bei der Stimmabgabe öffentlich in Erscheinung tritt.“⁴⁷⁵

Das Thema Nahostkonflikt wurde in New York regelmäßig in verschiedenen Gremien behandelt. Der Fokus dieses Kapitels liegt auf den Sitzungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen. In diesem Gremium waren alle EPZ-Staaten in gleicher Weise vertreten, wenn auch die Bundesrepublik erst seit September 1973 Mitglied der VN war.⁴⁷⁶ Zwar besitzen die von der Generalversammlung verabschiedeten Resolutionen nicht die gleiche Verbindlichkeit wie diejenigen des Sicherheitsrates, dies ist jedoch für die Fragestellung nicht relevant. Es geht vielmehr darum, ob die Nahostpolitik der Bundesregierung im Rahmen der Vereinten Nationen als europäisiert bezeichnet werden kann. Dabei ist von Belang, ob die Aktivitäten der Bundesregierung vorwiegend gemeinsam mit den europäischen Partnern erfolgten. Dazu zählen die Haltung zu eingebrachten Resolutionsentwürfen ebenso wie das entsprechende Abstimmungsverhalten. Ferner ist zu berücksichtigen, inwiefern die von den deutschen Vertretern gehaltenen Reden Bezüge zur EPZ aufweisen und ob die von der jeweiligen EPZ-Präsidentschaft gehaltenen Reden „on behalf of the Nine“ eigene nationale Wortbeiträge ersetzen. Dabei ist es aufgrund der zahlreichen verabschiedeten Resolutionen und der unterschiedlichen Quellenlage nicht möglich, sämtliche Vorgänge zu untersuchen. Es wurden lediglich solche Einzelbeispiele ausgewählt, die gut dokumentiert und dem methodischen Ziel der Untersuchung dienlich sind.

Für die erste Generalversammlung nach dem Beginn der EPZ stimmten sich die Vertreter in New York – die Bundesregierung durch ihren Beobachter – über das gemeinsame Vorgehen ab. Dabei beabsichtigten sie, sich an dem Nahost-Bericht vom Mai 1971 zu orientieren. Zudem sollte ein gemeinsamer Resolutionsentwurf erarbeitet werden, der sich an der Vorjahresresolution 2628 (XXV) orientieren sollte.⁴⁷⁷ Diese am 4. November 1970 von der Generalversammlung verabschiedete Resolution zur Situation im Nahen Osten fasste im Wesentlichen die

475 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 108886: Gemeinsame Weisung an die Botschafter in Drittländern sowie an die Ständigen Vertreter bei Internationalen Organisationen (in der Fassung vom 5. Juni 1973).

476 Die Aufnahme der BRD und der DDR in die VN wurde durch den deutsch-deutschen Grundlagenvertrag von 1972 ermöglicht, in dem die friedliche Koexistenz vereinbart wurde. In der Folge wurde der Beitritt zu den VN nicht von den jeweiligen Verbündeten im Sicherheitsrat verhindert.

477 PA AA, B 21, Bd. 753: Fernschreiben aus New York Nr. 1427 vom 26. November 1971.

Grundlagen zusammen, die bereits in der Resolution Nr. 242 des Sicherheitsrates genannt sind. Zudem rief sie die betroffenen Akteure dazu auf, sich mit dem VN-Sondergesandten für den Nahen Osten in Verbindung zu setzen, um eine Durchführung der genannten Sicherheitsratsresolution zu ermöglichen.⁴⁷⁸ Die Bezugnahme auf diesen Text durch die EPZ bedeutete demnach keine neuen Positionen für die Bundesregierung.

Angesichts der Absicht afrikanischer Staaten, einen eigenen Entwurf zur Nahostfrage einzubringen, ließen die EPZ-Vertreter ihren ursprünglichen Plan fallen. Dafür berieten sie gemeinsam unter Einbeziehung des britischen VN-Botschafters den afrikanischen Entwurf. Während die französische Delegation Weisung hatte, den Text zu unterstützen, waren die Vertreter Belgiens und der Niederlande zurückhaltend. Für sie war wichtig, dass auch Israel der Resolution zustimmen oder sich zumindest schwer dagegen aussprechen könne. Ihre Kritik richtete sich gegen einen Absatz bezüglich der israelischen Antwort auf das Jarring-Memorandum vom 8. Februar 1971.⁴⁷⁹ Der Entwurf der afrikanischen Staaten lautete: „Calls upon Israel to respond favourably to the Special Representative’s peace initiative of 8 February 1971“.⁴⁸⁰ Von

478 Resolution Nr. 2628 (XXV) The Situation in the Middle East, abrufbar unter:

[\(http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2628\(XXV\)\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2628(XXV)) (20.12.2016)

479 Der schwedische Diplomat Gunnar Jarring war seit November 1967 als VN-Sonderbotschafter für den Nahen Osten tätig. Am 8. Februar 1971 überreichte er in dieser Funktion seine Vorschläge für eine Friedenslösung an ägyptische und israelische Vertreter. Vor den eigentlichen Friedensverhandlungen sollten die beiden Seiten folgende Verpflichtungen eingehen: „Israel would give a commitment to withdraw its forces from occupied U. A. R. territory to the former international boundary between Egypt and the British mandate of Palestine on the understanding that satisfactory arrangements are made for a) establishing demilitarized zones; b) practical security arrangements in the Sharm el Sheikh area for guaranteeing freedom of navigation through the straits of Tiran; and c) freedom of navigation through the Suez Canal. The United Arab Republic would give a commitment to enter into peace agreement with Israel and to make explicitly therein to Israel – on a reciprocal basis – undertakings and acknowledgements covering the following subjects: a) termination of all claims or states of belligerency; b) respect for and acknowledgement of each other’s independence; c) respect for and acknowledgements of each other’s right to live in peace within secured and recognized boundaries; d) responsibility to do all in their power to ensure that acts of belligerency of hostility do not originate from or are not committed from within the respective territories against the population, citizens or property of the other party; and e) non-interference in each other’s domestic affairs.“ Siehe Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1971, Band I, hg. im Auswärtigen Amt vom Institut für Zeitgeschichte, München 2002, S. 311, Anm. 13 (Dokument 64: Ministerialdirektor von Staden, z. Z. Washington, an Staatssekretär Frank, 16. Februar 1971).

Die ägyptische Antwort auf die Vorschläge wurde Jarring am 15. Februar übergeben. Darin zeigte sich Kairo mit den Vorschlägen einverstanden, wenn Israel sich zur Umsetzung der in der Resolution Nr. 242 enthaltenen Maßnahmen bereit erkläre. Ebd., S. 312, Anm. 14.

Israels Antwort erreichte Jarring am 26. Februar. Die Beendigung des Kriegszustandes, die Anerkennung des Rechts Ägyptens auf sichere Grenzen und Verhandlungen über palästinensische Flüchtlinge wurden akzeptiert. Allerdings wurde mitgeteilt, dass Israel nicht zu einem Rückzug auf die Linien von vor dem Sechstagekrieg bereit sei. Ebd., S. 348, Anm. 20 (Dokument 70: Botschafter Böker, New York (UNO) an das Auswärtige Amt, 19. Februar 1971).

480 PA AA, B 21, Bd. 753: Fernschreiben aus New York Nr. 1555 vom 10. Dezember 1971.

britischer Seite wurde ein abschwächender Kompromissvorschlag eingebracht: „Calls upon Israel to make a response to the Special Representative’s aide-memoire of 8 February 1971 that would enable the search for a peaceful settlement under the auspices of the Special Representative.“⁴⁸¹ Der britische Vorschlag war für die VN-Vertreter der EPZ-Staaten akzeptabel, lediglich Frankreich wollte dies nur akzeptieren, wenn dem auch Ägypten zustimme. Die Botschafter Belgiens und Großbritanniens wurden beauftragt, bei der ägyptischen Vertretung zu sondieren, ob sie den Änderungen zustimmen könnte. Die Änderungsvorschläge wurden jedoch vom ägyptischen Vertreter abgelehnt.⁴⁸²

In weiteren Konsultationen der EPZ-Vertreter in New York erklärten diese sich jedoch dazu bereit, sich auch im Falle der weiteren Ablehnung der Änderungen durch Ägypten für die Annahme der Resolution auszusprechen, selbst wenn dadurch der britische Änderungsvorschlag nicht berücksichtigt würde.⁴⁸³ Schließlich konnte doch ein gemeinsamer Änderungsentwurf zum afrikanischen Entwurf erarbeitet werden, der von Belgien ausdrücklich als gemeinsamer Entwurf der Europäer sowie Großbritanniens eingebracht wurde. Die afrikanischen Delegationen erklärten sich damit einverstanden und zogen ihren ursprünglichen Entwurf zugunsten eines neuen Textes zurück, der die europäischen Vorstellungen aufnahm und schließlich am 13. Dezember 1971 als Resolution Nr. 2799 (XXVI) verabschiedet wurde.⁴⁸⁴ Der umstrittene Satz betreffend die israelische Antwort auf das Jarring-Memorandum blieb jedoch in der ursprünglichen Fassung. Ansonsten wiederholte der Resolutionstext hauptsächlich Inhalte der Resolution Nr. 242.

Die EPZ-Staaten und Großbritannien stimmten gemeinsam dafür. Nach Einschätzung des deutschen Beobachters bei den VN, Walter Gehlhoff, war dies das erste gemeinsame Auftreten der europäischen Staaten bei den Vereinten Nationen und hinterließ durchaus Eindruck bei den anderen Delegationen. Auch wenn die Bundesrepublik noch nicht Mitglied der VN war, wurde dieses europäische Vorgehen laut Gehlhoff von anderen Vertretern auch der Bundesrepublik zugerechnet.⁴⁸⁵ Bemerkenswert sei insbesondere die enge Zusammenarbeit der Delegationen gewesen, die sich aus der bisherigen lockeren Konsultation entwickelt habe. Zwar konnte sich

481 Ebd.

482 PA AA, B 21, Bd. 753: Fernschreiben aus New York Nr. 1562 vom 11.12.1971.

483 Ebd.

484 PA AA, B 21, Bd. 753: Fernschreiben aus New York Nr. 1585 vom 14. Dezember 1971; Resolution 2799 (XXVI) The Situation in the Middle East, 13. Dezember 1971, abrufbar unter: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2799\(XXVI\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2799(XXVI)) (20.12.2016).

485 PA AA, B 21, Bd. 753: Fernschreiben aus New York Nr. 1585 vom 14. Dezember 1971.

die Bundesrepublik noch nicht an den Abstimmungen beteiligen, dennoch war ihr sehr an einer europäischen Zusammenarbeit bei den Vereinten Nationen gelegen.

5.2 Generalversammlung 1972

In der 27. Generalversammlung brachte die ägyptische Delegation einen Resolutionsentwurf zur Nahostfrage ein und übermittelte ihn den EPZ-Staaten mit der Bitte um Unterstützung. Gegenüber Frankreich und Großbritannien äußerte der ägyptische Vertreter die Absicht, zusammen mit den europäischen Staaten über etwaige Änderungsvorschläge zu verhandeln. Damit sollte eine Mitverantwortung der Europäer für den endgültigen Resolutionstext erreicht werden.⁴⁸⁶

In einem ersten Meinungs-austausch diskutierten die VN-Vertreter der EPZ-Staaten am 29. November zunächst darüber, in welcher Form mit der ägyptischen Delegation verhandelt werden sollte. Während die Niederlande und Dänemark der Ansicht waren, getrennt voneinander zu agieren, wenn auch auf der gleichen Linie, sprachen sich die Vertreter Großbritanniens, Frankreichs und Belgiens für ein gemeinsames Vorgehen aus. Der deutsche Beobachter äußerte sich hierzu nicht. Auf inhaltlicher Ebene wurde der 5. Absatz des ägyptischen Entwurfs kritisiert, der lautete: „[The General Assembly] Calls for the immediate and unconditional withdrawal of Israel from the Arab territories occupied since June 5, 1967, in accordance with Security Council resolution 242.“⁴⁸⁷ Hier fehle die Garantieverpflichtung, wie sie in der letztjährigen Resolution Nr. 2799 (XXV) enthalten war.⁴⁸⁸ Ferner sollten die Absätze 8 („Further calls upon all states to refrain from providing Israel with economic and financial assistance that would enable Israel to exploit the natural resources of the occupied territories.“) und 9 („Calls further upon member states not to provide Israel with military or any assistance which enables it to continue its occupation of the Arab territories.“) gestrichen werden.⁴⁸⁹

486 PA AA, B 21, Bd. 753: Fernschreiben aus New York Nr. 1411 vom 29.11.1972.

487 Ebd.

488 Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen Nr. 2799 (XXVI), 13. Dezember 1971, Abs. 2 (b): „Termination of all claims or states of belligerency, and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and its right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force“. Siehe Anmerkung 481.

489 PA AA, B 21, Bd. 753: Fernschreiben aus New York Nr. 1411 vom 29.11.1972.

Aus Sicht des deutschen Nahostreferates waren die Änderungsvorschläge akzeptabel. Die Frage der Art der zu führenden Gespräche mit Ägypten konnte hingegen nicht beantwortet werden, da sich die Außenminister bei ihrem zeitgleichen Treffen in Den Haag nicht damit befasst hatten. So wurde lediglich der Wunsch übermittelt, eine gemeinsame Haltung zu erreichen.⁴⁹⁰ Bei den VN fanden am 30. November und 1. Dezember 1972 Besprechungen der europäischen Vertreter statt mit dem Ergebnis, dass die Absätze 5, 8 und 9 des ägyptischen Entwurfs für die EPZ-Staaten nicht akzeptabel seien. Dies sollte der britische Vertreter seinem ägyptischen Kollegen übermitteln. Die Neun – es erfolgte bereits eine Beteiligung der Beitrittsstaaten – formulierten ihre Änderungsvorschläge als revidierten ägyptischen Entwurf. Allein Dänemark behielt sich noch die Zustimmung zu einigen Absätzen vor.⁴⁹¹ Die Konsultationen der Neun standen unter dem Eindruck der israelischen Drohkulisse, bei Annahme des ägyptischen Entwurfs mit samt der Absätze 5, 8 und 9 werde sich Israel von der Resolution 242 entfernen und damit von einem zentralen Dokument für jegliche Friedensbemühungen. Insbesondere der Absatz 5 verfälsche die Resolution 242 und sei daher unannehmbar. Aus Sicht des deutschen Botschafters war die Haltung Israels durchaus ernst zu nehmen. In Jerusalem wurde die Ansicht vertreten, dass Ägypten bei einer festen Haltung der Europäer von seinem Entwurf Abstand nehmen würde und dass dies auch im Interesse Europas sei.⁴⁹² Von der britischen und niederländischen Delegation danach gefragt, ob sie eine angenommene ägyptische Resolution (bei Enthaltung der Europäer) bevorzuge, oder eine abgeschwächte Fassung mit den Stimmen der Europäer, bat die israelische Delegation um die Fortsetzung der EPZ-Konsultationen.⁴⁹³

Der von der ägyptischen Delegation am 5. Dezember 1972 offiziell verteilte Entwurf berücksichtigte in einigen Fällen die europäischen Änderungsvorschläge. So wurde der genannte Absatz 8 umformuliert („Invites Member States to refrain from providing Israel with assistance which aims at enabling it to sustain its occupation of these Arab territories“⁴⁹⁴) und damit abgeschwächt. Absatz 9 wurde ersatzlos gestrichen. Damit war der von den EPZ-Vertretern formulierte revidierte ägyptische Entwurf hinfällig. Die Einigkeit der Neun reichte ohnehin nicht aus, um den europäischen Entwurf der ägyptischen Delegation formell als Vorschlag der

490 PA AA, B 21, Bd. 753: Drahterlass o. Nr. vom 30.11.1972 nach New York.

491 PA AA, B 21, Bd. 753: Fernschreiben aus New York Nr. 1444 vom 1.12.1972.

492 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 108884: Fernschreiben aus Tel Aviv Nr. 550 vom 5.12.1972.

493 PA AA, B 21, Bd. 753: Fernschreiben aus New York Nr. 1444 vom 1.12.1972.

494 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 108884: Fernschreiben aus New York Nr. 1474 vom 5.12.1972.

neun EPZ-Staaten zu übergeben.⁴⁹⁵ Dies war jedoch von der ägyptischen Seite als Bedingung angesehen worden, um weitere Absätze zu ändern. Es wurde sogar angeboten, den kritisierten Absatz 5 zum israelischen Rückzug durch den entsprechenden Teil des europäischen Vorschlages zu ersetzen. Dieser beinhaltete die bekannte Verbindung von israelischer Rückzugsverpflichtung und dem gleichzeitig anzuerkennenden Recht jedes Staates der Region, in anerkannten Grenzen in Frieden zu leben.⁴⁹⁶ Nach weiteren Beratungen zeigte sich Ägypten jedoch bereit, diesen Teil ebenfalls zu ändern.⁴⁹⁷ Schließlich brachten Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg und Großbritannien am 7. Dezember gemeinsam vier Änderungsanträge ein, die von den 19 Staaten, die den Resolutionsentwurf offiziell eingebracht hatten, akzeptiert wurden. Diese Anträge beinhalteten die von Ägypten zugesagten Änderungen. Die Bundesregierung – so informierte Gehlhoff seine Kollegen in New York – sehe einen Absatz (8) immer noch als problematisch an, stimme aber zu, denn: „Für die Bundesregierung sei der übergeordnete Gesichtspunkt maßgebend, bei dieser Nahostresolution eine gemeinsame Haltung der neun EG-Partner zu erreichen.“⁴⁹⁸ Dieses Ziel konnte jedoch nicht vollständig erreicht werden. Als der Text am 8. Dezember als Resolution Nr. 2949 (XXVII) angenommen wurde, enthielt sich Dänemark der Stimme, die anderen EPZ-Staaten stimmten dafür. Damit traten die EPZ-Staaten erneut in Erscheinung, indem sie gemeinsam Änderungsanträge formulierten und Einfluss auf den Resolutionstext nahmen. Dem gingen intensive Beratungen voraus, die sich von deutscher Seite auf die EPZ-Partner konzentrierten. Zumindest liegen über derartigen Beratungen mit anderen Vertretungen, z. B. der USA, keine Berichte vor.

5.3 Generalversammlung 1973

Wenige Wochen vor dem Beitritt der Bundesrepublik zu den Vereinten Nationen zirkulierte im Auswärtigen Amt ein Arbeitspapier, in dem Grundsätze für die zukünftige VN-Politik formuliert waren. Die erste Leitlinie für das künftige Handeln beschrieben die Verfasser folgendermaßen: „Die Bundesrepublik Deutschland wird ihre Mitgliedschaft in den VN als ein europäischer Staat ausüben, für den das Zusammenwirken der europäischen Partner auch in den VN notwendig ist. Die Bundesregierung wird deshalb ihre VN-Politik in enger Abstimmung mit

495 Ebd.

496 PA AA, B 21, Bd. 753: Fernschreiben aus New York Nr. 1444 vom 1.12.1972.

497 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 108884: Fernschreiben aus New York Nr. 1483 vom 6.12.1972.

498 PA AA, B 21, Bd. 753: Fernschreiben aus New York Nr. 1504 vom 7.12.1972.

den EG-Partnern betreiben. Sie will durch die deutsche Mitgliedschaft auch die Präsenz Europas in den VN stärken.“⁴⁹⁹ Diese Absichtserklärung deutet auf eine angestrebte Europäisierung hin. So konkrete Äußerungen enthielt die Rede Scheels am 19. September 1973 zur Aufnahme der Bundesrepublik in die Vereinten Nationen hingegen nicht. Er verwies lediglich an einer Stelle allgemein auf die Kooperation der europäischen Staaten. Eine Woche später sprach Willy Brandt in der Generaldebatte. Die EPZ an sich thematisierte Brandt nicht. Immerhin verwies er auf das Ziel der EG-Staaten, eine Union zu etablieren, zu der auch die Außenpolitik gehöre. Zudem stärke der Beitritt der Bundesrepublik auch die europäische Präsenz in den VN.⁵⁰⁰

Mit Blick auf die anstehende Mitgliedschaft der Bundesrepublik erkundigte sich der israelische Botschafter bei Staatssekretär Frank nach der zukünftigen deutschen Haltung in den Vereinten Nationen. Er verwies dabei auf angebliche frühere Äußerungen des Bundeskanzlers, dass sich die Bundesregierung hinsichtlich israelischer Lebensfragen für Israel einsetzen werde. Frank äußerte daraufhin intern die Bitte, während der Vollversammlung mit den israelischen Vertretungen in Bonn und New York Kontakt zu halten. Ansonsten sollte „unsere Haltung in der Nahostfrage aufs Engste im Rahmen der Neun abgestimmt werden.“⁵⁰¹ In gleicher Weise sprach Ben-Horin den Leiter der für Nahost zuständigen Unterabteilung an. Dieser erläuterte die Bereitschaft der Bundesregierung, sich für die Existenz Israels einzusetzen und erkundigte sich anschließend danach, was unter „Lebensinteressen“ oder „vitalen Interessen Israels“ zu verstehen sei. Darauf erwiderte Ben Horin „lakonisch, dass israelische Lebensinteressen alle diejenigen Interessen seien, die Israel als lebenswichtig ansehe!“⁵⁰² Damit war klar, was die israelische Regierung von der Bundesregierung in den VN erwartete: ein Verhalten entsprechend israelischen Interessen. Der Leiter des Nahostreferates, Redies, formulierte diesbezüglich: „Sofern man der israelischen Auffassung folgt, würden die Israelis ein umfassendes Interventionsrecht hinsichtlich unserer Haltung in Nahostfragen insbesondere innerhalb der ‚Neun‘

499 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 108884: Gruppe 23, 29. Mai 1973, Betr.: VN-Politik nach dem Beitritt.

500 Rede von Außenminister Scheel vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 19. September 1973, in: United Nations General Assembly, Twenty-Eighth Session, Official Records: 2119th Plenary Meeting, Wednesday, 19 September 1973, S. 12–14, abrufbar unter:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F2119&Submit=Search&Lang=E

(7.12.2016); Rede von Bundeskanzler Brandt vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 26. September 1973, in: United Nations General Assembly, Twenty-Eighth Session, Official Records: 2128th Plenary Meeting, Wednesday, 26 September 1973, S. 1–5, abrufbar unter:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F2128&Submit=Search&Lang=E (7.12.2016).

501 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104770: Vermerk Jesser, 14. September 1973.

502 Ebd.

erhalten.“⁵⁰³ Dies zeigt einmal mehr das Spannungsfeld, in dem die Bundesregierung zu agieren hatte. Einerseits das sensible Verhältnis zu Israel, andererseits das große Interesse an einer weiteren europäischen Integration. Was den Verweis Ben-Horins auf die Äußerung des Bundeskanzlers anbelangte, zielte er darauf ab, die angeblich gemachten Zusagen bestätigt zu bekommen. Derartige Äußerung wurden jedoch von Brandt nicht gemacht. In der entsprechenden Aufzeichnung über den von Ben-Horin angesprochenen Besuch des Kanzlers im Juni 1973 heißt es: „Hinsichtlich der Abstimmung in den Vereinten Nationen würden wir die israelischen Bemerkungen im Gedächtnis behalten. Auch hier sei uns aber grundsätzlich an einer gemeinsamen europäischen Haltung gelegen. Wir würden uns gewiss bemühen, einseitigen Stellungnahmen entgegenzuwirken. Andererseits könne aber auch Israel nicht erwarten, dass Abstimmungen immer nach seinen Vorstellungen verliefen.“⁵⁰⁴ Der deutsche Botschafter in Tel Aviv wurde ebenfalls in dieser Sache angesprochen. Der israelische Unterstaatssekretär Meroz bezog sich wie der israelische Botschafter auf die angeblichen Äußerungen des Bundeskanzlers während seines Israel-Besuchs im Juni 1973. Diese lauteten nach israelischer Erinnerung folgendermaßen: Zwar werde sich die Bundesregierung nicht in jedem Fall so verhalten können wie von Israel gewünscht, „[a]ber wir [BRD; A. B.] würden uns nicht um des Fetischs der europäischen Solidarität willen für etwas entscheiden, was wir für verwerflich und den vitalen Interessen Israels für abträglich hielten.“⁵⁰⁵ Meroz gestand jedoch, sich nicht ganz sicher zu sein, den Bundeskanzler richtig verstanden zu haben. Natürlich seien die vitalen Interessen von Israel selbst zu bestimmen. Das eben erwähnte Spannungsfeld wird durch ein Interview des israelischen Außenministers Eban vom September 1973 illustriert, in dem er über die Bundesrepublik ausführte: „Was Deutschland betrifft, so nehmen wir an, dass die Bundesrepublik den Faktor der Besonderheit der Beziehungen zu uns als gleichwertig betrachten wird zu ihrer Neigung, innerhalb des Gemeinschaftsblocks eine einheitliche Linie herzustellen.“⁵⁰⁶

Diese Neigung war bei den EPZ-Staaten jedoch deutlich ausgeprägt. Nach Bekanntwerden zweier arabischer Resolutionsentwürfe während der Generalversammlung 1973 hielten die Neun „sofort [...] – ohne spezifische Instruktionen – auf Arbeitsebene erste Konsultationen

503 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104770: Redies über Herrn D 2/D 3 i. V. dem Herrn Staatssekretär, 19. September 1973, Betr.: Anliegendes Schreiben des israelischen Botschafters vom 14. September 1973.

504 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104770: Redies, 19. September 1973, Betr.: Anliegendes Schreiben des israelischen Botschafters vom 14. September 1973.

505 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104770: Fernschreiben aus Tel Aviv Nr. 520 vom 25.9.1973.

506 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104770: Fernschreiben aus Tel Aviv Nr. 528 vom 26.9.1973.

ab.“⁵⁰⁷ Dabei handelte es sich erstens um einen Text zum Thema vertriebene Personen, zweitens um den Entwurf über die unveräußerlichen Rechte der Palästinenser. Die EPZ-Vertreter stimmten bezüglich des ersten Entwurfs überein, gemeinsam bei den arabischen Delegationen auf Veränderungen hinzuwirken: Im zweiten Absatz – „Considers that the plight of the displaced inhabitants continues because they have been prevented by Israel from returning to their homes and camps“ – sollte auf die Worte „by Israel“ verzichtet werden; im dritten Absatz – „Condemns the refusal of the Israeli authorities to take steps for the return of the displaced inhabitant“ – bevorzugten die Neun den Begriff „grave concern“ anstatt „condemns“.⁵⁰⁸ Beide Vorschläge schwächten den Text etwas ab. Offenbar herrschte in diesem Jahr größere Klarheit über ein gemeinsames Vorgehen gegenüber anderen Delegationen, und so wurde der dänische Vertreter beauftragt, im Namen der Neun mit seinem ägyptischen Kollegen über die Änderungsvorschläge zu sprechen.

Botschafter Gehlhoff empfahl nach Bonn, dem ersten Entwurf zuzustimmen, falls „condemns“ ersetzt würde. Geschehe dies nicht, sprach er sich für eine Enthaltung oder eine Zustimmung inklusive „explanation of vote“ aus. In diesem Fall sei das Verhalten der anderen EPZ-Staaten ausschlaggebend. Hinsichtlich des zweiten Entwurfs strebten die EPZ-Vertreter eine gemeinsame Enthaltung an, wofür sich auch die deutsche Delegation nachdrücklich aussprach: „Nachdem die Neun sich in Brüssel zur gemeinsamen Erklärung [6. November 1973; A. B.] zusammengefunden haben, scheint es mir [Gehlhoff; A. B.] geboten, dass auch in den Nahostabstimmungen in [den] VN [eine] gemeinsame Haltung der Neun erreicht wird.“⁵⁰⁹ Dem Entwurf über vertriebene Personen stimmten am 7. Dezember alle EPZ-Staaten zu, Israel stimmte dagegen, die Vereinigten Staaten enthielten sich. Auch beim zweiten Entwurf gaben die Neun das gleiche Votum ab, diesmal eine Enthaltung.⁵¹⁰ Eine gemeinsame Erklärung wurde nicht abgegeben.

Die deutsche Vertretung in New York orientierte sich in einem weiteren Punkt an der Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern. Unter dem Tagesordnungspunkt „Report of the

507 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104938: Fernschreiben aus New York Nr. 1676 vom 10.11.1973.

508 Ebd.

509 Ebd.

510 Yearbook of the United Nations 1973 (Volume 27), New York 1976, S. 246 f., abrufbar unter: <http://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?bookpage=i&volume=1973> (7.12.2016).

Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Population of the Occupied Territories“ planten arabische Staaten, zwei Resolutionsentwürfe einzubringen. Die deutsche Vertretung schlug vor, das gleiche Votum abzugeben wie die europäischen Staaten. Eine Rede in der Aussprache über das Thema war nicht vorgesehen, eine Erklärung des Stimmverhaltens nur für den Fall, dass auch die anderen EPZ-Mitglieder dies täten.⁵¹¹ Die beiden Resolutionen wurden angenommen, die EPZ-Staaten stimmten dabei einheitlich ab. Während in einem Fall lediglich fünf Staaten Enthaltung übten, darunter Israel, und die EPZ-Staaten zustimmten, enthielten sich die Neun in der zweiten Abstimmung, in der Israel und die Vereinigten Staaten ein negatives Votum abgaben.⁵¹²

Der Tagesordnungspunkt „The Situation in the Middle East“, währenddessen üblicherweise grundlegende Fragen des Nahostkonflikts diskutiert wurden, entfiel im Jahr 1973 aufgrund des Oktoberkrieges.⁵¹³ Die Neun förderten die Wahrnehmung als einheitlicher Akteur auch auf anderem Wege. Am 13. Oktober 1973 informierte der dänische Vertreter den Generalsekretär offiziell über den Appell der EPZ-Staaten zum Waffenstillstand. Das dazugehörige Schreiben wurde als offizielles Dokument an die Generalversammlung und den Sicherheitsrat geleitet.⁵¹⁴ In gleicher Weise wurde dem Generalsekretär am 6. November 1973 die EPZ-Erklärung zum Nahen Osten zugeleitet und daraufhin als offizielles Dokument verbreitet.⁵¹⁵

Das Auftreten der Neun bei der 28. Generalversammlung allgemein wurde von deutscher Seite durchaus positiv bewertet:

„Bei allen Partnern war das Bestreben deutlich, im Sinne der im Luxemburger Bericht definierten Ziele zusammenzuarbeiten und dabei auch ein ‚gemeinsames Vorgehen‘ zu erreichen. Dies bedeutet in den Vereinten Nationen in erster Linie ein einheitliches Abstimmungsverhalten, aber auch gemeinsame Einflußnahme auf die zur Abstimmung stehenden Texte. [...] Unserer Delegation fiel dabei mehrfach insofern eine Schlüsselrolle zu, als sich

511 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104767: Fernschreiben aus New York Nr. 1804 vom 20.11.1973.

512 United Nations General Assembly, Twenty-Eighth Session, Official Records: 2193rd Plenary Meeting, Friday, 7 December 1973, S. 14 f., abrufbar unter:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FPV.2193&Submit=Search&Lang=E (7.12.2016).

513 Yearbook of the United Nations 1973, S. 210.

514 Letter dated 13 October 1973 from the Permanent Representative of Denmark to the United Nations addressed to the Secretary-General, Dokumentennummer A/9220, abrufbar unter:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F9220&Submit=Search&Lang=E (7.12.2016).

515 Letter dated 6 November 1973 from the Permanent Representative of Denmark to the United Nations addressed to the Secretary-General, Dokumentennummer A/928, abrufbar unter:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F9288&Submit=Search&Lang=E (7.12.2016).

andere Partner [...] nach unserem – auf einen mittleren Kurs abgestellten [...] – Verhalten richteten. Zugunsten einer einheitlichen Position war man mehrfach auch bereit, auf Kompromisse einzugehen und Opfer zu bringen, d. h. eine ursprünglich beabsichtigte Position aus Solidarität mit den Partnern [...] zu revidieren.“⁵¹⁶

5.4 Generalversammlung 1974

Den Auftakt zur Koordinierung der Haltungen der EPZ-Staaten in der Generalversammlung des Jahres 1974 bildete ein von 72 Staaten (darunter vornehmlich arabische und afrikanische) eingebrachter Resolutionsentwurf, der sich dafür aussprach, die PLO als Vertreterin des palästinensischen Volkes an den entsprechenden Beratungen in den Vereinten Nationen zu beteiligen.⁵¹⁷ Im Vorfeld der Abstimmung überraschte die französische Seite die EPZ-Partner, indem sie ihnen in der Sitzung der Arbeitsgruppe Nahost am 10. Oktober 1974 mitteilte, dass der französische Vertreter in New York bereits Weisung erhalten habe, für die Resolution zu stimmen. Im Gegensatz dazu hatten die anderen Regierungen noch keine Entscheidung getroffen. Italien tendierte zu einem positiven Votum, Großbritannien zu einem negativen. Die restlichen sechs Vertreter sprachen sich für eine Enthaltung aus. Trotz erheblicher Kritik am französischen Vorgehen und Appellen, „eine gemeinsame Haltung entsprechend der Auffassung der Mehrheit zu ermöglichen“⁵¹⁸, blieb die französische Haltung unverändert.

Am Tag der Abstimmung in New York, dem 14. Oktober 1974, trafen sich die EPZ-Außenminister, um doch noch ein abgestimmtes Vorgehen zu erreichen. In Vertretung des Außenministers appellierte auch Staatsminister Wischniewski an den französischen Außenminister Sauvagnargues, sich der Haltung der Mehrheit anzuschließen, jedoch ohne Erfolg. Sauvagnargues spielte die Unstimmigkeiten vielmehr herunter, indem er darauf hinwies, dass ein einheitliches Stimmverhalten bisher auch nicht üblich gewesen sei.⁵¹⁹ Der Entwurf wurde schließlich

516 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 108884: Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, 22. Januar 1974, Betr.: Europäische Zusammenarbeit in der XXVIII. Generalversammlung der Vereinten Nationen.

517 United Nations General Assembly, Twenty-Ninth Session, Official Records: 2267th Plenary Meeting, Monday, 14 October 1974, Agenda Item 108: Question of Palestine, S. 657, abrufbar unter: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.2267 (25.7.2017).

518 PA AA, B 150, Bd. 314: Plurex-Drahterlass, 10.11.1974, Betr.: TOP Palästina.

519 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 108882: Drahtbericht aus Luxemburg Nr. 146 vom 14.10.1974, Betr.: Haltung der Neun zur PLO in den VN.

mit großer Mehrheit als Resolution Nr. 3210 (XXIX) angenommen, unter den 105 Befürwortern befanden sich Frankreich, zudem Irland und Italien. Die anderen sechs EPZ-Mitglieder enthielten sich, die vier Gegenstimmen kamen von Bolivien, der Dominikanischen Republik, Israel und den USA.⁵²⁰ Zwar stimmte die Bundesrepublik mit der Mehrheit der EPZ-Staaten, doch konnte trotz des Bemühens um ein einheitliches Auftreten dieses nicht erreicht werden. Dementsprechend äußerten sich die EPZ-Staaten nicht in einer gemeinsamen Erklärung, sondern erläuterten ihr Stimmverhalten einzeln.⁵²¹ Für die Enthaltung der Bundesrepublik waren zwei Aspekte ausschlaggebend. Erstens, so der deutsche Botschafter bei den VN, Rüdiger von Wechmar, entspreche der Entwurf nicht der Praxis hinsichtlich der Teilnahme von Nichtregierungsorganisationen in den Debatten der Generalversammlung; zweitens sah er sich außer Stande zu beurteilen, inwiefern die PLO tatsächlich das palästinensische Volk vertrete. Von Wechmar vergaß dabei nicht, zu Beginn seiner Ausführungen die EPZ-Erklärung vom November 1973 zu betonen.⁵²²

Zur Vorbereitung weiterer Themen traf sich zunächst die Arbeitsgruppe Nahost am 6. November 1974 in Paris. Obwohl noch kein Resolutionsentwurf vorlag, diskutierten die Referenten mögliche Szenarien. Dabei gingen sie davon aus, dass ein von arabischer Seite eingebrachter Text mit Sicherheit folgende Elemente beinhalten würde: Erstens die Wiederholung des Grundsatzes der Resolution Nr. 242, dass Gebietserwerb durch Gewalt unzulässig ist, sowie zweitens die Forderung nach der Anerkennung des Rechts der Palästinenser auf Selbstbestimmung. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe waren der Ansicht, dass als Ausgleich für die genannten Aspekte die Anerkennung der Souveränität der Staaten verankert werden müsste, um das Existenzrecht Israels nicht in Frage zu stellen. Das Selbstbestimmungsrecht per se wurde nicht abgelehnt, aber auch nicht eigens betont.⁵²³

Nachdem schließlich zwei Resolutionsentwürfe übermittelt worden waren, berieten sich die VN-Vertreter der EPZ-Staaten am 18. November 1974 über ihr Stimmverhalten. Der erste Entwurf enthielt u. a. die Bestätigung des Selbstbestimmungsrechts für die Palästinenser sowie

520 Yearbook of the United Nations 1974 (Volume 28), S. 226, abrufbar unter: <https://unyearbook.un.org/> (25.7.2017).

521 United Nations General Assembly, Twenty-Ninth Session, Official Records: 2268th Plenary Meeting, Monday, 14 October 1974, S. 679–683, abrufbar unter: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FPV.2268&Submit=Search&Lang=E (8.12.2016).

522 Ebd., S. 682.

523 PA AA, B 150, Bd. 316: Drahterlass Nr. 1688 vom 8.11.1974 an Unogerma New York, Betr.: TOP Palästina.

ihr Recht auf nationale Unabhängigkeit und Souveränität. Israel und das Existenzrecht des Staates wurden mit keinem Wort erwähnt, andere ausgleichende Elemente fehlten ebenfalls. Der zweite Entwurf sah vor, der PLO einen Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen zuzuerkennen.⁵²⁴

Während eines Treffens der EPZ-Botschafter in New York am 22. November 1974 zeigte sich, dass bezüglich des ersten Textes alle Regierungen bis auf die deutsche und die niederländische entweder bereits Weisung zur Enthaltung gegeben hatten oder nach Auffassung der Vertreter in New York dazu neigten. Von deutscher und niederländischer Seite wurde eine Nein-Stimme bevorzugt.⁵²⁵ Der französische Vertreter Guiringaud appellierte daraufhin an die Solidarität der beiden Regierungen, sich der Mehrheit anzuschließen. Der deutsche Vertreter in New York äußerte dazu, dass die Bundesregierung allenfalls umgestimmt werden könnte, wenn die gemeinsame „explanation of vote“ bestimmte Elemente enthalte. Dem schloss sich sein niederländischer Kollege an und verwies insbesondere darauf, Israel und sein Existenzrecht in der „explanation of vote“ ausdrücklich zu erwähnen. Dieses Vorgehen war von deutscher Seite im Vorfeld bereits geplant worden. Im Wissen, dass eine einheitliche Haltung nur bei Stimmenthaltung möglich sein würde, „wollen wir aus taktischen Gründen im Rahmen der Neun zunächst eine Neigung zu einer Ablehnung erkennen lassen“⁵²⁶, um als Gegenleistung für das Umschwenken auf eine Enthaltung bestimmte Elemente in der gemeinsamen „explanation of vote“ zu verankern. Dazu gehörte die Anerkennung der Souveränität, territorialen Integrität und Unabhängigkeit aller Staaten der Region – selbstverständlich auch Israels. Dieser Plan schien aufzugehen, die von französischer Seite vorgelegte gemeinsame „explanation of vote“ beinhaltete die geforderten Aspekte.⁵²⁷

Hinsichtlich des zweiten Entwurfs schwankte das Votum der Neun zwischen Enthaltung und Ablehnung, allerdings waren alle davon überzeugt, nach Rücksprache in den Hauptstädten eine gemeinsame Ablehnung zu erreichen.

524 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104987: Fernschreiben aus New York UNO Nr. 2423 vom 18.11.1974, Betr.: EPZ-Besprechung Palästina-Resolution.

525 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104987: Fernschreiben aus New York UNO Nr. 2517 vom 22.11.1974, Betr.: 29. GV-Palästina-Debatte, hier: EPZ-Sitzung über Stimmverhalten.

526 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104770: MDg. Dr. Jesser an das Ministerbüro, 22. November 1974, Betr.: Palästina-Debatte in der VN, Anlage: Gesprächsunterlage.

527 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104987: Fernschreiben aus New York UNO Nr. 2516, vom 22.11.1974, Betr.: 29. VN-GV, hier: französische Erklärung zur Stimmabgabe im Namen der Neun bei Res-Entwurf a-l 741.

Eine zweite Sitzung in New York sollte das einheitliche Auftreten der EPZ-Staaten absichern. Während die Bundesrepublik angesichts der gewünschten „explanation of vote“ ihre Enthaltung beim ersten Entwurf bestätigte, machte der niederländische Vertreter dies davon abhängig, dass alle EPZ-Vertreter beim zweiten Entwurf mit Nein stimmten. Dem konnte wiederum Guiringaud nicht nachkommen, der Weisung hatte, sich auch in der Abstimmung über den zweiten Text zu enthalten. Auch das Engagement der Belgier, Italiener und Dänen, die ihren französischen Kollegen unter Verweis auf das deutsche und niederländische Einlenken „beschworen, Frankreich möge doch die Einheit der Neun nicht sprengen“⁵²⁸, blieb erfolglos, sodass von neun EPZ-Staaten acht gegen den zweiten Entwurf (= Resolution 3237) stimmten, Frankreich sich jedoch enthielt.

Der französische Vertreter sorgte noch in einem weiteren Fall für Missstimmung. Er hatte Weisung aus Paris erhalten, die von Frankreich selbst formulierte „explanation of vote“ zum ersten Entwurf betreffend die Palästina-Frage zu ändern und die auf deutschen und niederländischen Wunsch enthaltene Erwähnung Israels zurückzunehmen.⁵²⁹ Daher kam eine gemeinsame Erklärung nicht zustande und die Delegationen erläuterten die Stimmabgabe einzeln. Nichtsdestotrotz gaben die EPZ-Vertreter zum ersten Entwurf (= Resolution 3236) das gleiche Votum (Enthaltung) ab.

Von Wechmar führte in seiner „explanation of vote“ zum ersten Entwurf als Grund für die Enthaltung die mangelnde Ausgewogenheit an. Insbesondere das Fehlen jeglicher Bezüge zu bereits verabschiedeten Resolutionen wie Nr. 242 habe bei der Entscheidung schwer gewogen. Zudem werde im Text nicht von Souveränität, territorialer Integrität und Unabhängigkeit aller Staaten der Region – Israel eingeschlossen – gesprochen. Bezüglich des zweiten Entwurfs resultiere die Ablehnung daraus, dass die PLO kein Staat sei, aber nur Staaten ein Beobachterstatus eingeräumt werden konnte.⁵³⁰ Damit hatte von Wechmar zwar so argumentiert, wie es dem Konsens bei der Vorbereitung entsprach. Aber dieser Konsens in der EPZ stellte weder eine neue Haltung der Bundesregierung dar noch verwies von Wechmar in seinen Ausführungen explizit auf die EPZ. Die zentrale Rolle bei den Vorbereitungen wie auch in der „explanation

528 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104987: Fernschreiben aus New York UNO Nr. 2529 vom 22.11.1974, Betr.: 29. GV, hier: Abstimmung über Palästina-Resolution.

529 Ebd.

530 United Nations General Assembly, Twenty-Ninth Session, Official Records: 2296th Plenary Meeting, 22 November 1974, S. 1074, abrufbar unter: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.2296 (25.7.2017).

of vote“ spielten die Elemente der Resolution Nr. 242, die – wie bereits erwähnt – von der Bundesregierung unabhängig von der EPZ als grundlegend angesehen wurde. Allerdings ist ebenso festzuhalten, dass die Bundesregierung erstens sehr an einer Abstimmung mit den EPZ-Partnern interessiert war – von derartigen Abstimmungsprozessen mit anderen Staaten wird nicht berichtet – und zweitens trotz des französischen Ausscherens bei der Enthaltung blieb, obwohl die dafür gewünschte gemeinsame Erklärung nicht zustande kam.

Neben den Abstimmungen über die Resolutionen und den entsprechenden Stimmerklärungen dazu äußerten sich die VN-Vertreter auch allgemein zu den einzelnen Tagesordnungspunkten, hier also zur Palästina-Frage. Zu Beginn seiner Ausführungen verwies von Wechmar auf die EPZ-Erklärung vom 6. November 1973, „to which we continue to subscribe wholeheartedly.“⁵³¹ Daneben nannte er bereits bekannte Auffassungen der Bundesregierung zu einer Friedensregelung, wie sie in der Resolution Nr. 242 enthalten sind, darunter die Souveränität, territoriale Integrität und Unabhängigkeit jedes Staates der Region, damit auch Israels. Andere Aspekte waren hingegen so deutlich noch nicht kommuniziert worden: „We support the Palestinian people’s right to self-determination. [...] As a consequence of the right to self-determination, we recognize the right of the Palestinian people to decide itself whether to establish an independent authority on the territory vacated by Israel [...] or whether to choose another solution.“⁵³² Damit erhielt das Selbstbestimmungsrecht auch eine territoriale Komponente.

Von den Vertretern der EPZ-Staaten, die zur Palästina-Frage das Wort ergriffen, war von Wechmar nicht der einzige, der das Selbstbestimmungsrecht der Völker thematisierte. Der belgische Vertreter betonte im Zusammenhang mit den Resolutionsentwürfen die Notwendigkeit, „[to] give some definition to the lawful rights of the Palestinians, particularly the right to self-determination and to return.“⁵³³ Sein britischer Kollege sprach davon, „to enable the Palestinian people to express their personality and to exercise their legitimate political rights“.⁵³⁴ In ähnlicher Weise äußerten sich die Botschafter Frankreichs und Italiens, wenn auch die sehr klare Formulierung von Wechmars nicht verwendet wurde.⁵³⁵ Eine gemeinsame Stellungnahme zu diesem Tagesordnungspunkt wurde nicht abgegeben.

531 United Nations General Assembly, Twenty-Ninth Session, Official Records: 2291st Plenary Meeting, 19 November 1974, S. 969, abrufbar unter:
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.2291 (25.7.2017).

532 Ebd., S. 969 f.

533 Ebd., S. 973.

534 Ebd., S. 984.

535 Ebd., S. 987–990.

Dies entsprach den Diskussionen im EPZ-Rahmen, zumindest war in den Vorbereitungssitzungen das Selbstbestimmungsrecht nicht geleugnet worden, es sollte lediglich dadurch nicht die Existenz Israels infrage gestellt werden. Es wurde zudem schon darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung intern bereits im Oktober 1973 von der Notwendigkeit einer „staatlichen Identität“⁵³⁶ für die Palästinenser gesprochen hatte. Allerdings war bislang nicht in dieser Deutlichkeit das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser thematisiert worden.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Abstimmung zu verschiedenen Resolutionsentwürfen überwiegend mit den EPZ-Partnern stattfand und auch nur mit diesen gemeinsame Standpunkte erarbeitet wurden. Des Weiteren versuchte die Bundesregierung, die von ihr angestrebte „Ausgewogenheit“ einzubringen, indem sie für eine Änderung des Stimmverhaltens die Erwähnung Israels in der gemeinsamen „explanation of vote“ zur späteren Resolution Nr. 3236 forderte. Doch selbst als diese gemeinsame Erläuterung nicht zustande kam, blieb der deutsche VN-Vertreter bei dem abgesprochenen gemeinsamen Votum, nämlich der Enthaltung.

Die Zusammenarbeit während der 29. Generalversammlung bezüglich der Nahostthemen wurde von deutscher Seite rückblickend als „zufriedenstellend“⁵³⁷ bezeichnet. Nach eigener Auswertung des entsprechenden Jahrbuchs der Vereinten Nationen wurden zum Themenbereich Nahost(konflikt) insgesamt 14 Resolutionen verabschiedet. Davon bestand bei drei Abstimmungen keine Einigkeit unter den Neun, wobei die Bundesrepublik jeweils mit der Mehrheit stimmte.⁵³⁸

Das Auftreten der EPZ-Staaten in der VN-Generalversammlung im Allgemeinen wurde von deutscher Seite als „[b]efriedigend, aber nicht ausreichend“⁵³⁹ qualifiziert. Zwar wurden mehr gemeinsame Erklärungen abgegeben als im Vorjahr und das Abstimmungsverhalten war einheitlicher. Zugleich traten Differenzen hervor, auch bei der Nahostfrage. Negativ wurde vermerkt, dass die beiden ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates wenig Bereitschaft zeigten, ihre EPZ-Partner über Vorgänge in diesem Gremium zu informieren. Auf der anderen Seite sei die EPZ in New York zu einer Realität geworden, die auch von anderen Mitgliedsstaaten wahrgenommen werde. Dies zeige sich beispielsweise daran, dass in der Debatte über die Palästina-

536 Vgl. hierzu die Ausführungen auf S. 115.

537 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104977: Vermerk Busse, 9. Januar 1975, Betr.: Behandlung des Nahostkonflikts durch die 29. Generalversammlung.

538 Yearbook of the United Nations 1974, S. 189–252.

539 PA AA, B 30 (Zwischenarchiv), Bd. 113977: Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen an das Auswärtige Amt, 20. Januar 1975, B. Nr. 128/75, Betr.: Europäische Politische Zusammenarbeit in der XXIX. Generalversammlung der Vereinten Nationen.

Frage häufiger Vertreter arabischer Staaten auf die Neun zugekommen seien, um ihre Haltung zu erläutern.⁵⁴⁰

5.5 Generalversammlung 1975

Für die 30. Generalversammlung erarbeitete das Politische Komitee u. a. auf Vorschlag des deutschen Außenministers eine gemeinsame Position, die den Stellungnahmen der Neun zugrunde liegen sollte.⁵⁴¹ Diese gemeinsame Grundlage wurde von den Ministern am 30. Oktober 1975 gebilligt. Sie sollte ausschließlich als internes Dokument verwendet und weder veröffentlicht noch an Dritte weitergegeben werden. Ein zentraler Aspekt der Erörterungen war die Definition der in der Nahosterklärung vom November 1973 verwendeten Formel „die legitimen Rechte der Palästinenser“. Nach längerer Diskussion einigten sich die Minister auf folgende Formulierung: „La définition des droits légitimes du peuple palestinien doit évidemment respecter le droit d’Israël à l’existence dans des frontières sûres et reconnues au même titre que celui des autres Etats de la région; pour rendre possible un règlement de paix il faut aussi reconnaître au peuple palestinien le droit à l’expression de son identité nationale.“⁵⁴² Diese Formulierung bedeutete für die Bundesregierung keine Veränderung ihrer bisherigen Position. Bereits im Oktober 1973 hatte sie von der staatlichen Identität gesprochen, die den Palästinensern gegeben werden müsse.⁵⁴³

Zu Beginn der 30. Generalversammlung zeigte sich die Wahrnehmung als gemeinsamer Akteur durch andere Delegationen, als u. a. der ägyptische Vertreter zu einer Sitzung der EPZ-Botschafter erschien, um einen Resolutionsentwurf zu erläutern. Darin wurde die PLO als Vertreterin des palästinensischen Volkes eingeladen, an der Genfer Konferenz gleichberechtigt teilzunehmen. Er brachte den Wunsch nach einer Miteinbringerschaft der Neun oder zumindest einer Unterstützung des Entwurfs vor.⁵⁴⁴ Hinzu kamen von syrischer Seite eingebrachte Änderungsvorschläge zu dem ägyptischen Entwurf sowie ein allgemeiner arabischer Resolutionsent-

540 Ebd.

541 PA AA, B 150, Bd. 335: Vermerk von der Gablentz, 16. September 1975, Betr.: EPZ, hier: Auftrag der Minister in Venedig an das PK zur Überprüfung der gemeinsamen Nahost-Politik.

542 PA AA, B 150, Bd. 337: Drahterlass Nr. 4353 vom 31. Oktober 1975.

543 Siehe die Ausführungen auf S. 115.

544 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109113: Fernschreiben aus New York Nr. 2611 vom 1.11.1975.

wurf zur Palästina-Frage. Der deutsche Vertreter empfahl zu beiden Entwürfen eine Neinstimme. Die endgültige Entscheidung sollte sich jedoch an den europäischen Partnern orientieren: „Falls wir mit dieser Auffassung im Kreis der Neun allein stehen sollten, müsste unsere Haltung allerdings überprüft werden.“⁵⁴⁵ Am 7. November lautete die Weisung des deutschen Außenministers bezüglich der beiden arabischen Entwürfe hingegen, „dass wir in beiden Fällen unter allen Umständen mit ‚Nein‘ zu stimmen hätten, selbst dann, wenn alle übrigen europäischen Partner zustimmten oder sich der Stimme enthielten. Diese Entscheidung sei unabänderlich, allenfalls könnten wir uns nach amerikanischem Stimmverhalten richten, falls sich USA in einem oder beiden Fällen gegen jede Erwartung der Stimme enthielten.“⁵⁴⁶

Die deutsche Vertretung berichtete am 8. November über das voraussichtliche Stimmverhalten der EPZ-Staaten. Belgien, Dänemark, Großbritannien und Luxemburg wollten sich beim ägyptischen Entwurf der Stimme enthalten und bei dem anderen mit Nein stimmen. Die Niederlande und die Bundesrepublik sprachen sich für ein negatives Votum in beiden Fällen aus. Frankreich und Italien strebten eine Enthaltung in beiden Fällen an, der irische Vertreter war noch ohne Weisung. Daraufhin schlug der belgische Vertreter einen Kompromiss vor, der eine gemeinsame Enthaltung zum ägyptischen Entwurf und ein gemeinsames negatives Votum zum arabischen Resolutionsentwurf beinhaltete.⁵⁴⁷ Diesem Vorschlag konnten alle Delegationen außer den Niederlanden, Frankreich und der Bundesrepublik zustimmen, die noch in den Hauptstädten Weisungen einzuholen hatten. Von Wechmar empfahl nach Bonn, dem Kompromiss unter der Voraussetzung zuzustimmen, dass die französische Regierung dies ebenfalls tue. Er begründete dies folgendermaßen: „Es erscheint im Bereich der VN besonders wichtig, dass die Gemeinschaft in allen entscheidenden Fragen geschlossen auftritt. Ein unterschiedliches Stimmverhalten wäre daher zu bedauern.“⁵⁴⁸ Da der niederländische Vertreter angekündigt hatte, seine ursprüngliche Haltung zugunsten des Kompromisses zu überprüfen, wäre bei französischer Zustimmung nur die Bundesregierung einem einheitlichen Auftreten entgegengestanden. „Das Odium, wir hätten eine gemeinschaftliche Haltung verhindert“ – so von Wechmar –

545 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109113: Fernschreiben aus New York Nr. 2730 vom 7.11.1975.

546 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109113: Vermerk Dg 31 (Jesser), 10. November 1975.

547 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109113: Fernschreiben aus New York UNO Nr. 2764 vom 8.11.1975.

548 Ebd.

„sollten wir nicht auf uns nehmen.“⁵⁴⁹ Sollte sich jedoch Frankreich dem Kompromiss verweigern, „wäre die Verantwortung für ein unterschiedliches Stimmverhalten der Neun eindeutig klargestellt.“⁵⁵⁰

Am Tag der Abstimmung über die beiden Entwürfe war es mit der wenige Tage zuvor formulierten Unabänderlichkeit des Stimmverhaltens nicht mehr weit her. Auf Drängen der Belgier entschied Genscher nun, „dass [wir] um der Einheitlichkeit des Stimmverhaltens der Neun willen in der Palästina-Resolution mit ‚Nein‘ stimmen, in der ägyptischen Resolution uns der Stimme enthalten sollen, falls alle Neun sich entsprechend verhalten.“⁵⁵¹ Das Votum der USA schien nicht mehr relevant zu sein für die eigene Entscheidung.

Vor den Abstimmungen am 10. November 1975, in denen die beiden Entwürfe als Resolutionen Nr. 3375 (Teilnahme PLO an Friedenskonferenz) und 3376 (Palästinafrage) angenommen wurden, trafen sich die EPZ-Vertreter zur abschließenden Koordinierung ihrer Haltungen. Auf Vorschlag Belgiens kamen dabei alle EPZ-Staaten außer Frankreich überein, sich beim Entwurf für Resolution 3375 zu enthalten und beim zweiten Entwurf mit Nein zu stimmen. Der französische Vertreter erläuterte, er habe Weisung, sich in beiden Fällen der Stimme zu enthalten. Angesichts der damit nicht möglichen einheitlichen Stimmabgabe änderten auch die anderen Vertreter ihre Haltungen. Die Bundesrepublik, die Niederlande und Großbritannien stimmten nun in beiden Fällen mit Nein, Frankreich, Italien und Irland enthielten sich bei beiden Abstimmungen. Luxemburg, Belgien und Dänemark blieben bei dem ursprünglichen Votum.⁵⁵² Zwei Gründe waren entscheidend für die deutsche Ablehnung der Resolution 3375: Erstens der Eindruck, dass die als zentral erachteten Grundlagen einer Friedensregelung, die Resolutionen Nr. 242 und 338, an Bedeutung verlieren würden, indem die Resolution Nr. 3236 des Vorjahres an die zentrale Stelle gerückt werden sollte; dieser Text war von deutscher Seite jedoch wegen mangelnder Ausgewogenheit kritisiert worden. Zweitens die einseitige Anerkennung der PLO als Teilnehmerin an den Friedensverhandlungen ohne gleichzeitige Anerkennung des Existenzrechts Israels.⁵⁵³ Fehlende Ausgewogenheit und fehlender Bezug zu den genannten Resolutionen Nr. 242 und 338 wurden auch an der Resolution Nr. 3376 kritisiert.

549 Ebd.

550 Ebd.

551 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109113: Vermerk Dg 31 (Jesser), 10. November 1975.

552 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109113: Fernschreiben aus New York UNO Nr. 2777 vom 10.11.1975.

553 PA AA, B 30 (Zwischenarchiv), Bd. 113989: Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen (Ber. Nr. 89/76), 16. Januar 1976, Betr.: Allgemeine Berichterstattung über die XXX. GV, hier: Nahostthemen.

Der geschilderte Vorgang zeigt, dass die Bundesrepublik sich aus Gründen des gemeinsamen Abstimmungsverhaltens beim ersten Entwurf enthalten hätte. Als diese Einheitlichkeit jedoch – auch nach nochmaliger Anfrage in Paris – nicht zustande kam, votierte der deutsche Vertreter wie ursprünglich vorgesehen.

Nach der Abstimmung äußerte sich der italienische Vertreter im Namen der Neun und erläuterte das (nicht einheitliche) Stimmverhalten. Hinsichtlich des Entwurfs zur Resolution 3375 mahnte er den fehlenden Bezug zu den Resolutionen Nr. 242 und Nr. 338 an. Ein positives Votum sei nicht möglich gewesen, da der Entwurf mit der Resolution 3236 (XXIX) des Vorjahres verknüpft sei, bei der sich die Neun enthalten haben. Dem Entwurf zu Resolution 3376 fehle die Benennung der Rechte der Staaten der Region inklusive Israels. Daher sei auch hier keine Zustimmung möglich gewesen. Die Unterschiede wurden nicht als besonders bedeutsam dargestellt: „If individual circumstances led them to vote differently on these two draft resolutions, they nevertheless share the same essential concerns in regard to them.“⁵⁵⁴ Von den anderen Delegationen erfolgte keine Stellungnahme, da dies die Differenzen verdeutlicht hätte. Die Bewertung fällt demnach gemischt aus. Einerseits stimmte die Bundesregierung bei einer Resolution nicht mit der Mehrheit der Neun, andererseits verzichtete auch sie auf eine eigene Erklärung, was wiederum ein gemeinsames Auftreten förderte. Ebenfalls ist festzuhalten, dass die Koordinierung des Verhaltens im EPZ-Rahmen erfolgte.

Bereits am 5. November hatte sich der italienische Vertreter zu diesem Tagesordnungspunkt allgemein im Namen der Neun geäußert. Er betonte eingangs die Bedeutung der Palästinafrage für eine Lösung des Nahostkonflikts. Ohne auf Einzelheiten einzugehen, verwies Vinci auf die gemeinsame Erklärung der EPZ vom November 1973 sowie auf die Auffassung, dass die Resolutionen Nr. 242 und Nr. 338 umgesetzt werden müssten. „In conclusion, the nine members of EEC consider that a peace settlement which takes account of the legitimate rights of the Palestinian people must, on the one hand, respect Israel’s right to exist within secure and recognized borders, [...] and, on the other hand, recognize the right of the people of Palestine to the expression of their national identity.“⁵⁵⁵ Diese Stellungnahme beruhte auf der Ende Oktober 1975 gemeinsam verabschiedeten Position, die insbesondere die Rechte der Palästinenser

554 United Nations General Assembly, Thirtieth Session, Official Records: 2399th Plenary Meeting, 10 November 1975, S. 762, abrufbar unter: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.2399 (4.11.2016).

555 United Nations General Assembly, Thirtieth Session, Official Records: 2393rd Plenary Meeting, 5 November 1975, S. 673 f., abrufbar unter: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.2393

thematisierte. Aus deutscher Sicht war diese jedoch weniger präzise als die von der Bundesrepublik in der 29. Generalversammlung vorgetragenen Erklärung. Mit Verweis auf Äußerungen des französischen VN-Botschafters, der neben der europäischen Erklärung auch eigene französische Standpunkte vortrug, stellte Ministerialdirektor Lahn fest: „Frankreich geht also zutreffend davon aus, daß die nationale Position der einzelnen Staaten der Neun unabhängig von der gemeinsamen Position der Neun fortbesteht, sofern sie mit ihr vereinbar ist. Unsere Erklärung in der 29. GV und die gemeinsame Position der Neun in der 30. GV sind durchaus vereinbar.“⁵⁵⁶ Auch im Rahmen der Vereinten Nationen galt demnach, dass die deutsche Nahostpolitik auf zwei Gleisen fuhr. Wie die bisherigen Beispiele zeigten, war das europäische Gleis ein durchaus häufig benutztes. Neben dem italienischen Vertreter äußerte sich der französische VN-Botschafter am 5. November.⁵⁵⁷ Er blieb jedoch der Einzige, der eine eigene nationale Stellungnahme abgab.

Außenminister Genscher sprach am 24. September vor der Generalversammlung.⁵⁵⁸ Was den Nahostkonflikt anbelangte, maß Genscher dem Interimsabkommen vom 4. September zwischen Israel und Ägypten große Bedeutung bei und mahnte, das „momentum of this constructive development“ beizubehalten:

„The path towards a just balance of interests in the Middle East has been sketched out by Security Council resolutions 242 (1967) and 338 (1973). This means, among other things, that any peace settlement that is to last must respect Israel’s right to live within secure and recognized boundaries; it must give effect to the legitimate rights of the Palestinian people; and it must include the termination of the occupation. [...] This is the attitude by the Federal Republic of Germany, in full agreement with its partners in the European Community. [...] It [the Federal Government; A. B.] therefore seeks to make every contribution possible, both bilaterally and within the framework of the European Community, towards bringing about such peace.“⁵⁵⁹

(3.11.2016).

556 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109113: Plurex-Drahterlass Nr. 4557 vom 7.11.1975.

557 United Nations General Assembly, Thirtieth Session, Official Records: 2394th Plenary Meeting, 5 November 1975, S. 683 f., abrufbar unter: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.2394 (4.11.2016).

558 United Nations General Assembly, Thirtieth Session, Official Records: 2359th Plenary Meeting, 24 September 1975, S. 138–142, abrufbar unter: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.2359 (25.7.2017).

559 Ebd.

Auffällig ist, dass Genscher mit keinem Wort die Erklärung vom November 1973 erwähnte, die in vielen anderen Fällen als Grundlage genannt wurde – unabhängig von der inhaltlichen Ebene. Er bemerkte lediglich die Übereinstimmung in der EPZ. Als mögliche Handlungsoptionen wurden die bilaterale und die gemeinsame europäische Option dargestellt, ohne eine Präferenz anzugeben. Genscher zeigte sich nicht besonders bemüht darum, die deutsche Nahostpolitik als „europäisiert“ darzustellen.

Zur Nahostfrage wurde darüber hinaus am 5. Dezember von der Generalversammlung die Resolution Nr. 3414 verabschiedet.⁵⁶⁰ Die zentralen Aspekte des operativen Teils lauten:

„*The General Assembly* [...] 1. *Reaffirms* that the acquisition of territory by force is inadmissible and therefore all territories thus occupied must be returned; 2. *Condemns* Israel's continued occupation of Arab territories in violation of the Charter of the United Nations, the principles of international law and repeated United Nations resolutions; 3. *Requests* all States to desist from supplying Israel with any military or economic aid as long as it continues to occupy Arab territories and deny the inalienable rights of the Palestinian people“.⁵⁶¹

Von den EPZ-Delegationen stimmte die Bundesrepublik zusammen mit Großbritannien und den Niederlanden gegen die Resolution, die übrigen Vertreter enthielten sich. Vonseiten der Bundesregierung wurde die Resolution als einseitig beurteilt, da zwar die Rechte des palästinensischen Volkes erwähnt wurden, das Existenzrecht Israels hingegen nicht. Zudem stand einer Enthaltung die in der Resolution formulierte Forderung entgegen, nicht nur militärische, sondern auch wirtschaftliche Hilfe an Israel zu unterlassen.⁵⁶² Zuvor war jedoch eine gemeinsame Erklärung zum Tagesordnungspunkt abgegeben worden. Der italienische Vertreter Vinci verwies auf die Nahost-Erklärung vom 6. November 1973 und benannte die wesentlichen und bekannten Grundlagen aus Sicht der Neun.⁵⁶³ Außer der gemeinsamen Erklärung meldete sich

560 Resolution 3414 (XXX) The situation in the Middle East, 5. Dezember 1975, abrufbar unter: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3414\(XXX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3414(XXX)) (25.5.2017).

561 Ebd.

562 PA AA, B 30 (Zwischenarchiv), Bd. 113989: Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen (Ber. Nr. 89/76), 16. Januar 1976, Betr.: Allgemeine Berichterstattung über die XXX. GV, hier: Nahostthemen.

563 United Nations General Assembly, Thirtieth Session, Official Records: 2423th Plenary Meeting, 2 December 1975, S. 1069, abrufbar unter: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.2423 (5.11.2016).

kein Vertreter der EPZ-Staaten zu Wort. Den anderen EPZ-Staaten schien es offenbar ausreichend, dass in ihrem Namen gesprochen werde.

Der Diskussion des Tagesordnungspunktes „Israelische Praktiken mit Auswirkungen auf Menschenrecht der Bevölkerung in besetzten arabischen Gebieten“ lag wie jedes Jahr der Bericht des 1968 eingesetzten Sonderuntersuchungsausschusses zugrunde. Dessen Mitglieder Sri Lanka, Senegal und Jugoslawien unterhielten keine diplomatischen Beziehungen zu Israel, weswegen das Gremium von den EPZ-Staaten nicht als unparteiisch erachtet wurde. Zudem erhielten die Mitglieder keinen Zugang zu den besetzten Gebieten, wodurch die Belastbarkeit des Berichts angezweifelt wurde.⁵⁶⁴ Der Bericht führte als Menschenrechtsverletzungen u.a. Vertreibungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der israelischen Siedlungspolitik sowie Einschränkungen der freien Religionsausübung auf. Die Generalversammlung nahm zu diesem Tagesordnungspunkt vier Resolutionen an, zu denen die EPZ-Staaten jeweils einheitlich abstimmten.⁵⁶⁵

Was außer Frage steht, ist eine intensive Konsultation der Neun bezüglich der einzelnen Tagesordnungspunkte und die Bemühungen, zu einer gemeinsamen Position zu gelangen. Dies wurde von der deutschen Vertretung in New York bekräftigt: „Trotz der Unterschiede im Abstimmungsverhalten waren die hiesigen EG-Konsultationen zu Nahostfragen ausserordentlich intensiv. Keine Entscheidung wurde ohne Konsultation der Partner getroffen. Die EPZ-Zusammenarbeit wurde zur selbstverständlichen Tagesroutine.“⁵⁶⁶ Mit Blick auf die gemeinsamen Konsultationen über verschiedene Resolutionsentwürfe sowie gemeinsame Änderungsanträge der EPZ-Staaten, den stetigen Versuch, ein einheitliches Abstimmungsverhalten zu erreichen sowie den weitgehenden Verzicht auf nationale zugunsten gemeinsamer europäischer Stellungnahmen handelte es sich in den jeweiligen Fällen um eine konsultative und deklaratorische Europäisierung der deutschen Nahostpolitik.

Für zukünftige Aktivitäten der Bundesrepublik in der Generalversammlung allgemein wurde von der deutschen Vertretung in New York der europäische Rahmen als Hauptbezugspunkt betrachtet: „Ein deutscher Alleingang scheidet in jedem Fall aus. [...] Alle deutschen

564 PA AA, B 30 (Zwischenarchiv), Bd. 113989: Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen (Ber. Nr. 89/76), 16. Januar 1976, Betr.: Allgemeine Berichterstattung über die XXX. GV, hier: Nahostthemen.

565 Ebd.

566 PA AA, B 30 (Zwischenarchiv), Bd. 113989: Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen (Ber. Nr. 89/76), 16. Januar 1976, Betr.: Allgemeine Berichterstattung über die XXX. GV, hier: Nahostthemen.

Initiativen müssen daher zumindest in der EPZ abgestimmt und möglichst zusammen mit unseren EPZ-Partnern eingebracht werden.“⁵⁶⁷ In diesem Zusammenhang wurde ferner darauf verwiesen, dass eine VN-Politik im Rahmen der EPZ einen integrationsfördernden Effekt auf die Gemeinschaft habe und diese dadurch auch nach außen deutlicher sichtbar werde. Klar schien jedoch gleichzeitig, dass die europäische Zusammenarbeit auch Grenzen hatte. Dem eben bereits zitierten Bericht der deutschen VN-Vertretung zufolge könne und dürfe sich die deutsche VN-Politik nicht in jedem Fall auf die EPZ konzentrieren: „Solange es noch keine gemeinsame europäische Aussenpolitik gibt, müssen auch wir – wie alle übrigen EG-Mitgliedsstaaten – uns vorbehalten, in Fragen, in denen unser eigenes nationales Interesse berührt wird, notfalls einmal auch einen Alleingang zu unternehmen.“⁵⁶⁸ Die möglichen Alleingänge sollten allerdings die Ausnahme bleiben, da andernfalls auch andere Mitgliedsstaaten dazu ermuntert werden könnten und damit die Gemeinschaft schwächen würden. Angesichts der Mehrheitsverhältnisse bei den VN, bei denen den westlichen Staaten oft ohnehin keine ausschlaggebende Bedeutung zukam, wurde von deutscher Seite das gemeinsame Auftreten in den Vordergrund gerückt: „Deshalb sollten wir in den Fragen, in denen eigene Interessen nicht unmittelbar berührt werden, erwägen, ob nicht ein gemeinschaftliches Abstimmungsverhalten der Neun politisch zweckmäßiger ist als die Entscheidung im jeweiligen Standpunkt selbst. Eine Demonstration der europäischen Geschlossenheit kann gelegentlich politisch wichtiger sein als eine rein nationale Stimmabgabe zur Sache selbst.“⁵⁶⁹ Daraus geht das deutsche Bestreben hervor, im EPZ-Verbund zu agieren, dies zumindest als Ziel zu verfolgen. Darüber hinaus wird erkennbar, dass eine europäische Position (nur) in dem Maße favorisiert wurde, wie sie keinen wichtigen eigenen Interessen entgegenstand. Darunter wird nicht verstanden, dass europäische Interessen und nationale Interessen einander ausschließen würden. Vielmehr kann es im eigenen Interesse liegen, gemeinsam aufzutreten.

Im Rahmen der Zusammenarbeit bei den Vereinten Nationen konnten verschiedene Arten von Europäisierung beobachtet werden. Dazu gehört erstens die konsultative Europäisierung, wie sie sich in der gemeinsamen Beratung beispielsweise eines afrikanischen Resolutionsent-

567 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109113: Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen an das Auswärtige Amt (Ber. Nr. 264/76), 3. Februar 1976, Betr.: XXX. Generalversammlung der Vereinten Nationen.

568 Ebd.

569 Ebd.

wurfs während der Generalversammlung 1971 zeigte. Als Ergebnis dieser Beratungen erarbeiteten die Neun sogar einen gemeinsamen Änderungsentwurf, der schließlich Aufnahme fand in den ursprünglichen Entwurf afrikanischer Staaten. Derartige intensive Beratungen fanden auch in den folgenden Generalversammlungen lediglich im EPZ-Rahmen statt. Dass diese Konsultationen nicht unbedingt auch zu einem gemeinsamen Stimmverhalten führen mussten, zeigte sich z. B. bei der Abstimmung über die spätere Resolution Nr. 3210 (XXIX) vom 14. Oktober 1974, bei der sich Frankreich, Italien und Irland für die Beteiligung der PLO an den Beratungen der Nahostfrage aussprachen, die anderen EPZ-Staaten jedoch nicht.

Zweitens kann in manchen Fällen von einer deklaratorischen Europäisierung gesprochen und zwar dann, wenn sich der Präsidentschaftsvertreter der EPZ im Namen der Neun vor den Vereinten Nationen äußerte und die einzelnen Delegationen der EPZ-Staaten gleichzeitig auf eigene Erklärungen verzichteten. Wie die angeführten Beispiele zeigen, war dies jedoch nicht durchweg der Fall, sodass eine vollständige Europäisierung der deutschen Nahostpolitik im Rahmen der Vereinten Nationen nicht zu konstatieren ist. So verdeutlicht auch dieser Teil der Untersuchung einmal mehr die Notwendigkeit der Differenzierung in der Europäisierungsfrage, da je nach Art unterschiedliche Ergebnisse möglich sind.

6. GEMEINSAME REAKTIONEN UND AKTIONEN DER EPZ-STAAATEN

6.1 Gemeinsame Reaktionen auf aktuelle Ereignisse

Oktoberkrieg 1973

Im Laufe der Auswertung der Akten zeigte sich ein weiterer Aspekt außenpolitischen Handelns, nämlich die Frage, wie von deutscher Seite auf aus zeitgenössischer Sicht aktuelle Ereignisse mit Bezug zum Nahostkonflikt reagiert wurde, im Unterschied zu den bereits untersuchten EPZ-Grundsatzserklärungen und Dokumenten des 4. Kapitels, die zu den Einzelfragen des Konflikts – mehr oder weniger – allgemein Stellung nahmen. Die Reaktionen sind insofern für die Frage nach Europäisierung relevant, als damit das gemeinsame Auftreten der Neun verstärkt werden konnte. In diesem Zusammenhang ist wichtig, auf wessen Initiative die gemeinsame Reaktion zurückging. Die ersten Beispiele hängen mit dem Oktoberkrieg 1973 zusammen. Am

6. Oktober 1973 griffen ägyptische und syrische Streitkräfte in einer koordinierten Aktion israelische Stellungen auf den Golan-Höhen und auf der Sinai-Halbinsel an. Nach anfänglichen Erfolgen für die arabischen Staaten konnte die israelische Armee innerhalb einiger Tage zu Gegenangriffen übergehen.⁵⁷⁰ Bis zum Ende der Kampfhandlungen am 24. Oktober hatte Israel die meisten Gebiete auf dem Sinai zurückerobert und war bis ans westliche Ufer des Suezkanals vorgedrungen. Ähnlich verliefen die militärischen Aktionen auf den Golan-Höhen. Auch hier konnten diese Gebiete eingenommen und bis nach Syrien vorgestoßen werden. Trotz des militärischen Sieges Israels konnte auch die arabische Seite einen wichtigen Erfolg verbuchen, hatten insbesondere die ersten Tage des Krieges doch gezeigt, dass die israelische Armee nicht unbesiegbar war.

Am 10. Oktober berieten der deutsche und der französische Politische Direktor über eine Abstimmung der europäischen Haltung. Diese sollte, darin stimmten sie überein, auf folgenden Grundlagen beruhen: sofortige Feuereinstellung, Bekräftigung der Resolution Nr. 242, „Schaffung eines Rahmens, in dem Bemühungen unternommen werden können, die auf eine Friedensregelung abzielen“⁵⁷¹, keine Stellungnahme zur Frage nach der Verantwortung für die jüngste Entwicklung. Zwei Tage später tagte das Politische Komitee in Kopenhagen und formulierte einen Entwurf für einen Appell, der den Ministern vorgeschlagen wurde. Dieser Entwurf lautete:

„Les ministres des affaires étrangères des pays membre de la communauté européenne, vivement préoccupés par la reprise des combats au Proche-Orient, font appel aux parties pour qu’elles arrêtent les hostilités. Ce cessez-le-feu permettre non seulement d’épargner aux populations atteintes par la guerre de nouvelles et tragiques épreuves, mais devrait ouvrir la voie à une véritable négociation dans un cadre à définir permettant de mettre en œuvre un règlement du conflit conforme à toutes les dispositions de la résolution 242 adoptée le 22 novembre 1967 par le conseil de sécurité. Les ministres ont demandé à ceux d’entre eux qui sont membre du conseil de sécurité à poursuivre une action dans ce sens.“⁵⁷²

570 Tessler: History of the Israeli-Palestinian Conflict, S. 474 ff.

571 PA AA, B 150, Bd. 290: Plurex-Drahterlass Nr. 3493 vom 10. Oktober 1973.

572 PA AA, B 150, Bd. 290: Fernschreiben aus Kopenhagen Nr. 287 vom 12.10.1973.

Auf Wunsch der Niederländer wurde im veröffentlichten Text nun an die Parteien appelliert, „pour qu’elles consentent à arrêter“⁵⁷³ statt „pour qu’elles arrêtent“; damit sollte der Eindruck vermieden werden, eine Lösung von außen vorzugeben. Zudem wurde der letzte Satz, der sich auf Aktivitäten Frankreichs und Großbritanniens als Mitglieder des VN-Sicherheitsrats bezog, auf niederländischen Wunsch gestrichen. Aus dänischer Sicht barg die Formulierung „dans a cadre à définir“ die Gefahr einer Aushöhlung der Resolution 242, weswegen auch dies geändert wurde in „dans a cadre approprié“. Der Appell wurde am Abend des 13. Oktober veröffentlicht.⁵⁷⁴ Hinsichtlich des Inhalts spiegelt die Erklärung die Grundgedanken der Bundesregierung wider. Diese entsprachen offenbar denjenigen der EPZ-Partner, die ansonsten – wie die Änderungswünsche der Niederlande und Dänemarks zeigen – eigene Vorschläge hätten unterbreiten können. Wichtiger als die inhaltlichen Aspekte ist das demonstrative gemeinsame Auftreten der Neun, das auch in den Vereinten Nationen registriert wurde. Wie der deutsche Vertreter in New York berichtete, hat der Appell „in Kreisen der Delegierten Aufmerksamkeit erregt und [das] Bewusstsein verstärkt, dass in Europa [ein] neues politisches Kraftzentrum, das sich als eigenständig neben [den] Supermächten versteht, im Entstehen ist.“⁵⁷⁵

Von Israel wie von Ägypten wurde die Stellungnahme der Neun zwar nicht scharf kritisiert, aber dennoch mit wenig Begeisterung zur Kenntnis genommen. Der israelische Botschafter in Kopenhagen erläuterte der dänischen EPZ-Präsidentschaft gegenüber die Sorge seiner Regierung, dass Europa angesichts der arabischen Aggression zu wenig Verständnis für Israel zeige.

In Kairo wurde die fehlende Erwähnung des israelischen Rückzugs aus allen Gebieten bemängelt.⁵⁷⁶ Trotz des angestrebten „Kraftzentrums“ wurde von deutscher Seite Europa mit Blick auf die Beendigung des Konflikts keine große Rolle zugeschrieben. Neben den Konfliktparteien trügen die beiden Großmächte die Verantwortung. „Von europäischer Seite sollte das Schwergewicht in der jetzigen Phase darauf liegen, gegenüber beiden Großmächten auf die baldige Aufnahme eines Dialogs über die weitere Handhabung des Konflikts zu drängen.“⁵⁷⁷ Eine Rolle anderer Staaten alleine wurde in der entsprechenden Aufzeichnung nicht genannt,

573 PA AA, B 150, Bd. 290: Plurex-Drahterlass Nr. 3578 vom 15. Oktober 1973. Ebd. auch für weitere Änderungen.

574 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104978: Plurex-Drahterlass Nr. 3558 vom 14.10.1973.

575 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104948: Fernschreiben aus New York UNO Nr. 1378 vom 17.10.1973.

576 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104978: Königlich dänische Botschaft Bonn an Herrn Vortragenden Legationsrat von der Gablentz, 16. Oktober 1973.

577 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104948: Aufzeichnung Redies, 17. Oktober 1973, Betr.: Möglichkeiten zur Beendigung der Nahostkrise.

also der Handlungsrahmen für die Bundesrepublik klar in der EPZ gesehen. Neben dem gemeinsamen Appell, als deklaratorische Europäisierung zu werten, ergab sich im Zuge des Oktoberkriegs eine weitere Möglichkeit für eine gemeinsame EPZ-Aktion, bei der es sich um eine operative Europäisierung gehandelt hätte.

Der belgische Außenminister van Elslande versammelte am 25. Oktober 1973 die Botschafter der EPZ-Staaten in Brüssel und unterbreitete ihnen einen Vorschlag der belgischen Regierung zum weiteren Vorgehen der Neun. Ausgangspunkt der Überlegungen war ein im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen diskutierter Resolutionsentwurf, der die Errichtung einer „force d’urgence“ unter dem Dach der Vereinten Nationen vorsah.⁵⁷⁸ Eine Beteiligung daran gebe den Neun die Möglichkeit, eine positive Rolle im Nahen Osten zu spielen. Nach belgischer Vorstellung sollten die Entscheidungen über den Vorschlag in den Hauptstädten getroffen, diese dann nach New York übermittelt werden, wo unter dem Vorsitz des dänischen VN-Botschafters weitere Konsultationen stattzufinden hätten. Der belgischen Regierung war es offenbar sehr ernst mit ihrem Vorschlag. Für den Fall, dass der im Sicherheitsrat diskutierte Entwurf nicht angenommen würde, könnten – so van Elslande – die im Sicherheitsrat vertretenen EPZ-Mitglieder ohne Weiteres einen in der EPZ abgestimmten neuen Entwurf einbringen. Bereits am 16. Oktober hatte der belgische Außenminister ein Schreiben an seine Amtskollegen gerichtet, in dem er allgemein anmahnte, „que l’Europe a la responsabilité de préciser son action diplomatique.“⁵⁷⁹ Dabei war es jedoch weniger um konkrete Maßnahmen gegangen als darum, die Konsultationen am Laufen zu halten. Mit Blick auf die Diskussion im Sicherheitsrat der VN führte van Elslande gegenüber den EPZ-Botschaftern aus, es wäre bedauerlich, „wenn nach Billigung dieses Entwurfs die Europäer nicht sofort eine Initiative ergriffen“.⁵⁸⁰ Die entsprechende Resolution Nr. 340 wurde am 25. Oktober verabschiedet. Darin forderte der Sicherheitsrat einen sofortigen und vollständigen Waffenstillstand, die Erhöhung der Zahl der VN-Beobachter sowie den Aufbau einer „United Nations Emergency Force“ (UNEF).⁵⁸¹ Die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates durften sich jedoch nicht an der Einheit beteiligen.

578 PA AA, B 150, Bd. 291: Fernschreiben aus Brüssel Nr. 348 vom 25.10.1973.

579 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104978: Brief des belgischen Außenministers an Walter Scheel, 16. Oktober 1973.

580 PA AA, B 150, Bd. 291: Fernschreiben aus Brüssel Nr. 349 vom 25.10.1973.

581 Resolution 340 (1973) of 25 October 1973, abrufbar unter:

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/340\(1973\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/340(1973)) (20.12.2016).

Entsprechend den belgischen Überlegungen diskutierten am 26. Oktober die VN-Vertreter der EPZ in New York. Dort wurde die belgische Initiative zur europäischen Beteiligung an UNEF jedoch äußerst zurückhaltend aufgenommen. Der dänische Vertreter argumentierte ausführlich gegen den Vorschlag. Dabei verwies er zunächst auf die Risiken für eine Konfliktlösung, wenn die Neun neben den Großmächten und den VN als weiterer Akteur auf den Plan träten. Zudem schien ihm die Durchführung der belgischen Initiative angesichts der untersagten Teilnahme Frankreichs und Großbritanniens schwierig. Ein weiterer Kritikpunkt zielte darauf ab, den Staaten des Warschauer Paktes keinen Anreiz zu geben, sich an UNEF zu beteiligen. Dies würde aber erfolgen, wenn die europäischen Staaten auf eine Beteiligung drängten. Er lehnte sogar den belgischen „Minimalvorschlag“ ab, der vorsah, dass auch bei individueller Bereitstellung von Truppen der jeweilige Staat erklären sollte, dies geschehe in Abstimmung mit der EPZ. Der deutsche Vertreter war in dieser ersten Sitzung noch ohne Weisung, deutete aber bereits an, dass die Entsendung deutscher Soldaten in Bonn skeptisch gesehen werde. Zudem müsse beachtet werden, dass im Falle eines bundesdeutschen Kontingents auch die DDR dazu animiert werden könnte. Von niederländischer Seite wurde ebenfalls Skepsis geäußert.⁵⁸²

In Bonn beschäftigte sich das Kabinett mit dem Vorschlag einer Beteiligung an UNEF. Im Vorfeld sprach sich der Leiter der für Europa zuständigen Politischen Abteilung 2, Ministerialdirektor van Well, dafür aus, grundsätzlich die Bereitschaft zu einer gemeinsamen Aktion der Neun zu erklären: „Es besteht nach unserer Aufnahme in die Vereinten Nationen kein Anlass, uns selbst zu diskriminieren und uns von einer VN-Friedenstruppe auszuschließen. Andererseits besteht auch kein Anlass, uns besonders darum zu bemühen, Mittel und Personal der Bundeswehr zur Verfügung zu stellen.“⁵⁸³ In dieser Weise sollte auch der deutsche VN-Vertreter angewiesen werden. Die Bundesregierung beschloss jedoch, sich nicht im Rahmen der Neun an UNEF zu beteiligen. Der Ausschluss zweier EPZ-Staaten durch die zugrundeliegende Resolution Nr. 340 habe ohnehin eine Lage geschaffen, die von belgischer Seite nicht abzusehen war. Dies ändere jedoch nichts am Interesse der Bundesregierung, in der EPZ in Nahostfragen zusammenzuarbeiten, solange damit keine militärischen Aktivitäten verbunden seien.⁵⁸⁴

582 PA AA, B 150, Bd. 291: Fernschreiben aus New York UNO Nr. 1492 vom 26.10.1973.

583 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 108882: Mitwirkung der Neun an der Aufstellung einer UN-Friedenstruppe, als Unterlage für BM in Kabinett am 26.10. von D 2 und FrI. Steffler am 25.10. abends gefertigt.

584 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 108882: Plurex-Drahterlass Nr. 3853 vom 26. Oktober 1973.

Bei den EPZ-Vertretern bei den VN brachte unterdessen Belgien einen neuen Vorschlag vor, was dem Generalsekretär bezüglich einer Beteiligung an UNEF übermittelt werden könnte. Nun war die Rede davon, dass die Neun die Teilnahme einiger europäischer Staaten an UNEF würdigten, da dies den Staaten der Gemeinschaft erlaube, zur Umsetzung der Resolution beizutragen.⁵⁸⁵ Von deutscher Seite wurde dem Text zugestimmt, das Einverständnis der anderen Regierungen vorausgesetzt. Offensichtlich war es der belgischen Regierung ein wichtiges Anliegen, den Eindruck zu erwecken, es handle sich um ein abgestimmtes Vorgehen der EPZ-Staaten. Dies bestätigte der belgische Politische Direktor Davignon, nachdem ihn der deutsche Botschafter am 26. Oktober über die Entscheidung des Bundeskabinetts informiert hatte. Es komme, so Davignon, „nunmehr darauf an, den individuellen Angeboten einzelner EPZ-Partner an den UN-Generalsekretär [...] durch Verklammerung im EPZ-Rahmen einen ‚europäischen‘ Charakter zu geben [...]. Es sei mithin anzustreben, dass die EPZ-Partner im Rahmen ihrer Konsultationen von diesen Angeboten Kenntnis nähmen und sie befürworteten. Man könne nicht ständig die Notwendigkeit von Konsultationen betonen, wenn diese dann ohne Bezug auf die tatsächlich unternommenen Schritte blieben.“⁵⁸⁶

Am 29. Oktober diskutierten die EPZ-Vertreter in New York erneut über das Thema. Der belgische Botschafter betonte abermals die Möglichkeit für die Neun, durch die UNEF im Nahen Osten Präsenz zu zeigen. Dazu schlug er drei Optionen vor. Erstens könnten diejenigen Mitgliedsstaaten, die Personal zur Verfügung stellen, dies mit einer individuellen Erklärung verbinden, dass dies nach voriger Konsultation in der EPZ geschehe; zweitens bestehe die Möglichkeit, dass diejenigen Staaten, die Truppen zur Verfügung stellen, in einer gemeinsamen Erklärung formulieren, dass die Entsendung von Truppen im Rahmen der EPZ geschieht. Die dritte und am weitesten reichende Möglichkeit bestand darin, dass die Neun gemeinsam ihre Unterstützung für die Bereitschaft einiger ihrer Mitglieder zum Ausdruck bringen.⁵⁸⁷ Die EPZ-Vertreter sprachen sich übereinstimmend für die erste Option aus, die den schwächsten Bezug zur EPZ aufwies. Schließlich beteiligte sich nur Irland an UNEF.

585 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104950: Fernschreiben aus New York Nr. 1503 vom 27.10.1973.

586 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104978: Fernschreiben aus Brüssel Nr. 353 vom 26.10.1973.

587 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 104950: Fernschreiben aus New York Nr. 1514 vom 29.10.1973.

Israel-Reise Präsident Sadats 1977

Präsident Sadat brachte mit seinem Besuch in Israel am 19. November 1977 Bewegung in die Friedensgespräche und trug erheblich zum ägyptisch-israelischen Friedensprozess bei.⁵⁸⁸ Auch in zeitgenössischer Perspektive wurde dies als besonderes Ereignis wahrgenommen, in einer vorläufigen Wertung des Nahostreferates z. B. als „historische“ Begegnung mit dem israelischen Regierungschef sowie als „spektakulärer Schritt“ bezeichnet.⁵⁸⁹ Das Auswärtige Amt dürfte von der Reise Sadats überrascht gewesen sein, wurden doch wenige Tage vorher noch keine Anzeichen wahrgenommen. Mit Bezug auf Pressemeldungen, nach denen sich der ägyptische und der israelische Regierungschef zu direkten Gesprächen bereitfänden, lautete die Lagebewertung am 15. November: „Wir glauben, daß es sich hierbei ausschließlich um den Wunsch nach günstiger Öffentlichkeitswirkung handelt und die Rhetorik überwiegt.“⁵⁹⁰

Nachdem die ägyptische Regierung den Besuch am 17. November angekündigt hatte, wurde einen Tag später von amerikanischer Seite gegenüber der belgischen EPZ-Präsidentschaft der Wunsch geäußert, dass die Neun bereits zum Beginn der Reise Sadats nach Israel eine Erklärung abgeben und übermittelten zugleich einen Textvorschlag. Innerhalb der Neun bestand diesbezüglich jedoch keine Einigkeit, insbesondere Frankreich hielt eine Erklärung zu diesem Zeitpunkt noch für verfrüht.⁵⁹¹ Hintergrund der amerikanischen Anregung war die in Washington gesehene Notwendigkeit der Unterstützung Sadats, nachdem aus Damaskus eine negative Reaktion auf dessen Israel-Reise erfolgt war.⁵⁹²

588 Tessler: *History of the Israeli-Palestinian Conflict*, S. 507; Weingart. *Deutsche Israel- und Nahostpolitik*, S. 252–254.

589 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135620: 310, 21. November 1977, Betr.: Vorläufige Wertung des Besuchs von Präsident Sadat in Israel.

590 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135620: Böcker an das Referat 200, 5. November 1977, Betr.: 28. EPZ-Ministertreffen, hier: Nahost, Anlage: Naher Osten, Sachstand, zugleich Gesprächsvorschlag.

591 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 113227: Vermerk 200, 3. Januar 1978, Betr.: Neuner-Haltung zur Jerusalem-Reise Präsident Sadats am 20.11.1977. Der Entwurf lautete: „Les neufs tiennent à exprimer leur profonde satisfaction en présence de l’initiative courageuse et constructive prise par le Président Sadate de se rendre en Israël et ils se réjouissent de l’accueil positif qui lui a été réservé par M. Begin. Ils considèrent qu’il s’agit là d’un pas décisif pour sortir de l’impasse dans laquelle se trouvait depuis trop longtemps la recherche d’une solution globale et définitive du conflit qui pèse sur tous les peuples du Moyen Orient. Les Neuf fondent l’espoir que la conférence de paix pourra être convoquée à brève échéance avec la participation de toutes les parties intéressées. Ils rappellent qu’ils sont prêts à aider, dans la mesure souhaitée par les parties, à trouver un règlement et à contribuer à la mettre en œuvre.“ Ebd.

592 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135620: 310, 21. November 1977, Betr.: EPZ-Ministertreffen am 22. November 1977, hier: TOP Nahost, Anlage: Sachstand zum TOP Nahost.

Im Auswärtigen Amt wurden nach dem Besuch Überlegungen angestellt, welche praktischen Folgen sich daraus für die Neun ergeben.⁵⁹³ Das Nahostreferat sprach sich angesichts der unsicheren Lage dafür aus, Präsident Sadat bei seinen Bemühungen zu unterstützen, um sein Scheitern zu verhindern. Eine Option stellte das Einwirken auf Syrien dar, um in Damaskus die Kritik an der Sadat-Initiative abzuschwächen. In der momentanen Lage sollte auf eine gemeinsame Demarche verzichtet werden, um die „traditionelle Empfindlichkeit der Syrer“⁵⁹⁴ nicht zu verletzen. Was hingegen machbar schien, war ein abgestimmtes Vorgehen der EPZ-Botschafter in Damaskus gegenüber der syrischen Regierung auf der Basis gemeinsamer Richtlinien oder einer gemeinsamen Sprachregelung. Als zweite Maßnahme wurde eine Demarche im Namen der Neun in Riad in Betracht gezogen. Dies zielte darauf ab, der saudischen Regierung die Konsequenzen eines Scheiterns Sadats zu verdeutlichen und sie zur Unterstützung des ägyptischen Präsidenten zu animieren. Um zusätzlich Einfluss auf die syrische Regierung auszuüben, dachten die Beamten des Nahostreferats daran, Jordanien um diesbezügliche Unterstützung zu bitten, da zwischen Amman und Damaskus gute Beziehungen bestanden. Für den Fall, dass diese Vorschläge nicht von allen Seiten Zustimmung finden sollten, war vorgesehen, zumindest gegenüber Saudi-Arabien und Jordanien bilateral zu agieren. Der Leiter der zuständigen Unterabteilung widersprach diesem Vorschlag jedoch deutlich: „Von bilateralen Demarchen einzelner europäischer Staaten rate ich ab. [...] Wenn wir eine Stellungnahme abgeben und operativ tätig werden, dann nur im gemeinsamen europäischen Rahmen.“⁵⁹⁵ Schließlich lieferte das Nahostreferat einen ersten Entwurf für eine Presseerklärung der Neun zum Sadat-Besuch, da die Verantwortlichen im Auswärtigen Amt der Ansicht waren, „daß die Neun sich selbst eine Äußerung zu einem Ereignis solcher Tragweite schulden.“⁵⁹⁶ Die Außenminister der EPZ verabschiedeten am 22. November 1977 zunächst folgende, auf einem deutsch-französischen Entwurf basierende, gemeinsame Erklärung zum Sadat-Besuch:

„The nine ministers for foreign affairs, convinced that mistrust constitutes one of the main obstacles to a peaceful settlement of the Arab-Israel conflict, share the hopes raised by the courageous initiative of President Sadat and his historic meeting with the Israeli leaders.

593 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135620: 310, 21. November 1977, Betr.: EPZ-Ministertreffen am 22. November 1977, hier: TOP Nahost, Anlage: Praktische Folgen für die Neun. Vgl. hier für weitere Ausführungen.

594 Ebd.

595 Ebd.

596 Ebd.

They hope that the unprecedented dialogue begun in Jerusalem will open the way to comprehensive negotiations leading to a just and lasting overall settlement taking account of the rights and concerns of all the interested parties. It is urgent that genuine peace at last be achieved for all the peoples of the area including the Palestinian people on the basis of the principles recognized by the international community which are embodied in particular in the declaration of the European Council of 29 June 1977. They express the hope that it will be possible for the Geneva Conference to be reconvened in the near future.⁵⁹⁷

Weitergehende praktische Aspekte eines gemeinsamen Vorgehens im Sinne der Überlegungen im Auswärtigen Amt wurden während des Ministertreffens nicht diskutiert.⁵⁹⁸ Sie fanden sich auch nicht mehr auf den Tagesordnungen der kommenden Sitzungen des Politischen Komitees. Trotzdem wird deutlich, dass im Auswärtigen Amt die EPZ als Handlungsrahmen favorisiert wurde.

Ende des Jahres 1977 war die Friedensinitiative auch Thema während eines Treffens des deutschen Bundeskanzlers mit Präsident Sadat. Sadat äußerte seine große Hoffnung auf Unterstützung durch die Neun. Diese sollte vor allem darin bestehen, in Jerusalem für eine flexiblere Haltung einzutreten. Da der Bundeskanzler diesem Wunsch zu entsprechen gedachte, wurde erwogen, „am 10./11. Januar das PK [Politisches Komitee; A. B.] über unsere Eindrücke zu unterrichten mit dem Ziel, zu einer abgestimmten Sprachregelung zu gelangen, die als Grundlage für Einzelgespräche der Neun mit den Israelis dienen soll.“⁵⁹⁹ Vor der Einbringung in das Politische Komitee erfolgte die Übermittlung des Vorhabens nach Paris, London und Washington. Im State Department wurde die Absicht begrüßt, zumal es sich nicht um eine öffentliche Erklärung handelte. Angeregt wurde zudem, gegenüber den arabischen Staaten in gleicher Weise zu verfahren, um diese zur Unterstützung Sadats zu bewegen. Der stellvertretende amerikanische Außenminister Christopher legte großen Wert darauf, dass die Kontakte zu den USA nicht öffentlich würden: „Die Vereinigten Staaten hätten es auch in der Vergangenheit immer vermieden, den Anschein zu erwecken, als wirkten sie in solchen Fragen auf die Neun ein.“⁶⁰⁰ Der Politische Direktor im französischen Außenministerium reagierte zurückhaltend auf die

597 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 111243: Fernschreiben aus Brüssel Coreu Nr. 4467 vom 22.11.1977.

598 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 135620: Böcker an 13 Botschaften, 28. November 1977, Betr.: EPZ-Ministertreffen Brüssel am 22.11.1977, hier: Nahost.

599 PA AA, B 150, Bd. 384: Plurex-Drahterlass Nr. 18 vom 3. Januar 1978.

600 PA AA, B 150, Bd. 384: Fernschreiben aus Washington Nr. 023 vom 03.01.1978.

deutschen Vorschläge, er bezeichnete sie als „höchst ambitiös“, da sich die Neun bislang nur sehr allgemein geäußert hätten. Ein Problem sah Merillon darin, dass aus seiner Sicht diese Aktion der zwar individuellen, aber doch abgestimmten Kontakte mit der israelischen Regierung durch Indiskretionen bereits direkt nach der Sitzung des Politischen Komitees öffentlich würden. Dies führe wiederum zu einer entsprechenden Reaktion Israels.

Wie Recht Merillon mit seiner Vermutung hatte, erfuhr der deutsche Botschafter in Tel Aviv im März 1978. Nach einer Reise nach Europa sprach der Generaldirektor im israelischen Außenministerium den deutschen Botschafter Schütz auf die Bemühungen der Bundesregierung im Januar an, eine neue Erklärung zu erarbeiten. Abgesehen davon, dass es nicht um eine Erklärung, sondern eine abgestimmte Grundlage für bilaterale Aktionen ging, war das Auswärtige Amt nicht begeistert über derartige Indiskretionen, die die gesamte EPZ gefährden könnten.⁶⁰¹ In einer ersten Reaktion äußerte der Referatsleiter Nahost im britischen Außenministerium, dass die deutschen Vorstellungen in London geteilt würden.⁶⁰²

Nachdem die genannten Reaktionen übermittelt waren, wurden auch die anderen EPZ-Partner über das Vorhaben informiert. Es wurde betont, dass keine Demarche im Namen der Neun angestrebt werde, sondern: „Wir halten den von uns vorgeschlagenen flexibleren Weg der Einzelgespräche, die sich an einer vereinbarten Grundargumentation ausrichten, bei denen aber auch zusätzliche Ausführungen oder Akzente durchaus denkbar sind, für zweckmäßig, [...] weil eine Übereinstimmung unter den Neun hierüber leichter und schneller [...] herbeizuführen sein dürfte als über den Inhalt einer formellen Demarche der Präsidentschaft im Namen der Neun. Im übrigen müßte damit gerechnet werden, daß eine solche formelle Demarche der Präsidentschaft zu einer Abwehrreaktion auf israelischer Seite führen würde.“⁶⁰³

In der Sitzung des Politischen Komitees am 10. Januar 1978 legte der deutsche Vertreter zunächst die entsprechenden Vorschläge dar und regte an, die Arbeitsgruppe Nahost mit der Formulierung der Sprachregelung zu beauftragen. Einig waren sich die Politischen Direktoren darin, keine öffentliche Stellungnahme abzugeben. Von niederländischer Seite wurde ein einheitliches Vorgehen als wenig zielführend erachtet, wobei der deutsche Vorschlag prinzipiell – wie auch vom britischen Vertreter – begrüßt wurde. Die Direktoren aus Italien, Luxemburg und

601 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 113227: 310, 13. März 1978, Naher Osten: Sachstand.

602 PA AA, B 150, Bd. 384: Fernschreiben aus Paris Nr. 0016 vom 04.01.1978; ebd.: Fernschreiben aus London Nr. 005 vom 4.1.1978.

603 PA AA, B 150, Bd. 384: Plurex-Drahterlass Nr. 51 vom 5. Januar 1978.

Irland reagierten positiv auf den Vorschlag einer gemeinsamen Sprachregelung. Die Arbeitsgruppe sollte anschließend unter Berücksichtigung der deutschen Anregungen operative Empfehlungen erarbeiten. In diesem Gremium sprachen sich dann jedoch insbesondere der britische, der französische und der niederländische Vertreter gegen die deutschen Vorschläge aus. Somit kam eine gemeinsame Sprachregelung nicht zustande.⁶⁰⁴ Ein individuelles Vorgehen wurde jedoch nicht ausgeschlossen. Der deutsche Botschafter in Tel Aviv wurde dementsprechend angewiesen, auch ohne eine mit den EPZ-Staaten abgestimmte Grundlage im israelischen Außenministerium vorzusprechen.⁶⁰⁵

Die Beispiele zeigen, dass im Rahmen der EPZ auch auf aktuelle Ereignisse gemeinsam reagiert wurde. Diese Reaktionen bestanden meist in der Veröffentlichung gemeinsamer Stellungnahmen. Solche Handlungen sind für die Frage nach Europäisierung nicht zu vernachlässigen, stehen sie doch für ein gemeinsames Auftreten der EPZ. Verstärkt wird dies durch das gleichzeitige Ausbleiben nationaler Stellungnahmen. Vonseiten der Bundesregierung wurde zudem versucht, die EPZ in operativer Hinsicht zu aktivieren. Zwar waren diese Bemühungen nicht von Erfolg gekrönt, zeigen aber dennoch die Bedeutung, die der europäischen Kooperation beigemessen wurde. Im Fall UNEF und dem damit verbundenen Einsatz von Soldaten wurde deutlich, dass es für die Bundesregierung, trotz des grundsätzlichen Anliegens, Europa als Akteur zu etablieren, an diesem Punkt klare Grenzen gab.

6.2 Operative Aktivitäten der EPZ

Vorschläge aus Bonn zu einer europäischen Nahostinitiative 1975

Während der Reise Genschers nach Kairo und Riad im Frühjahr 1975 drängten beide Gastgeber auf eine europäische Initiative in Nahost, um eine Einigung zwischen Israel und Ägypten herbeizuführen. Dabei sollten die EPZ-Staaten auf Israel einwirken, seine Haltung flexibler zu gestalten. Aus Sicht von Ministerialdirektor Lahn schienen diese Erwartungen „nicht unbegründet. Es wird als westlicher Beitrag für die Zukunft nicht ausreichen, lediglich auf die Erklärung

604 PA AA, B 150, Bd. 384: Böcker über Herrn D 3 i. v. und Herrn D 2 Herrn Staatssekretär, 12. Januar 1978, Betr.: Lage im Nahen Osten nach dem Besuch des Bundeskanzlers in Ägypten.

605 PA AA, B 150, Bd. 384: Drahterlass Nr. 155 vom 12. Januar 1978 nach Tel Aviv.

vom 6.11.1973 zu verweisen, die als Programm nach wie vor ihren Wert, die aber keinen operativen Charakter hat“.⁶⁰⁶ Die Bundesregierung – so wurde explizit festgehalten – sollte dabei nicht alleine handeln, sondern dieses Anliegen innerhalb der EPZ vorantreiben. Eine einseitig an die israelische Adresse gerichtete Initiative kam dabei nicht in Frage, vielmehr müssten alle Konfliktparteien sowie die Arabische Liga angesprochen werden. Verschiedene Gründe sprachen aus Bonner Sicht für ein Engagement der EPZ-Staaten.⁶⁰⁷ Erstens würde dadurch zum Ausdruck gebracht, dass Europa seinem Interesse an der Region entsprechend auch aktiv mitwirken könne. Zweitens könne Europa einen Beitrag zum Frieden leisten, indem die Grundlagen der Friedenslösung aus der Erklärung vom 6. November 1973 nochmals betont würden, da hierdurch der internationale Konsens bezüglich des Lebensrechts Israels, der territorialen Frage und den Rechten der Palästinenser bestärkt würde, denn: „Je größer und deutlicher dieser Konsensus ist, [...] desto schwieriger wird es den Konfliktparteien sein, sich über ihn hinwegzusetzen.“⁶⁰⁸ Schließlich wurde auf die Erwartung der deutschen Öffentlichkeit verwiesen, das Mögliche zu tun, um einen drohenden Krieg zu verhindern. Dabei ging es auch darum, die eigene Handlungsfähigkeit bzw. die eigenen Bemühungen nach innen wie nach außen zu demonstrieren: „Sollte die europäische Initiative ohne Wirkung bleiben, würden wir – und unsere Partner – immerhin in der Lage sein, der arabischen Seite darzutun, daß wir im Rahmen unserer Möglichkeiten eine aktive Nahostpolitik, die auch den arabischen Vorstellungen entsprach, geführt haben. Der deutschen Öffentlichkeit gegenüber hätten wir diese Möglichkeit selbst dann, wenn sich unsere Vorschläge im Rahmen der Neun nicht verwirklichen ließen.“⁶⁰⁹

Was die Art der Initiative anbelangte, sprach sich Lahn für eine von der EPZ-Präsidentschaft durchgeführte Demarche bei den Konfliktparteien aus. Der Inhalt sollte in allen Fällen gleich lauten, um eine spätere Veröffentlichung zu ermöglichen. Dadurch könnte „in formeller und substantieller Hinsicht die Gemeinsamkeit der Grundzüge der Nahostpolitik der Neun sichtbar werden“.⁶¹⁰ Andere Optionen wie bspw. ein bilaterales Vorgehen der einzelnen EPZ-Staaten oder ein unterschiedlicher Inhalt der Demarchen kam aus diesem Grund nicht in Frage.

606 PA AA, B 150, Bd. 327: Lahn an Herrn Staatssekretär, 21. April 1975, Betr.: Initiative der EG in der Nahost-Frage.

607 PA AA, B 150, Bd. 327: Lahn über Herrn Staatssekretär Herrn Minister, 30. April 1975, Betr.: Auswertung der Nahostreise des Bundesministers, hier: europäische Nahostinitiative.

608 Ebd.

609 Ebd.

610 Ebd.

Im Zentrum stand das gemeinsame Auftreten der Neun. Was darüber hinaus als wichtig angesehen wurde, war die Abstimmung mit den Vereinigten Staaten. Dadurch sollte vermieden werden, dass die Initiative etwaigen amerikanischen Vorhaben im Wege stand. Für die anstehenden Sitzungen der EPZ-Gremien wurde ein Entwurf formuliert, was bei der Demarche übermittelt werden sollte.⁶¹¹ Darin wurde zunächst positiv das abgeschlossene Truppenentflechtungsabkommen zwischen Ägypten und Israel 1974 erwähnt, danach jedoch das Ausbleiben weiterer Fortschritte bedauert.⁶¹² Der Textentwurf führte weiter aus: „Die Staaten der Europäischen Gemeinschaft sind überzeugt, daß eine gerechte und dauerhafte Lösung des Nahostkonflikts nur auf der Grundlage ihrer Erklärung vom 6. November 1973 gefunden werden kann.“⁶¹³ Zwar bedeutete dies keine neuen Positionen, dennoch fällt auf, dass nicht (mehr) auf die Resolution Nr. 242 verwiesen wird, die oftmals als zentrales Dokument behandelt wurde. Hier liegt eine Fokussierung auf die EPZ vor. Es folgen die Aufforderung an alle Konfliktparteien, sich stärker um eine Lösung zu bemühen und ein Appell an Israel, „seine Bereitschaft zu erklären, im Rahmen einer Friedensregelung die legitimen Rechte des palästinensischen Volkes, einschließlich seines Rechts auf Selbstbestimmung, anzuerkennen und die seit 1967 aufrechterhaltene territoriale Besetzung zu beenden.“⁶¹⁴ Zugleich müsse von arabischer Seite das Existenzrecht Israels anerkannt werden. Abschließend enthielt der Entwurf die Bereitschaft der europäischen Staaten, sich an der Verwirklichung der internationalen Garantien zu beteiligen.

Außenminister Genscher brachte den Vorschlag einer gemeinsamen Demarche während des EPZ-Ministertreffens am 26. Mai 1975 ein. Es wurde vereinbart, das Politische Komitee mit der Prüfung eines möglichen Beitrags der Neun zur Friedenssuche in Nahost zu beauftragen. Diese sehr vorsichtige Formulierung (Prüfung statt Vorbereitung einer Demarche) war den Bedenken einiger EPZ-Partner geschuldet, die zunächst die Erfolgsaussichten abwägen und die

611 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109111: Abteilung 3, 22. Mai 1975, Entwurf einer gemeinsamen Demarche und Erklärung der neun Staaten der Europäischen Gemeinschaft (Teil einer deutschen Nahost-Initiative im Rahmen der EPZ).

612 Im Januar 1974 vermittelte Kissinger zwischen Israel und Ägypten erfolgreich ein Entflechtungsabkommen auf dem Sinai. Die wichtigsten Bestandteile waren der israelische Rückzug vom Westufer des Suezkanals und der Rückzug der ägyptischen Truppen auf die Westseite des Kanals; ferner wurde in dem Gebiet zwischen den Streitkräften eine UN-Truppe stationiert. Vgl. Lesch: Arab-Israeli Conflict, S. 252.

613 Ebd.

614 Ebd.

nächsten Schritte der amerikanischen Nahostpolitik abwarten wollten. Insgesamt waren die Reaktionen der Ministerkollegen sehr zurückhaltend.⁶¹⁵ Konnte sich die britische Seite lediglich eine Weiterentwicklung der Erklärung vom November 1973 vorstellen, äußerte sich der französische Außenminister überhaupt nicht zu dem deutschen Vorschlag. Die Reaktionen der anderen Außenminister wurden als „eher kühl“⁶¹⁶ beschrieben. Auf positive Resonanz stieß die Initiative hingegen in der Arbeitsgruppe Nahost, die sich am 6. Juni 1975 kurz mit dem Thema beschäftigte. Der deutsche Vertreter schilderte auf Fragen seiner Kollegen die Überlegungen, die im Auswärtigen Amt gemacht wurden. Dabei gehe es im Wesentlichen um die Bestätigung der Elemente der Erklärung vom November 1973.⁶¹⁷ In der Sitzung des Politischen Komitees am 16. Juni hob der deutsche Politische Direktor den übergeordneten Zweck der Demarche hervor, „der Stimme der Neun vor der Wiederaufnahme der Genfer Konferenz Gehör zu verschaffen und [...] das europäische Interesse an einer Friedenslösung herauszustellen“.⁶¹⁸ Von Frankreich, Italien, Irland und Luxemburg wurde der Vorschlag begrüßt, die Niederlande, Dänemark und Großbritannien reagierten zurückhaltend, jedoch nicht ablehnend.

Außenminister Genscher befand sich zu dieser Zeit in Washington und führte Gespräche mit Kissinger, u. a. über die europäische Nahostinitiative. Kissinger ersuchte darum, die Initiative noch solange zurückzustellen, bis die weitere Entwicklung absehbar sei. Die Nützlichkeit einer späteren europäischen Initiative schloss er jedoch nicht aus.⁶¹⁹ Diese Anmerkung Kissingers sollte aus deutscher Sicht dazu verwendet werden, die bestehenden Vorbehalte in der EPZ auszuräumen. Nach Einschätzung des Auswärtigen Amtes seien auch Veränderungen am Text der Demarche durchaus möglich, allerdings dürfte damit nicht von der Erklärung vom November 1973 abgewichen werden, die für die Verantwortlichen in Bonn nach wie vor den zentralen Bezugspunkt darstellte.⁶²⁰

615 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109111: Ortex Nr. 73 vom 27. Mai 1975 zum 19. EPZ-Ministertreffen und EG-Ratssitzung in Dublin am 16. Mai 1975.

616 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109111: Vermerk 310, 28. Mai 1975, Betr.: Nahost-Initiative.

617 PA AA, B 150, Bd. 330: Vermerk 310, 9. Juni 1975, Betr.: Sitzung der EPZ-Nahostexpertengruppe am 6.6.75 in Dublin.

618 PA AA, B 150, Bd. 331: Vermerk 310, 18.6.1975, Betr.: Sitzung des PK (TOP Naher Osten) und der Nahostexpertengruppe am 16.6.1975 in Dublin.

619 PA AA, B 150, Bd. 331: Fernschreiben aus Washington Nr. 1753 vom 17.6.1975.

620 PA AA, B 150, Bd. 331: Abteilung 3 (Lahn) an Herrn Staatssekretär, 23. Juni 1975, Betr.: Europäische Nahostinitiative, hier: Erörterung in der EPZ-Nahost-Arbeitsgruppe am 27. Juni 1975.

Die israelische Regierung äußerte am 26. Juni 1975 gegenüber dem deutschen Botschafter ihre Besorgnis über den deutschen Vorschlag einer Nahost-Initiative. Bedauert wurde insbesondere, dass trotz der vertrauensvollen Zusammenarbeit der beiden Außenminister keine vorige Abstimmung mit Israel erfolgt sei. Der Staatssekretär im israelischen Außenministerium, Kidron, begründete die generelle Skepsis mit dem Eindruck, die Europäer würden die Erklärung vom November 1973 wiederholen. Diese aus israelischer Sicht unausgewogene Erklärung würde auf arabischer Seite als Bestärkung ihrer Haltung aufgefasst werden. Botschafter Fischer erwiderte zunächst allgemein, dass im Rahmen der EPZ-Konsultationen regelmäßig ein möglicher Beitrag der Neun zu einer Friedenslösung erörtert werde. Allerdings sei noch nichts Konkretes vereinbart. Die von deutscher Seite angestrebte gemeinsame Demarche erwähnte Fischer nicht. Er verwies stattdessen auf die generelle Haltung der Bundesregierung, dass die November-Erklärung die Grundlagen einer Friedensregelung enthalte und der Resolution Nr. 242 nicht widerspreche.⁶²¹ Im Sinne des von Kidron angemahnten Vertrauens ließ Außenminister Genscher seinem israelischen Amtskollegen eine persönliche Botschaft zukommen. Darin schilderte Genscher die Motive für das Vorgehen: „Der entscheidende Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist, daß Europa sich nicht auf eine bloße Beobachterrolle beschränken sollte, wenn im Rahmen der Genfer Konferenz eine Friedenslösung in der Nahostregierung [...] in Angriff genommen wird.“⁶²² Worin jedoch die Rolle Europas bestand, ließ Genscher offen. Zudem wurde Allon versichert, dass die Initiative keine anderen Friedensbemühungen stören wolle und sehr auf Ausgewogenheit bedacht sei. So wenig überraschend die israelische Kritik an einer europäischen Initiative war, so wenig rückte die Bundesregierung davon ab.

Die weitere Diskussion des deutschen Vorschlags in der Sitzung der Arbeitsgruppe Nahost am 27. Juni 1975 brachte keine Übereinstimmung bezüglich des Textes der Demarche. Vorbehalte bestanden weiterhin bei Dänemark, den Niederlanden und Großbritannien. Die Vertreter dieser Staaten warnten davor, durch die Initiative die gegenwärtigen Bemühungen um ein Interimsabkommen zwischen Israel und Ägypten zu gefährden. Zudem könne aufgrund der sich ändernden politischen Lage in Nahost erst zum Zeitpunkt der Durchführung der Demarche über den Text entschieden werden.⁶²³ Dementsprechend zurückhaltend war denn auch der Bericht

621 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109111: Fernschreiben aus Tel Aviv Nr. 235 vom 26.6.1975.

622 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109111: Drahterlass Nr. 151 vom 27.6.1975 nach Tel Aviv.

623 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109111: Abteilung 3 (Jesser) an Herrn Staatssekretär, 1. Juli 1975, Betr.: Europäische Nahost-Initiative, hier: Sitzung der EPZ-Nahost-Arbeitsgruppe am 27.6.75 in Dublin.

formuliert, der an das Politische Komitee gerichtet war, um über die Konsultationen zu informieren: „Les experts sont convaincus que cette proposition est intéressante et utile et doit être examinée comme une contribution à la recherche de la paix.“⁶²⁴ Die geäußerten Bedenken führten im Auswärtigen Amt dazu, die Initiative nicht weiter voranzutreiben und erst wieder in der EPZ zu diskutieren, wenn die Vereinigten Staaten sich für ein europäisches Vorgehen aussprechen würden. Die Arbeitsgruppe wurde zwar vom Politischen Komitee angewiesen, die Nahost-Initiative weiter zu prüfen, allerdings ohne einen konkreten Auftrag zu Inhalt oder Zeitpunkt. Dieser hing gänzlich von der Entwicklung im Nahen Osten, speziell vom Zustandekommen eines Abkommens zwischen Israel und Ägypten ab. Bei einem Scheitern „müssten die Beratungen der Arbeitsgruppe voraussichtlich sehr bald aufgenommen werden.“⁶²⁵ Ein solches Scheitern zeichnete sich jedoch nicht ab, weswegen in einer weiteren Sitzung der Arbeitsgruppe Nahost am 12. August 1975 Übereinstimmung herrschte, die Diskussionen über eine Nahost-Initiative zurückzustellen.⁶²⁶

Von amerikanischer Seite kam jedoch nur in anderer Hinsicht eine Anregung. Am 1. September 1975 informierte der amerikanische Außenminister Kissinger seinen deutschen Amtskollegen über den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen zwischen Israel und Ägypten.⁶²⁷ Mit Blick auf das anstehende EPZ-Ministertreffen im September 1975 in Venedig regte Kissinger bei Genscher an, im europäischen Rahmen eine Stellungnahme zum Abschluss des Sinai-Abkommens zu lancieren. Diese sollte das Abkommen insgesamt positiv würdigen sowie die Rolle des ägyptischen Präsidenten und des israelischen Ministerpräsidenten hervorheben. Um zu verhindern, dass die Vereinigten Staaten als „Auftraggeber“ der Stellungnahme bekannt würde, wurde diese Bitte ausschließlich an die Bundesregierung gerichtet.⁶²⁸ Der Bitte entsprechend äußerten sich die EPZ-Minister zu dem ägyptisch-israelischen Abkommen; eine europäische Nahostinitiative wurde danach nicht mehr diskutiert.⁶²⁹

Obwohl die Nahostinitiative nicht in die Tat umgesetzt wurde, zeigt dieses Beispiel, wie die Bundesregierung versuchte, gemeinsam mit den EPZ-Partnern nicht nur in deklaratorischer,

624 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109111: Groupe Proche-Orient, 27 Juin 1975.

625 PA AA, B 150, Bd. 332: Plurex-Drahterlass Nr. 2753 vom 10. Juli 1975.

626 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 109111: Vermerk 310 (Böcker), 15. August 1975, Betr.: Sitzung der Nahost-Arbeitsgruppe am 12.8.75 in Rom.

627 PA AA, B 150, Bd. 335: Drahterlass Nr. 1262 vom 1.9.1975 nach New York UNO.

628 PA AA, B 150, Bd. 335: Fernschreiben aus Washington Nr. 2653 vom 11.9.1975.

629 PA AA, B 150, Bd. 335: Fernschreiben aus Venedig Nr. 1 vom 12.9.1975.

sondern auch in operativer Hinsicht aktiv zu werden. Ein unilaterales Vorgehen wurde im Auswärtigen Amt nicht diskutiert.

Demarche zur israelischen Siedlungspolitik 1977

Die israelische Siedlungspolitik in den besetzten Gebieten war und ist ein stetiges Hindernis auf dem Weg zu einer Lösung des Nahostkonfliktes. Nach der Regierungsübernahme durch Begin 1977 rückte die Siedlungspolitik stärker ins Blickfeld der internationalen Politik.⁶³⁰ Nachdem die israelische Regierung Ende Juli 1977 drei Siedlungen im Westjordanland legalisiert hatte, schlug die belgische Präsidentschaft eine gemeinsame Demarche der Neun durch den belgischen Botschafter in Israel vor. Dieser sollte der Regierung die Besorgnis der EPZ-Staaten über diesen Schritt mitteilen und darauf hinweisen, dass dies nicht mit dem Völkerrecht vereinbar, geschweige denn dem Frieden förderlich sei. Zudem regte Belgien ein Kommuniqué über die Demarche an. Die deutsche Regierung stimmte dem Vorschlag zusammen mit Frankreich, Italien und Luxemburg zu. Die Niederlande und Dänemark bevorzugten ein bilaterales Vorgehen, die irische Regierung würde sich einem Konsens anschließen. Aus London stand Anfang August noch eine Antwort aus. Aus Rücksicht auf die dänischen und niederländischen Bedenken fand sich Belgien in den weiteren Beratungen bereit, auf ein Kommuniqué zu verzichten.⁶³¹ Die britische Regierung bedauerte ebenfalls das israelische Vorgehen in den besetzten Gebieten. Sie hielt jedoch bilaterale Schritte für angemessen und war bereits in Jerusalem vorstellig geworden.⁶³² Ein gemeinsames Vorgehen wurde in London aber nicht verhindert. Bedingung war lediglich, dass die Demarche nicht publik gemacht würde.⁶³³ Nachdem die generelle Zustimmung der Regierungen erfolgt war, beauftragte die belgische Regierung ihren Botschafter in Tel Aviv, am 18. August 1977 die israelische Regierung über die Haltung der Neun zu informieren.

Trotz der Bedenken einiger Partner beabsichtigte die französische Regierung weiterhin die Veröffentlichung eines Kommuniqués über die Demarche und legte hierzu einen Entwurf vor. Laut dem kurzen Text übermittelte der belgische Botschafter in seiner Eigenschaft als Vertreter

630 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 119873: Abteilung 3 (Lahn) über Herrn Staatssekretär Herrn Bundesminister, 22. August 1977, Betr.: Israelische Siedlungspolitik in den besetzten arabischen Gebieten.

631 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 119873: Drahterlass Nr. 149 nach Amman vom 03.08.1977.

632 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 119445: Coreu Nr. 3018 vom 03.08.1977.

633 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 119445: Coreu Nr. 3042 vom 4.8.1977.

der Präsidialmacht der EPZ der israelischen Regierung die Besorgnis der europäischen Regierungen über die legalisierten Siedlungen. Dabei bezog er sich auf die EPZ-Erklärung vom 29. Juni 1977 und die Äußerungen in den Vereinten Nationen.⁶³⁴ Dies entsprach den deutschen Vorstellungen. Aus Sicht des Auswärtigen Amts sollte gegenüber Israel keinesfalls über die genannten Auffassungen hinausgegangen werden. In der Erklärung vom Juni 1977 forderten die Neun die betroffenen Parteien auf, „von Erklärungen und politischen Maßnahmen Abstand [zu] nehmen, die ein Hindernis bei der Suche nach Frieden darstellen könnten.“⁶³⁵ Konkreter war die gemeinsame Erklärung während der Generalversammlung der Vereinten Nationen 1976 gefasst. Der niederländische Vertreter äußerte sich für die EPZ folgendermaßen: „We also made clear our opposition to making changes to the physical and demographic character of the occupied territories and in particular to the policy of establishing settlements which in our view can only prejudice the prospects for peace and is contrary to the obligations imposed by international law.“⁶³⁶

Auch ohne eine anschließende Veröffentlichung der Demarche – die französische Delegation konnte sich nicht durchsetzen – stimmte die Bundesregierung der Durchführung der Demarche zu. Wichtig schien allein das gemeinsame Auftreten, wie in einer Mitteilung an den Staatssekretär hervorgehoben wurde: „Eine Beschränkung auf bilaterale Schritte wäre bedauerlich, da die israelische Regierung zu Unrecht den Eindruck unterschiedlicher Haltungen der Neun in dieser Frage gewinnen müßte. Der Verzicht auf Veröffentlichung muß hingenommen werden, weil nur so ein gemeinsames Vorgehen sichergestellt werden kann.“⁶³⁷ In diesem Sinne wurde auch der syrische Botschafter informiert, der bei Staatssekretär van Well um eine verurteilende Stellungnahme der Bundesregierung hinsichtlich der israelischen Aktivitäten in den besetzten Gebieten gebeten hatte. Van Well verwies in dem Gespräch auf die grundsätzliche Haltung der Bundesregierung, wie sie in der Generalversammlung im Rahmen der Neun

634 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 119445: Abteilung 3 (Lahn) an Herrn Staatssekretär, 9. August 1977, Betr.: Gemeinsames Vorgehen der Neun bei der israelischen Regierung wegen der Legalisierung dreier Siedlungen im Westjordanland. Ebd.: Coreu Nr. 3114 vom 10.8.1977.

635 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 119873: Jesser an Herrn Staatssekretär, 29.07.77.

636 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 119873: Statement on behalf of the nine countries of the European Communities by the Netherlands Alternate Representative, Ambassador Leopold Quarles van Ufford in the Special Political Committee, November 19, 1976.

637 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 119873: Abteilung 3 (Richter/Jesser) an Herrn Staatssekretär, 3. August 1977, Betr.: Gemeinsames Vorgehen der Neun bei der israelischen Regierung wegen der Legalisierung dreier Siedlungen im Westjordanland.

am 29. November 1976 zum Ausdruck gekommen sei. Zudem seien gemeinsame Stellungnahmen auch im aktuellen Fall individuellen Erklärungen vorzuziehen.⁶³⁸ Wie nicht anders zu erwarten, war die israelische Regierung wenig erfreut über die Kritik aus Europa. Die Demarche wurde als „unangemessen und unannehmbar“⁶³⁹ bezeichnet, ferner den Neun Unausgewogenheit ihrer gesamten Nahostpolitik vorgeworfen.

Am 21. August 1977 gab zudem der Sprecher des Auswärtigen Amts eine Stellungnahme zu den Maßnahmen der israelischen Regierung ab. Bezüglich der Haltung der Bundesregierung bezog dieser sich ausschließlich auf die eben zitierten Äußerungen im Namen der Neun in den Vereinten Nationen. Offensichtlich war der Bundesregierung daran gelegen, ihre Haltung kundzutun, denn „eine entsprechende Frage soll[te] bestellt werden“.⁶⁴⁰ Die Bundesregierung bezog sich demnach auch inhaltlich in dieser Frage auf die EPZ.

In diesem Beispiel geht es nicht um die Frage, ob die diplomatischen Schritte der Neun einen wie auch immer messbaren Einfluss auf die israelische Regierung hatten. Für die Siedlungspolitik darf dies bezweifelt werden, äußerte sich der damalige israelische Landwirtschaftsminister Ariel Scharon doch wenig später in israelischen Medien ausführlich zu weiteren Siedlungsprojekten.⁶⁴¹ Es soll vielmehr zeigen, dass die Neun sich auch zu gemeinsamen operativen Aktionen bereitfanden.

6.3 Aspekte außerhalb der EPZ-Positionen

Im 4. Kapitel lag der inhaltliche Schwerpunkt auf denjenigen Aspekten, zu denen die EPZ gemeinsame Positionen verabschiedete. Ausgehend von einem gemeinsamen Dokument zu einem außenpolitischen Teilbereich (Politik gegenüber dem Nahostkonflikt) wurde untersucht, ob damit inhaltliche Veränderungen der deutschen Haltung verbunden waren. Um zu einer möglichst belastbaren Beantwortung der Frage nach Europäisierung von Außenpolitik zu gelangen, müssen gleichfalls diejenigen Aspekte des außenpolitischen Gegenstands untersucht werden, die in

638 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 119445: Abteilung 3 (Richter) an Herrn Staatssekretär, 19.08.1977, Betr.: Ausdehnung israelischer Regierungsdienstleistungen auf die Bewohner des Westjordanlandes und des Gazastreifens, hier: Demarche des syrischen Botschafters.

639 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 119445: Drahterlass o. Nr. vom 22.08.1977 nach New York und Tel Aviv.

640 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 119873: Vermerk 310, 22. August 1977, Betr.: Israelische Siedlungen in den besetzten Gebieten, hier: Presseerklärung des Auswärtigen Amtes.

641 PA AA, B 21 (Zwischenarchiv), Bd. 119445: Deutsche Botschaft Tel Aviv an das Auswärtige Amt, Ber. Nr.: 1097/77, 05.09.1977, Betr.: Israelische Siedlungspolitik in den besetzten Gebieten.

den zunächst betrachteten Outputs nicht enthalten, aber wichtiger Teil des untersuchten Teilbereichs sind. In der vorliegenden Arbeit bedeutet dies, diejenigen Aspekte des Nahostkonfliktes zu betrachten, zu denen kein gemeinsames Dokument verabschiedet wurde. Diese können dann den gemeinsamen Positionen gegenübergestellt werden, um das Ausmaß einer möglichen Europäisierung zu bestimmen. Als Beispiel dient hier das Verhalten der Bundesregierung gegenüber der PLO. Wie spätestens in der Generalversammlung 1974 deutlich wurde, spielte die PLO als Vertretung der Palästinenser eine zentrale Rolle bei einer Konfliktlösung. Daher ist für die Frage nach Europäisierung der deutschen Nahostpolitik relevant, ob das Verhältnis der EPZ-Staaten zur PLO in den entsprechenden Gremien diskutiert und gemeinsame Auffassungen entwickelt wurden, da der Bundesregierung Kontakte zu den Palästinensern offensichtlich wichtig zu sein schienen, wie im Folgenden kurz dargestellt wird.

Anlässlich von Wirtschaftsverhandlungen in Kairo im Februar 1973 führte der Nahostreferent auch Gespräche über das Verhältnis der Bundesrepublik zu den Palästinensern. Dabei ging es vornehmlich um Fragen der Sicherheit vor terroristischen Bedrohungen, der Nahostkonflikt und die Rolle der PLO spielten keine große Rolle. Für die Fortführung der Kontakte empfahl Redies, diese über die deutsche Botschaft in Beirut zu organisieren.⁶⁴² Dementsprechend wurde die Vertretung in Libanon aufgefordert, Verbindungen zu Vertretern der Palästinenser aufzubauen. Ziel war es, die Wahrnehmung der Bundesrepublik positiv zu beeinflussen, um Anschläge in der Bundesrepublik oder gegen deutsche Einrichtungen im Ausland zu verhindern. Eine Unterstützung der palästinensischen Nachrichtenagentur mit einem Betrag von 50.000 DM sollte diesem Ansinnen die nötige Überzeugungskraft verleihen.⁶⁴³ Die Kontaktaufnahme mit einem Vertreter der Palästinenser (politisches Büro der Fatah) erfolgte am 19. März 1973 in Beirut. Botschaftsrat Nowak erläuterte diesem das deutsche Interesse an der Herstellung dauerhafter Kontakte mit der palästinensischen Führung, was der Gesprächspartner, der in dem entsprechenden Drahtbericht nicht mit Namen genannt wurde, positiv beantwortete.

Von anderer Seite, Abdallah Frangi, wurde dem deutschen Vertreter zugetragen, dass innerhalb der PLO bei einer Kontaktaufnahme mit der Bundesregierung Differenzen befürchtet würden, da die Bundesrepublik seit dem Attentat in München im September 1972 und die darauf erfolgten Maßnahmen gegen arabische Staatsbürger als Feind betrachtet werde. In diesem

642 PA AA, B 150, Bd. 274: Aufzeichnung Redies, 22. Februar 1973, Betr.: Palästinenser-Frage.

643 PA AA, B 150, Bd. 274: Drahterlass Nr. 37 vom 28.2.1973 nach Beirut.

Gespräch mit Frangi machte Nowak deutlich, dass es der Bundesregierung nicht nur um Detailfragen bei Einreisebestimmungen gehe, sondern das Interesse an Kontakten der Erkenntnis entstamme, dass die Palästinenserfrage der Kern des Nahostkonfliktes sei.⁶⁴⁴ Aus diesem Grund strebe die Bundesregierung Kontakte zu den Palästinensern an. Unter Vermittlung von Abdallah Frangi fand am 5. April 1973 ein Treffen zwischen Nowak und Abu Youssef statt, dem stellvertretenden Vorsitzenden der PLO. Nowak verwies auch hier auf das gestiegene Interesse der Bundesregierung am Nahostkonflikt als Grund für die Kontaktaufnahme. Zudem bringe Deutschland aufgrund der eigenen Erfahrungen mit Flüchtlingen großes Verständnis auf für die Lage der Palästinenser. Abu Youssef kritisierte daraufhin die Maßnahmen der Bundesregierung nach dem Anschlag in München wie die Ausweisung palästinensischer Studenten und Arbeiter sowie das Verbot palästinensischer Verbände. Trotzdem begrüßte er die Initiative zur Kontaktaufnahme. Weiterhin erkundigte sich der PLO-Vertreter nach der Möglichkeit eines Gesprächs mit dem deutschen Außenminister.⁶⁴⁵

Wie die deutsche Vertretung in Beirut im August 1973 berichtete, waren die Kontakte seit dem Tod Abu Youssefs Mitte April nicht mehr aufgenommen worden, da sich die palästinensische Seite sehr zurückhaltend zeige.⁶⁴⁶ Daraufhin erfolgte die Anweisung aus Bonn, die Kontakte nicht zu unterbrechen, allerdings auch nicht intensiv zu verfolgen.⁶⁴⁷ Nach den vorliegenden Quellen dauerte es bis November 1973, bis Botschaftsrat Nowak anlässlich einer Konferenz in Teheran mit einem Vertreter der Palästinenser namens Nabil Nasar in Kontakt kam. Dieser verwies auf das Gespräch Nowaks mit Abu Youssef im April des Jahres und erneuerte die Forderung, einen Vertreter der Palästinenser offiziell in der Bundesrepublik zuzulassen, nicht nur im Rahmen der Vertretung der Arabischen Liga. Nowak erwiderte, dass es ohne eine Reaktion der palästinensischen Seite auf die Kontaktversuche der Bundesrepublik im Frühjahr 1973 keine Antwort geben könne. Nassar erklärte die ausbleibende Antwort der palästinensischen Führung mit internen Schwierigkeiten. Der Bundesregierung bleibe – so Nowak – in dieser Situation nichts anderes übrig als auf eine Reaktion zu warten. Erfolge diese nicht, könne man sich weitere Initiativen ersparen.⁶⁴⁸

644 PA AA, B 150, Bd. 277: Fernschreiben aus Beirut Nr. 109 vom 3.4.1973.

645 PA AA, B 150, Bd. 277: Fernschreiben aus Beirut Nr. 128 vom 7.4.1973.

646 PA AA, B 150, Bd. 286: Fernschreiben aus Beirut Nr. 342 vom 6.8.1973.

647 PA AA, B 150, Bd. 287: Drahterlass Nr. 225 vom 22.8.1973 nach Beirut.

648 PA AA, B 150, Bd. 293: Fernschreiben aus Teheran Nr. 828 vom 17.11.1973.

Der früher bereits als Mittelsmann der PLO in Erscheinung getretene Abdallah Frangi nahm im Dezember 1973 in Algerien Kontakt zur dortigen deutschen Botschaft auf, bedauerte die Unterbrechung der Kontakte seit dem Frühjahr und informierte die deutschen Diplomaten über den Kontaktwunsch seitens der PLO auf höherer Ebene. In Bonn stand das Auswärtige Amt Gesprächen auf höherer Ebene positiv gegenüber und ließ über die Botschaft Algier übermitteln, dass sich Dr. Redies Ende 1973 in Kairo aufhalten werde und dort mit einem PLO-Vertreter zusammentreffen könne.⁶⁴⁹ Krankheitsbedingt fand diese Reise jedoch nicht statt. Unabhängig davon zeigen die geschilderten Kontaktbemühungen das Interesse der Bundesregierung an einer Normalisierung des Verhältnisses zu den Palästinensern. Als Faktor mit zunehmendem politischen Einfluss waren sie ebenso zu berücksichtigen wie hinsichtlich einer möglichen Friedenskonferenz.⁶⁵⁰ Vor diesem Hintergrund ist interessant, dass zur Frage der Kontakte zu den Palästinensern bzw. zur PLO offensichtlich keine Abstimmung in der EPZ stattfand. Die durch die EPZ gegebene Möglichkeit, diesen für die Bundesregierung wichtigen Aspekt auf europäischer Ebene zu koordinieren, wurde nicht genutzt. Es geht aus den vorliegenden Akten nicht hervor, warum eine Beschäftigung in der EPZ ausblieb.

Im Januar 1975 wurde in der Arbeitsgruppe Nahost die PLO kurz thematisiert. Zur Frage der Aufnahme „von quasi-diplomatischen oder sonstigem formellen Verkehr“⁶⁵¹ bestand jedoch keine Einigkeit. Der für das einen Tag später stattfindende Politische Komitee erstellte Bericht der Arbeitsgruppe enthielt folglich diesen Punkt gar nicht.

Zu dieser Zeit schien es der Bundesregierung ein zunehmend dringendes Anliegen, sich mit der PLO zu befassen. Hintergrund war die Anerkennung der PLO als alleinige Vertreterin des palästinensischen Volkes durch die Arabische Gipfelkonferenz von Rabat im Oktober 1974 sowie durch die Mehrheit der Generalversammlung der Vereinten Nationen durch die Annahme der Resolution 3236 im November 1974.⁶⁵² Aus der PLO – so die Überzeugung im Auswärtigen Amt – werde zukünftig die palästinensische Exilregierung hervorgehen, daher konnte ein gutes Verhältnis nicht schaden. Der Leiter der zuständigen Unterabteilung, Jesser, betonte, die Bun-

649 PA AA, B 150, Bd. 294: Fernschreiben aus Algier Nr. 306 vom 7.12.1973. Ebd.: Drahterlass Nr. 255 vom 11.12.1973 nach Algier.

650 PA AA, B 150, Bd. 294: Aufzeichnung Lahn, 10. Dezember 1973, Betr.: Kontakte zu den Palästinensern.

651 PA AA, B 150, Bd. 321: Vermerk Böcker, 29. Januar 1975, Betr.: Treffen der Nahostexpertengruppe und der politischen Direktoren des PK am 23./24.1.1975 in Dublin.

652 PA AA, B 150, Bd. 323: Aufzeichnung Jesser, 17. Februar 1975, Betr.: Die deutsche Haltung gegenüber der Palästinenserfrage.

desrepublik müsse sich hinsichtlich der PLO der Mehrheit der Neun anschließen, „und möglicherweise einer gemeinsamen europäischen Haltung den Weg ebnen.“⁶⁵³ Die von ihm genannten Staaten Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg und Irland waren offensichtlich in diesem Punkt vorangeschritten. Als Konsequenzen für die praktische Politik nannte Jesser den Ausbau der nichtoffiziellen Kontakte zur PLO über die deutschen Botschaften in Beirut, Damaskus und Kairo. Pläne für eine europäische Haltung wurden allerdings nicht formuliert.

Die Außenminister der Neun kamen im Rahmen ihres Treffens im Oktober 1975 in Lucca kurz auf die PLO zu sprechen. Dabei tauschten sie Meinungen aus, aber thematisierten nicht gemeinsame Positionen zum Umgang mit der PLO. Weitere Fragen sollten von ihren Mitarbeitern vertieft werden.⁶⁵⁴ In den Akten der folgenden Sitzungen der EPZ-Gremien finden sich jedoch keine Anhaltspunkte für eine weitere Beschäftigung mit dem Thema. Dies bedeutete jedoch nicht, dass nicht in der Praxis Absprachen im Kreis der Neun stattfanden bzw. angestrebt waren. Im Januar 1975 lud die PLO in Bukarest zu einem Empfang anlässlich des 10. Jahrestages der palästinensischen Revolution. Der deutsche Botschafter bat um Weisung, wie er sich verhalten solle.⁶⁵⁵ Aus Bonn wurde er angewiesen, sich bei den in Rumänien vertretenen EPZ-Staaten für eine gemeinsame Behandlung dieser Angelegenheit einzusetzen, die nach Auffassung des Auswärtigen Amts am besten darin bestehe, die Einladung zu ignorieren. Falls aus dem Kreis der Neun zwei Vertreter nicht teilnähmen, sollte auch die deutsche Botschaft auf den Empfang verzichten. Andernfalls wurde die Teilnahme eines Vertreters unterhalb der Ebene des Botschafters und seines Ständigen Vertreters empfohlen.⁶⁵⁶ Botschafter Wickert berichtete nach dem Empfang aus Bukarest, dass zwar die Abstimmung mit den europäischen Amtskollegen nicht mehr rechtzeitig stattfinden konnte, aber allen bekannt gewesen sei, dass nur Frankreich die Einladung annehmen würde.⁶⁵⁷

Obwohl die PLO ein wichtiger Faktor im Nahostkonflikt war, konnten sich die EPZ-Staaten (zumindest in dem betrachteten Zeitraum) nicht auf einen einheitlichen Umgang mit ihr verständigen im Sinne einer gemeinsam verabschiedeten Haltung oder Anweisung. Absprachen vor Ort standen dem jedoch nicht entgegen. Dieses letzte Beispiel soll verdeutlichen, dass es

653 Ebd.

654 PA AA, B 150, Bd. 337: Aufzeichnung Bouverat, 20.10.1975, Betr.: Treffen der EG-Außenminister in Lucca am 18./19.10.1975.

655 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 108755: Fernschreiben aus Bukarest Nr. 53 vom 27.1.1975.

656 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 108755: Drahterlass Nr. 55 vom 29.1.1975 nach Bukarest.

657 PA AA, B 36 (Zwischenarchiv), Bd. 108755: Fernschreiben aus Bukarest Nr. 69 vom 31.1.1975.

für eine umfassende Beantwortung der Frage nach Europäisierung notwendig ist, auch diejenigen Aspekte des Untersuchungsgegenstandes einzubeziehen, zu denen auf europäischer Ebene gerade keine Einigkeit herrschte. Dazu müssen möglichst viele Aspekte des untersuchten außenpolitischen Teilbereichs bestimmt und in einem zweiten Schritt verglichen werden, zu welchen eine gemeinsame Position gefunden wurde. Andernfalls besteht die Gefahr der ausschließlichen Fokussierung auf die im europäischen Rahmen behandelten Auffassungen und damit einer vorschnellen Qualifizierung als Europäisierung.

7. SCHLUSSBETRACHTUNG

Die vorliegende Untersuchung versteht sich als methodischer Beitrag zur Frage nach der Europäisierung von Außenpolitik. Dazu wurde ein Vorgehen entwickelt, das differenzierte, belastbare und vergleichbare Ergebnisse ermöglicht. Die dadurch festgestellten unterschiedlichen Arten von Europäisierung, wie sie sich in den hier neu eingeführten Kategorien zeigen, unterstreichen den Nutzen des präsentierten Ansatzes.

Hintergrund der voranstehenden Ausführungen sind die in der Europäisierungsforschung wahrgenommenen Defizite. Dazu gehört erstens ein zu weit gefasster Untersuchungsgegenstand „Außenpolitik“. Eine belastbare Analyse von Europäisierung erfordert jedoch einen konkreten außenpolitischen Teilbereich, der systematisch auf verschiedene Arten von Europäisierung untersucht wird. Nur über den „Umweg“ der Analyse möglichst vieler dieser Teilbereiche ist es überhaupt möglich, allgemeine Aussagen über die Europäisierung *der* Außenpolitik zu treffen. Die oft praktizierte Vorgehensweise, anhand unterschiedlicher außenpolitischer Handlungsfelder die verschiedenen Dimensionen von Europäisierung zu illustrieren, trägt zwar zum Verständnis dieser Dimensionen, nicht jedoch zur belastbaren Analyse der Europäisierung von Außenpolitik bei.

Zweitens kann eine auffallend geringe Beachtung der Veränderung konkreter außenpolitischer Inhalte festgestellt werden. Dies überrascht insofern, als in der Literatur das Vorhandensein von Veränderungen eine große Rolle für die Qualifizierung als Europäisierung spielt.⁶⁵⁸ Zudem stellen außenpolitische Positionen und Haltungen einen zentralen Bestandteil von Außenpolitik dar und können daher nicht vernachlässigt werden.

658 So führen etwa Wong und Hill aus: „As a top-down process, Europeanization refers to the changes in national foreign policies“. Wong/Hill: Introduction, S. 4.

Ferner sind die diversen außenpolitischen Handlungsebenen zu berücksichtigen, die alle Teil von Außenpolitik sind und auf denen sich unterschiedliche Arten von Europäisierung zeigen können. Angesichts der Vielfalt außenpolitischen Handelns scheint es daher angebracht, über die Unterteilung in Uploading und Downloading hinauszugehen und Kategorien zu entwickeln, die die Qualität der jeweiligen Europäisierung beinhalten und damit die Vergleichbarkeit verschiedener Forschungsergebnisse ermöglichen.

Als Untersuchungsgegenstand wurde die deutsche Nahostpolitik, verstanden als Politik der Bundesregierung gegenüber dem Nahostkonflikt, der Bundesregierung in den 1970er Jahren gewählt. Dies bot aufgrund der großen Bedeutung des Konflikts auf verschiedenen Ebenen ausreichend „Material“, um sich der Vielfalt von Europäisierung anzunähern. Auf der anderen Seite ermöglichte es dieses umfangreiche und komplexe Thema nicht, im Rahmen (nur) einer Arbeit eine abschließende Antwort auf die Frage nach der Europäisierung deutscher Nahostpolitik zu liefern. Dies war jedoch auch nicht Ziel der Untersuchung; vielmehr sollten methodische Grundlagen für die weitere Beschäftigung mit derartigen Fragen gelegt werden.

Die Betrachtung verschiedener außenpolitischer Handlungsebenen (innerhalb der EPZ, bilateral, innerhalb der Vereinten Nationen) führte zu fünf möglichen Kategorien von Europäisierung, die im Folgenden kurz anhand einzelner Beispiele erläutert werden sollen. Die „inhaltliche Europäisierung“ umfasst dabei die Veränderung von außenpolitischen Positionen und Haltungen als Folge der Kooperation auf europäischer Ebene. Zentral für die Frage nach der Veränderung der deutschen Position war der Vergleich der in den gemeinsam verabschiedeten EPZ-Dokumenten enthaltenen Positionen mit denjenigen der Bundesregierung aus der Zeit *vor* dem jeweiligen EPZ-Dokument. Wie das Beispiel des EPZ-Nahost-Berichts 1971 zeigte, kann von einer inhaltlichen Europäisierung in diesem Fall nicht gesprochen werden. Die darin enthaltenen Positionen entsprachen weitgehend denen der Bundesregierung. Allerdings wurden vereinzelt Positionen präzisiert und erweitert, wie z. B. beim Aspekt der entmilitarisierten Zonen. Auch in der EPZ-Nahost-Erklärung vom November 1973 sind keine Elemente enthalten, die als Veränderung der deutschen Haltung gewertet werden könnten. Diese einzelnen Befunde können natürlich nicht verallgemeinert werden. Aber das Vorgehen zeigt, auf welche Art die Veränderung außenpolitischer Inhalte zu untersuchen ist.

Gemeinsame diplomatische Aktivitäten, die über die Verabschiedung von Erklärungen hinausgehen, stellen eine interessante Option des EPZ-Instrumentariums dar und werden „operative Europäisierung“ genannt. Auf belgischen Vorschlag wurde nach dem Oktoberkrieg 1973

in der EPZ die Beteiligung der Neun an einer „force d’urgence“ der Vereinten Nationen diskutiert. Die Bundesregierung sprach sich jedoch gegen ein deutsches Kontingent aus. Bei allem Interesse an der europäischen Integration stellte die Entsendung deutscher Soldaten in den Nahen Osten eine Grenze des deutschen Engagements auch im Rahmen der Neun dar. Auf nicht-militärischer Ebene war es 1975 die Bundesregierung, die im EPZ-Rahmen den Gedanken einer europäischen Nahostinitiative aufbrachte. Zwar scheiterte die Idee letztlich an den Bedenken anderer europäischer Regierungen und wurde nicht weiterverfolgt. Trotzdem zeigt das Beispiel, dass die Bundesregierung auch zu operativen Aktivitäten bereit war, solange diese im EPZ-Rahmen stattfanden. Ein belgischer Vorschlag zu einer gemeinsamen Demarche bei der israelischen Regierung wegen deren Siedlungspolitik wurde hingegen umgesetzt. Zwar war die Bundesregierung nicht der Initiator dieser Aktion, aber sie stellte sich ihr auch nicht entgegen.

Eine weitere Kategorie wird als „delegative Europäisierung“ bezeichnet. Diese beinhaltet insbesondere im bilateralen Bereich den Verweis auf die EPZ als zentraler Bezugspunkt für die eigene Nahostpolitik. Zusätzlich ist von Belang, inwiefern in den diplomatischen Kontakten auf europäische statt auf nationale Positionen Bezug genommen wurde. Dabei ist entscheidend, ob die deutsche Nahostpolitik gewissermaßen europäisch „eingebettet“ wurde. Im Zuge des verabschiedeten Nahost-Berichts 1971 zog die Bundesregierung scharfe Kritik aus Israel auf sich. Von verschiedenen Vertretern der israelischen Regierung wurde versucht, eine Distanzierung der Bundesregierung von dem Dokument zu erreichen. Diese Versuche liefen jedoch allesamt ins Leere, vielmehr wurde von deutscher Seite die Bedeutung der EPZ allgemein betont. Die untersuchten Einzelfälle im Kapitel 4.1.4 zeigen die Schwierigkeit, in diesem Bereich eindeutig Europäisierung zu konstatieren. So reicht die Bandbreite in den bilateralen Kontakten von der Nichterwähnung der EPZ bis hin zur Beschreibung des Nahost-Berichts als Basis der deutschen Haltung. Es liegt die Vermutung nahe, dass sich die unterschiedliche Bezugnahme auf die EPZ jeweils danach richtete, was im bilateralen Verhältnis gerade vorteilhaft erschien. Dies gilt ebenso für die weiteren Beispiele im bilateralen Bereich. In dem Schreiben an den Generalsekretär der Arabischen Liga, Hassuna, bezog Außenminister Scheel im August 1971 Stellung zum Nahostkonflikt. Darin unterließ er es jedoch, zu zwei zentralen Punkten – die Rückzugsfrage und Palästinenserfrage – auf den Nahost-Bericht vom Mai 1971 zurückzugreifen, in dem diesbezüglich Positionen formuliert worden waren. Ähnlich agierte der deutsche Außenminister in dem Interview mit der Agence France Press im Mai 1973. Gefragt nach seiner

Haltung zu den Palästinensern verwies er nicht etwa auf die Position des Nahost-Berichts, sondern sprach über die deutschen finanziellen Hilfen. Im Rahmen eines Gesprächs mit seinem libanesischen Amtskollegen im Juni 1973 bezog sich Scheel wiederum deutlich auf den gemeinsamen Bericht. Die zitierte Äußerung des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt gegenüber dem ägyptischen Botschafter vom November 1973 (S. 121), dass die gemeinsame europäische Linie die eigene ablöse, stellt geradezu den Idealtypus der delegativen Europäisierung dar. Allerdings ist ebenso deutlich, dass diese Bemerkung mehr der speziellen Situation geschuldet und nicht eine zutreffende Beschreibung deutscher Nahostpolitik war. Die Trennung der beiden „Gleise“ deutscher Nahostpolitik zeigte sich deutlich in den Kontakten zu den arabischen Ölministern (Kap. 4.3.2). Dort wurde explizit die europäische Haltung, wie sie in der Erklärung vom November 1973 geäußert wurde, ergänzt um die „eigene Haltung“ der Bundesregierung. Diese unterschiedlichen Befunde verdeutlichen die Notwendigkeit künftiger Forschung, die verschiedenen diplomatischen Kontakte überhaupt erst als Teil außenpolitischen Handelns in den Blick zu nehmen und dann detailliert auf Hinweise für Europäisierung zu untersuchen. Die bisher gemachten Beobachtungen lassen jedoch vermuten, dass eine eindeutige Antwort auf die Frage nach Europäisierung im Sinne Ja/Nein kaum möglich sein wird, da in den verschiedenen Kontexten je nach Situation verschieden agiert wurde.

Aufgrund des mit der Etablierung der EPZ verbundenen intensiven Konsultationsmechanismus ist eine „konsultative Europäisierung“ wenig überraschend. Die Fokussierung auf die EPZ-Partner ist jedoch besonders auffällig im Rahmen der Vereinten Nationen. In New York schien besonders großer Wert darauf gelegt worden zu sein, sich mit den europäischen Regierungen abzustimmen. Von einer vergleichbaren Intensität der Kontakte zu anderen Vertretungen, z. B. der US-amerikanischen, wird nicht berichtet. Beratungen über Resolutionsentwürfe, Änderungsanträge, gemeinsame Erklärungen u. a. fanden zuallererst im EPZ-Kreis statt.

Eine „deklarative Europäisierung“ ist zunächst insofern zu konstatieren, als gemeinsame Dokumente und Erklärungen verabschiedet wurden. Dies mag zunächst unspektakulär erscheinen, darf jedoch nicht vernachlässigt werden; erstens aufgrund der Tatsache, dass derartige gemeinsame Äußerungen schlicht zur außenpolitischen Realität gehören und zweitens, weil damit das gemeinsame Auftreten als europäischer Akteur gefördert, dies zumindest angestrebt wurde. Welcher Stellenwert den gemeinsamen Dokumenten beigemessen wurde und wie verbindlich diese für die Bundesregierung waren, ist eine andere Frage.

Das Beispiel des Nahost-Berichts vom Mai 1971 zeigte, dass dieser zwar insoweit verbindlich war, als die deutsche Nahostpolitik nicht entgegen des Berichts agieren sollte. Im Rahmen der „zulässigen Interpretation“ des Berichts könne jedoch davon abgewichen werden. Dies kann jedoch nicht überraschen. So bedurfte (und bedarf) die Verabschiedung derartiger Dokumente auf europäischer Ebene der Zustimmung aller Mitgliedsstaaten. Daher erscheint es sehr unwahrscheinlich, dass die Bundesregierung einen Text gebilligt hätte, der eigenen Überzeugungen entgegengestanden hätte. Zudem hatte der Leiter des Nahostreferates mit seiner Rede von den zwei Gleisen deutscher Nahostpolitik wenig später deutlich gemacht, dass sich die beiden Ebenen ergänzen sollten, und nicht die nationalstaatliche von der europäischen ersetzt würde. Die Episode der deutsch-französischen Verstimmungen nach der Verabschiedung des Berichts legt den Schluss nahe, dass die EPZ-Konsultationen und daraus hervorgehende Dokumente aus deutscher Sicht in erster Linie der politischen Integration dienen sollten. Nach den Erfahrungen mit den unterschiedlichen Reaktionen auf den Nahost-Bericht vom Mai 1971 schien es der Bundesregierung – vor allem mit Blick auf Israel – angebracht, die im März 1972 verabschiedeten Dokumente zurückhaltend zu verwenden. Auf deutschen Vorschlag hielten die Politischen Direktoren fest, in Gesprächen bei den Vereinten Nationen die Existenz der Papiere gar nicht erst zu erwähnen. Agierte die Bundesregierung hier als „Bremsen“, war sie im Vorfeld der Erklärung vom Juni 1977 initiativ. Ausgehend von den für den Frieden in Nahost günstig eingeschätzten Rahmenbedingungen brachte sie einen Entwurf in die EPZ für eine öffentliche Erklärung ein, durch die der Prozess unterstützt werden sollte. Zudem war im Auswärtigen Amt geplant, als zweiten Schritt gemeinsame Demarchen bei den Konfliktparteien durchzuführen. Aus Rücksichtnahme auf die Vereinigten Staaten verzögerte sich die Veröffentlichung der gemeinsamen Erklärung allerdings um sechs Monate. Dies zeigt, dass trotz allem Interesse an der europäischen Integration der transatlantischen Partnerschaft weiterhin große Bedeutung zukam und die amerikanischen Interessen berücksichtigt wurden.

Der Appell zum Waffenstillstand sowie die EPZ-Nahosterklärung im Kontext des Oktoberkrieges 1973 erhöhten zweifellos die internationale Wahrnehmung der EPZ bzw. sollten diese erhöhen. Dadurch kommt ein gewisser Fokus der Bundesregierung auf den europäischen Rahmen zum Ausdruck, zumal keine vergleichbaren anderen Äußerungen – etwa eine deutsch-amerikanische Erklärung – vorliegen. Im Rahmen der Vereinten Nationen finden sich ebenfalls Beispiele von „deklarativer Europäisierung“. So wurden mehrmals von der EPZ-Präsident-

schaft Erklärungen im Namen der Neun abgegeben, ohne dass eine eigene deutsche Stellungnahme erfolgte. Allerdings finden sich – wie bei den anderen Kategorien – immer auch Gegenbeispiele, die gegen eine Europäisierung sprechen. So etwa während der Generalversammlung 1974, während der die EPZ-Staaten ihr Stimmverhalten jeweils einzeln erläuterten und nicht in einer gemeinsamen „explanation of vote“. Ungeachtet der Tatsache, dass die Neun in New York nicht immer in gleicher Weise abstimmten und gemeinsame Äußerungen nicht immer zustande kamen ist festzuhalten, dass die Bundesregierung stets versuchte, dies zu erreichen.

Der letzte Teil der Untersuchung (Kap. 6.3) verweist auf ein anderes methodisches Problem, das darin besteht, den Fokus zu stark auf diejenigen Aspekte des untersuchten Politikbereichs zu richten, die im europäischen Rahmen eine Rolle spielten und diejenigen zu vernachlässigen, die nicht auf der europäischen Agenda standen, aber zum jeweiligen Politikbereich gehören. Um kein verzerrtes Bild zu erhalten, muss von dem jeweils zentralen Untersuchungsgegenstand ausgegangen und dessen verschiedene Aspekte definiert werden. In einem zweiten Schritt ist dann zu untersuchen, welche Themen davon überhaupt auf der europäischen Ebene diskutiert wurden und damit überhaupt erst „europäisiert“ werden konnten. Übertragen auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand bedeutet dies: zu einigen zentralen Aspekten des Nahostkonflikts wurden gemeinsame Positionen verabschiedet. Andere wichtige Fragen, wie die Haltung gegenüber der PLO – zweifellos ein wichtiger Akteur im Nahostkonflikt –, wurden zumindest am Beginn der EPZ gar nicht erst diskutiert. Somit könnte selbst für den Fall, dass alle Aspekte, die in der EPZ diskutiert wurden, „europäisiert“ wären, nicht davon gesprochen werden, dass *die* deutsche Nahostpolitik „europäisiert“ sei, da wichtige Aspekte gar nicht behandelt wurden. Für eine umfassende Untersuchung von Europäisierung eines bestimmten außenpolitischen Teilbereichs sollte daher das Verhältnis zwischen den Gesichtspunkten, die auf der europäischen Tagesordnung standen und denjenigen, die nicht diskutiert wurden, berücksichtigt werden.

Das hier dargelegte Vorgehen scheint geeignet, um zu differenzierten Ergebnissen bei der Untersuchung der Europäisierung von Außenpolitik zu gelangen. Der weiteren Forschung bleibt die abschließende Beantwortung der Frage nach der Europäisierung deutscher Nahostpolitik vorbehalten. Dazu wäre es notwendig, die hier genannten Ebenen deutscher Nahostpolitik anhand der entwickelten Kategorien zunächst einzeln zu untersuchen. Dabei sind durchaus weitere Kategorien denkbar, etwa eine „administrative Europäisierung“, wenn sich innerhalb der Außenministerien strukturelle Veränderungen ergeben. Ebenso wäre möglich, z. B. die

deutsch-amerikanischen Beziehungen einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Dabei wäre dann von Belang, wie von deutscher Seite der Nahostkonflikt thematisiert wurde und welche Bedeutung der EPZ diesbezüglich gegenüber den Vereinigten Staaten zugemessen wurde. Aus diesen und weiteren Teilfragen können Erkenntnisse über die mögliche Europäisierung deutscher Nahost- bzw. Außenpolitik gewonnen werden. Für eine differenzierte Forschung ist es allerdings wichtig, diese unterschiedlichen Untersuchungsgegenstände auch begrifflich zu differenzieren, um die Vergleichbarkeit der Forschungsergebnisse zu gewährleisten.

Quellenverzeichnis

Zur besseren Übersichtlichkeit werden die verwendeten Quellen in verschiedene Kategorien unterteilt. Zunächst in diejenigen Quellen, die sich im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes (PA AA) befinden und die veröffentlichten Quellen. Dazu gehören wiederum diejenigen, die in gedruckter Form vorliegen, wie z. B. das Bulletin der Bundesregierung, und diejenigen, die online zugänglich sind wie z. B. die Resolutionen der Vereinten Nationen. Bei den Archivquellen werden unter dem Bestandskürzel die jeweiligen Bände angegeben. Noch nicht abschließend bearbeitete Akten des Bestands befinden sich im Zwischenarchiv.

Archivquellen

Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA AA)

Bestand B 21 (Europäische politische Integration/EPZ)

Bd. 738
Bd. 739
Bd. 744
Bd. 748
Bd. 753

Zwischenarchiv

Bd. 108882
Bd. 108884
Bd. 108886
Bd. 111227
Bd. 111243
Bd. 113221
Bd. 113227
Bd. 119445

Bestand B 30 (Vereinte Nationen)

Zwischenarchiv

Bd. 113977
Bd. 113989
Bd. 121012

Bestand B 36 (Naher Osten und Nordafrika)

Bd. 377
Bd. 397
Bd. 398

Bd. 461
Bd. 462
Bd. 493
Bd. 525

Zwischenarchiv

Bd. 104664
Bd. 104767
Bd. 104770
Bd. 104771
Bd. 104785
Bd. 104923
Bd. 104924
Bd. 104938
Bd. 104948
Bd. 104950
Bd. 104952
Bd. 104956
Bd. 104977
Bd. 104978
Bd. 104987
Bd. 105001
Bd. 108717
Bd. 108755
Bd. 109111
Bd. 109113
Bd. 119873
Bd. 119962
Bd. 135619
Bd. 135620

Bestand B 150 (Edition AAPD)

Dieser Bestand enthält alle offenen sowie vorher als Verschlussache eingestufted Dokumente, die für die Edition "Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland" benutzt wurden. In den veröffentlichten AAPD-Bänden ist nur eine kleine Auswahl davon enthalten.

Bd. 151
Bd. 196
Bd. 205
Bd. 206
Bd. 217
Bd. 218
Bd. 220

Bd. 223
Bd. 224
Bde. 227–230
Bde. 233–236
Bd. 239
Bd. 240
Bd. 241
Bd. 258
Bd. 262
Bde. 272–275
Bd. 277
Bd. 286
Bd. 287
Bde. 290–294
Bd. 297
Bd. 298
Bd. 303
Bd. 314
Bd. 316
Bd. 321
Bd. 323
Bd. 326
Bd. 327
Bd. 328
Bd. 330
Bd. 331
Bd. 332
Bd. 335
Bd. 337
Bd. 339
Bd. 360
Bd. 361
Bd. 364
Bd. 365
Bd. 384
Bd. 394
Bd. 395
Bd. 400

Veröffentlichte Quellen

Gedruckte Quellen

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1967, Band I, hg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte, München 1998, S. 979 (Dokument 241: Gespräch des Bundeskanzlers Kiesinger mit dem französischen Botschafter François Seydoux, 30. Juni 1967).

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1971, Band I, hg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte, München 2002, S. 311, Anm. 13 (Dokument 64: Ministerialdirektor von Staden, z. Z. Washington, an Staatssekretär Frank, 16. Februar 1971).

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1971, Band II, hg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte, München 2002, S. 713 (Dokument 153: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Redies, 3. Mai 1971).

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1972, Band I, hg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte, München 2003, S. 192 (Dokument 41: Fernschreiben aus Tel Aviv Nr. 64 vom 22. Februar 1972).

Balfour-Erklärung vom 2. November 1917, in: Steininger, Rolf: Der Nahostkonflikt, Frankfurt a. M. 2012, S. 75.

Baseler Programm von 1897 (Auszüge), in: Jaeger, Kinan/Tophoven, Rolf: Der Nahost-Konflikt. Dokumente, Kommentare, Meinungen (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung; Bd. 1144), Bonn 2011, S. 42.

Bulletin der Bundesregierung Nr. 107 vom 13. Juli 1971, Bonn 1971.

Das Britische Weißbuch (1939), in: Jaeger, Kinan/Tophoven, Rolf: Der Nahost-Konflikt. Dokumente, Kommentare, Meinungen (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung; Bd. 1144), Bonn 2011, S. 49.

Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft, in: Europa. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung. Dokumente und Berichte des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, hg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes, Zweiter Teilband, München 1961, S. 947–976.

Entwurf für einen Vertrag zur Gründung einer Europäischen Politischen Union, in: Siegler, Heinrich (Hg.): Europäische Politische Einigung I: 1949–1968. Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen, Bonn 1968, S. 114–117.

Luxemburger Bericht: Erster Bericht der Außenminister an die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 27. Oktober 1970, in: Auswärtiges Amt (Hg.): Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) auf dem Weg zu einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Dokumentation, 9., überarbeitete Auflage, Bonn 1992, S. 31–37.

Palestine Royal (Peel) Commission Report July 1937, in: Smith, Charles D.: Palestine and the Arab-Israeli Conflict, Boston/New York 2007, S. 161–165.

Rede von Bundeskanzler Brandt am 21. März 1971, in: Schmidt, Wolfgang: Aus historischer Verantwortung, moralischer Verpflichtung und politischer Überzeugung. Wie sich Bundeskanzler Willy Brandt um Israel und den Frieden im Nahen Osten bemühte (Schriftenreihe der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung; 26), Berlin 2014, S. 82–85.

Regierungserklärung des Ministerpräsidenten René Pleven vom 24. Oktober 1950, in: Europa. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung. Dokumente und Berichte des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, hg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes, Zweiter Teilband, München 1961, S. 812–817.

Schlusskommuniqué der Konferenz der Staats- und Regierungschefs vom 1. und 2. Dezember im Haag, in: Siegler, Heinrich (Hg.): Europäische Politische Einigung II: 1968–1973. Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen, Bonn 1973, S. 84–86.

Text des Vertrages über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft vom 27. Mai 1952, in: Europa. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung. Dokumente und Berichte des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, hg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes, Zweiter Teilband, München 1961, S. 836–879.

UN General Assembly Resolution 194 (December 11, 1948), in: Laqueur, Walter/Rubin, Barry (Hg.): The Israel-Arab Reader. A Documentary History of the Middle East Conflict, London 2008, S. 83–86.

Online-Quellen

Das Datum hinter der jeweiligen URL ist das des letzten Abrufs.

Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs, abrufbar unter: <http://www.unric.org/html/german/pdf/charta.pdf> (15.3.2017).

Letter dated 13 October 1973 from the Permanent Representative of Denmark to the United Nations addressed to the Secretary-General, Dokumentennummer A/9220, abrufbar unter:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F9220&Submit=Search&Lang=E (7.12.2016).

Letter dated 6 November 1973 from the Permanent Representative of Denmark to the United Nations addressed to the Secretary-General, Dokumentennummer A/9288, abrufbar unter: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F9288&Submit=Search&Lang=E (7.12.2016).

Rede von Außenminister Scheel vor dem Deutschen Bundestag am 25. Februar 1970, in: Stenographische Berichte des Bundestages, 6. Wahlperiode, 33. Sitzung, Bonn, Mittwoch, den 25. Februar 1970, S. 1641, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/06/06033.pdf> (25.7.2017).

Rede von Außenminister Scheel vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 19. September 1973, in: United Nations General Assembly, Twenty-Eighth Session, Official Records: 2119th Plenary Meeting, Wednesday, 19 September 1973, S. 12–14, abrufbar unter: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FPV.2119&Submit=Search&Lang=E (7.12.2016).

Rede von Bundeskanzler Brandt vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 26. September 1973, in: United Nations General Assembly, Twenty-Eighth Session, Official Records: 2128th Plenary Meeting, Wednesday, 26 September 1973, S. 1–5, abrufbar unter: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FPV.2128&Submit=Search&Lang=E (7.12.2016).

Regierungserklärung von Bundeskanzler Brandt vor dem Deutschen Bundestag am 28. Oktober 1969, in: Stenographische Berichte des Bundestages, 6. Wahlperiode, 5. Sitzung, Bonn, Dienstag, den 28. Oktober 1969, S. 32, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/06/06005.pdf> (25.7.2017).

Resolution der Generalversammlung 194 (III) vom 11. Dezember 1948, in: Yearbook of the United Nations 1948–49, S. 174 f., abrufbar unter: www.unyearbook.un.org (16.6.2016).

Resolution 242 (1967) of 22 November 1967, in: United Nations, Resolutions and Decisions of the Security Council 1967, Security Council Official Records: Twenty-Second Year, New York 1968, S. 8 f., abrufbar unter: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/242\(1967\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/242(1967)) (18.12.2016).

Resolution 2628 (XXV) The Situation in the Middle East, 4. November 1970, abrufbar unter: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2628\(XXV\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2628(XXV)) (20.12.2016).

Resolution 2799 (XXVI) The Situation in the Middle East, 13. Dezember 1971,
abrufbar unter:
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2799\(XXVI\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2799(XXVI))
(20.12.2016).

Resolution 338 (1973) of 22 October 1973, abrufbar unter:
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/338\(1973\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/338(1973)) (5.8.2017).

Resolution 339 (1973) of 23 October 1973, abrufbar unter:
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/339\(1973\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/339(1973)) (5.8.2017).

Resolution 340 (1973) of 25 October 1973, abrufbar unter:
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/340\(1973\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/340(1973)) (20.12.2016).

Resolution 341 (1973) of 27 October 1973, abrufbar unter:
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/341\(1973\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/341(1973)) (5.8.2017).

Resolution 3414 (XXX) The situation in the Middle East, 5. Dezember 1975, abrufbar unter:
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3414\(XXX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3414(XXX)) (25.5.2017).

Resolution 2334 (2016), adopted by the Security Council at its 7853rd meeting, on 23
December 2016, abrufbar unter: [http://www.undocs.org/S/RES/2334\(2016\)](http://www.undocs.org/S/RES/2334(2016)) (17.2.2017).

United Nations General Assembly, Twenty-Eighth Session, Official Records: 2193rd Plenary
Meeting, Friday, 7 December 1973, S. 14 f., abrufbar unter:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FPV.2193&Submit=Search&Lang=E (7.12.2016).

United Nations General Assembly, Twenty-Ninth Session, Official Records: 2267th Plenary
Meeting, Monday, 14 October 1974, Agenda Item 108: Question of Palestine, S. 657,
abrufbar unter: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.2267
(25.7.2017).

United Nations General Assembly, Twenty-Ninth Session, Official Records: 2268th Plenary
Meeting, Monday, 14 October 1974, S. 679–683, abrufbar unter:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FPV.2268&Submit=Search&Lang=E (8.12.2016).

United Nations General Assembly, Twenty-Ninth Session, Official Records: 2291st Plenary
Meeting, 19 November 1974, S. 969, abrufbar unter:
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.2291 (25.7.2017).

United Nations General Assembly, Twenty-Ninth Session, Official Records: 2296th Plenary Meeting, 22 November 1974, S. 1074, abrufbar unter:
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.2296 (25.7.2017).

United Nations General Assembly, Thirtieth Session, Official Records: 2359th Plenary Meeting, 24 September 1975, S. 138–142, abrufbar unter:
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.2359 (25.7.2017).

United Nations General Assembly, Thirtieth Session, Official Records: 2393rd Plenary Meeting, 5 November 1975, S. 673 f., abrufbar unter:
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.2393 (3.11.2016).

United Nations General Assembly, Thirtieth Session, Official Records: 2394th Plenary Meeting, 5 November 1975, S. 683 f., abrufbar unter:
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.2394 (4.11.2016).

United Nations General Assembly, Thirtieth Session, Official Records: 2399th Plenary Meeting, 10 November 1975, S. 762, abrufbar unter:
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.2399 (4.11.2016).

United Nations General Assembly, Thirtieth Session, Official Records: 2423th Plenary Meeting, 2 December 1975, S. 1069, abrufbar unter:
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/PV.2423 (5.11.2016).

Yearbook of the United Nations 1973 (Volume 27), New York 1976, S. 246 f., abrufbar unter:
<http://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?bookpage=i&volume=1973>
(7. 12.2016).

Yearbook of the United Nations 1974 (Volume 28), New York 1977, S. 226, abrufbar unter:
<http://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?volume=1974&page=2>
(25.7.2017).

Literaturverzeichnis

Das Literaturverzeichnis ist unterteilt in die verwendete Forschungsliteratur sowie online verfügbare Presseartikel, die meist ohne Autor erschienen sind. Das Datum hinter der URL ist das des letzten Abrufs.

Forschungsliteratur

- Ágh, Attila: Europeanization of Policy-making in East Central Europe. The Hungarian Approach to EU Accession, in: *Journal of European Public Policy* 5 (1999), S. 839–854.
- Allen, David/Rummel, Reinhardt/Wessels, Wolfgang (Hg.): *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*, London 1982.
- Allen, David/Wallace, William: European Political Cooperation: the historical and contemporary background, in: Allen, David/Rummel, Reinhardt/Wessels, Wolfgang (Hg.): *European Political Cooperation. Towards a foreign policy for Western Europe*, London u. a. 1982, S. 21–32.
- Asseburg, Muriel/Busse, Jan: *Der Nahostkonflikt. Geschichte, Positionen, Perspektiven*, München 2016.
- Auel, Katrin: Europäisierung nationaler Politik, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2005, S. 293–318.
- Axt, Heinz-Jürgen/Milososki, Antonio/Schwarz, Oliver: Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen, in: *Politische Vierteljahresschrift* 48/1 (2007), S. 136–149.
- Bickerton, Ian J./Klausner, Carla J.: *A Concise History of the Arab-Israeli Conflict*, Upper Saddle River 2002.
- Busse, Jan/Stetter, Stephan: Das Jahr, das den Nahen Osten veränderte (Themenheft zum Jahr 1967), in: *APuZ* 5-7 (2017), S. 27–33.
- Charillon, Frédéric/Wong, Reuben: France. Europeanization by default?, in: Wong, Reuben/Hill, Christopher (Hg.): *National and European Foreign Policies. Towards Europeanization*, London/New York 2011, S. 19–34.
- Clemens, Gabriele/ Reinfeldt, Alexander/ Wille, Gerhard: *Geschichte der europäischen Integration. Ein Lehrbuch*, Paderborn 2008.

- Daehnhardt, Patricia: Germany in the European Union, in: Wong, Reuben/Hill, Christopher (Hg.): National and European Foreign Policies. Towards Europeanization, London/New York 2011, S. 35–56.
- Dobre, Anna Maria: EU Conditionality Building and Romanian Minority Rights Policy. Towards the Europeanisation of Candidate Countries, in: Perspectives on European Politics and Society 1 (2003), S. 55–83.
- Dosenrode, Søren/Stubkjær, Anders: The European Union and the Middle East, London/New York 2002.
- Economides, Spyros: The Europeanisation of Greek Foreign Policy, in: West European Politics 28/2 (2005), S. 471–491.
- Eising, Rainer: Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration, 2. Auflage, Opladen 2003, S. 387–416.
- Exadaktylos, Theofanis/Radaelli, Claudio M. (Hg.): Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanization, Houndmills, Basingstoke 2012.
- Exadactylos, Theofanis/Radaelli, Claudio M.: Europeanisation, in: Lynggaard, Kennet/Manners, Ian/Löfgen, Karl (Hg.): Research Methods in European Union Studies, Basingstoke 2015, S. 206–218.
- Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hg.): The Politics of Europeanization, Oxford 2003.
- Fiott, Daniel: How Europeanized Has Maltese Foreign Policy Become?, in: Mediterranean Quarterly 21/3 (2010), S. 104–118.
- Flers, Nicole Alecu de/Müller, Patrick: Dimensions and Mechanisms of the Europeanization of Member State Foreign Policy. State of the Art and New Research Avenues, in: Journal of European Integration 34/1 (2012), S. 19–35.
- Fraser, T. G.: The Arab-Israeli Conflict, Basingstoke/New York 2008.
- Gainar, Maria: Aux origines de la diplomatie européenne. Les neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980, Brüssel 2012.
- Gawrich, Andrea/Melnykovska, Inna/Schweickert, Rainer: Neighbourhood Europeanization through ENP. The Case of Ukraine, in: Journal of Common Market Studies 48/5 (2010), S. 1209–1235.

- Gröne, Detlev: Die Europäische Politische Zusammenarbeit (1970–1991). Entwicklung, Struktur und Rechtswirkungen, Berlin 1993.
- Harcourt, Alison J.: Europeanization as Convergence. The Regulation of Media Markets in the European Union, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hg.): The Politics of Europeanization, Oxford 2003, S. 179–202.
- Haverland, Markus: The Impact of the European Union on Environmental Policies, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hg.): The Politics of Europeanization, Oxford 2003, S. 203–221.
- Hill, Christopher/Wong, Reuben: Many actors, one path? The Meaning of Europeanization in the context of foreign policy, in: Wong, Reuben/Hill, Christopher (Hg.): National and European Foreign Policies. Towards Europeanization, London/New York 2011, S. 210–232.
- Ifestos, Panayiotis: European Political Cooperation. Towards a Framework of Supranational Diplomacy?, Aldershot u. a. 1987.
- Jaeger, Kinan/Tophoven, Rolf: Der Nahost-Konflikt. Dokumente, Kommentare, Meinungen (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung; Bd. 1144), Bonn 2011.
- Johannsen, Margret: Der Nahost-Konflikt, 3., aktualisierte Auflage, Wiesbaden 2011.
- Johannsen, Margret: Der Nahost-Konflikt, in: Staack, Michael (Hg.): Einführung in die Internationale Politik. Ein Studienbuch, München 2012, S. 606–641.
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk: The National Impact of European Union Regulatory Policy. Three Europeanization Mechanisms, in: European Journal of Political Research 2 (2002), S. 255–280.
- Krämer, Gudrun: Geschichte Palästinas. Von der osmanischen Eroberung bis zur Gründung des Staates Israel, München 2015.
- Kramer, Esther: Europäisches oder atlantisches Europa? Kontinuität und Wandel in den Verhandlungen über eine politische Union 1958–1970, Baden-Baden 2003.
- Laqueur, Walter/Rubin, Barry (Hg.): The Israel-Arab Reader. A Documentary History of the Middle East Conflict, London 2008.
- Lawton, Thomas C.: Governing the Skies. Conditions for the Europeanisation of Airlines Policy, in: Journal of Public Policy 19/1 (1999), S. 91–112.
- Lesch, David W.: The Arab-Israeli Conflict. A History, New York/Oxford 2008.

- Loth, Wilfried: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt/New York 2014.
- Major, Claudia: Europeanisation and Foreign and Security Policy – Underminig or Rescuing the Nation State?, in: *Politics* 25/3 (2005), S. 175–190.
- McCarthy, Justin: *The Population of Palestine. Population History and Statistics of the Late Ottoman Period and the Mandate*, New York 1990.
- Mejcher, Helmut: *Sinai, 5. Juni 1967. Krisenherd Naher und Mittlerer Osten (20 Tage im 20. Jahrhundert)*, 2. Auflage, München 1999, S. 199–208.
- Miller, Rory: *Inglorious Disarray. Europe, Israel and the Palestinians since 1967*, London 2011.
- Möckli, Daniel: *European Foreign Policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, London/New York 2009.
- Müllenmeister, Uwe: *Die Nahostpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969–1982*, Frankfurt a. M. 1988.
- Müller, Patrick: *The Europeanization of Germany’s Foreign Policy toward the Israeli-Palestinian Conflict. Between Adaptation to the EU and National Projection*, in: *Mediterranean Politics* 16/3 (2011), S. 385–403.
- Müller, Patrick: *EU Foreign Policymaking and the Middle East Conflict. The Europeanization of National Foreign Policy*, London/New York 2012.
- Musu, Costanza: *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process. The Quicksands of Politics*, Basingstoke 2010.
- Nas, Çiğdem/Özer, Yonca (Hg.): *Turkey and the European Union. Processes of Europeanisation*, Farnham/Burlington 2012.
- Neustadt, Amnon: *Die deutsch-israelischen Beziehungen im Schatten der EG-Nahostpolitik*, Frankfurt a. M. 1983.
- Nuttall, Simon J.: *European Political Cooperation*, Oxford 1992.
- Olsen, Johan P.: *The Many Faces of Europeanization*, in: *Journal of Common Market Studies* 40 (2002), S. 921–952.
- Persson, Anders: *The EU and the Israeli-Palestinian Conflict, 1971–2013. In Pursuit of a Just Peace*, Lanham/Boulder/New York/London 2015.

- Peters, Dirk: Ansätze und Methoden der Außenpolitikanalyse, in: Schmidt, Siegmund/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 815–835.
- Peters, Joel/Newman, David (Hg.): The Routledge Handbook on the Israeli-Palestinian Conflict, London/New York 2015.
- Radaelli, Claudio M.: Europeanisation: Solution or Problem?, in: European Integration Online Papers 8/16 (2004), abrufbar unter: http://eiop.or.at/eiop/vol_8_2004.html (29.7.2017).
- Raimundo, António: The Europeanisation of Foreign Policy. An assessment of the EU impact on Portugal's post-colonial relations in Sub-Saharan Africa, in: European Integration Online Papers 17 (2013), S. 1–23, abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2013-001a.htm> (29.7.2017)
- Regelsberger, Elfriede/Schoutheete, Philippe de/Wessels, Wolfgang (Hg.): Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond, Boulder/London 1997.
- Reinhardt Rummel/Wolfgang Wessels (Hg.): Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Leistungsvermögen und Struktur der EPZ, Bonn 1978.
- Risse, Thomas/Cowles, Maria Green/Caporaso, James: Europeanization and Domestic Change. Introduction, in: Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hg.): Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca 2001, S. 1–20.
- Ruano, Lorena (Hg.): The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America, New York/London 2013.
- Scheuren-Brandes, Christoph M.: Die Palästinenser und die Rolle der PLO, in: Chiari, Bernhard/Kollmer, Dieter H. (Hg.): Naher Osten (Wegweiser zur Geschichte, hg. vom Militärgeschichtlichen Forschungsamt), 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Paderborn 2009, S. 113–121.
- Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich (Hg.): The Europeanisation of Central and Eastern Europe, Ithaca 2005.
- Shlaim, Avi: The Iron Wall. Israel and the Arab World, New York/London 2000.
- Smith, Charles D.: Palestine and the Arab-Israeli Conflict, Boston/New York 2007.
- Steininger, Rolf: Der Nahostkonflikt, Frankfurt a. M. 2012.

Steininger, Rolf: Deutschland und der Nahe Osten. Von Kaiser Wilhelms Orientreise 1898 bis zur Gegenwart, Reinbek/München 2015.

Tessler, Mark: A History of the Israeli-Palestinian Conflict, Bloomington 2009.

Timm, Angelika: Israel. Geschichte des Staates seit seiner Gründung, unter Mitarbeit von Johannes Glasneck, 3., durchgesehene und erweiterte Auflage, Bonn 1998.

Tonra, Ben: Europeanization, in: Jørgensen, Knud Erik u. a. (Hg.): The SAGE Handbook of European Foreign Policy, Vol. 1, Los Angeles u. a. 2015, S. 183–196.

Vink, Maarten: What is Europeanisation? And Other Questions on a New Research Agenda, in: European Political Science 1 (2003), S. 63–74.

Weingart, Markus: Deutsche Israel- und Nahostpolitik. Die Geschichte einer Gratwanderung, Frankfurt/New York 2002.

Wong, Reuben: Foreign Policy, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten (Hg.): Europeanization. New Research Agendas, Houndmills/Basingstoke 2007, S. 321–334.

Wong, Reuben/Hill, Christopher: Introduction, in: Dies. (Hg.): National and European Foreign Policies. Towards Europeanization, London/New York 2011, S. 1–18.

Wong, Reuben/Hill, Christopher (Hg.): National and European Foreign Policies. Towards Europeanization, London/New York 2011.

Onlinepresse

Balmer, Rudolf: Internationale Nahostkonferenz in Paris. Einsatz für die Zweistaatenlösung, NZZ Online, 15.1.2017, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/international/internationale-nahostkonferenz-ohne-israel-einsatz-fuer-die-zweistaatenloesung-ld.139923> (21.2.2017).

Israel stellt alle 15 Botschafter zur Rede, Zeit Online, 25. Dezember 2016, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-12/vereinte-nationen-israel-siedlungspolitik-benjamin-netanjahu> (21.2.2017).

Israels Parlament legalisiert Siedlungen auf palästinensischem Land, Süddeutsche Zeitung Online, 7. Februar 2017, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/nahost-konflikt-israels-parlament-legalisiert-siedlungen-auf-palaestinensischem-land-1.3367303> (21.2.2017).

Klimm, Leo/Münch, Peter: Der vorerst letzte Versuch, den Nahen Osten zu retten, Süddeutsche Zeitung Online, 15. Januar 2017, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/nahost-konflikt-versuch-einer-rettung-1.3333943> (21.2.2017).

Middle East Peace Conference Joint Declaration, abrufbar unter: http://www.auswaertigesamt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/NaherMittlererOsten/AktuelleArtikel/170116_Nahostkonferenz_Paris.html (21.2.2017).

Neue Kritik an Trumps Jerusalem-Plänen, tagesschau.de, 15. Januar 2017, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/nahost-friedenskonferenz-103.html> (28.2.2017).

Palästinensischer Angreifer verletzt sechs Menschen, Zeit Online, 9. Februar 2017, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-02/israel-angriff-tel-aviv-palaestinenser-schiesserei-markt> (17.2.2017).

Regierungspressekonferenz vom 15. Februar 2017, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2017/02/2017-02-15-regpk.html> (21.2.2017).

Trump verlegt US-Botschaft nicht nach Jerusalem, Zeit Online, 1. Juni 2017, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-06/israel-us-botschaft-donald-trump-jerusalem> (4.8.2017).

Kurzfassung

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist die Entwicklung eines neuen Ansatzes zur Untersuchung der Europäisierung von Außenpolitik. Dieser Forschungsbereich, der sich – allgemein gesprochen – mit dem Verhältnis zwischen nationalstaatlicher und europäischer Ebene beschäftigt, weist eine große Zahl unterschiedlicher Interpretationen von Europäisierung sowie methodische Schwächen auf. Mit dem hier vorgestellten Ansatz soll erstens versucht werden, verschiedene methodische Defizite der Forschung zu beheben; zweitens ermöglicht das präsentierte Vorgehen, zu differenzierteren Ergebnissen zu gelangen, als dies bislang der Fall war. Mit den vorgeschlagenen Kategorien von Europäisierung kann insbesondere der Vielfalt außenpolitischen Handelns Rechnung getragen werden. Ferner erlaubt die Kategorisierung diverser Europäisierungsarten die Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Forschungsergebnissen.

An der existierenden Forschung werden mehrere Aspekte kritisiert. Erstens ist ein mangelnder thematischer Fokus festzustellen. So werden vornehmlich nicht systematisch bestimmte außenpolitische Handlungsfelder untersucht, sondern durch Heranziehen verschiedener einzelner außenpolitischer Entscheidungen aus unterschiedlichen Bereichen die beiden bislang verwendeten Dimensionen von Europäisierung illustriert. Die erste der Dimensionen firmiert unter dem Begriff „Uploading“. Dies umfasst hauptsächlich die Verlagerung nationalstaatlicher Interessen auf die europäische Ebene. Folgen aus der europäischen außenpolitischen Kooperation Rückwirkungen auf die nationalstaatliche Ebene, z. B. im Sinne von Veränderungen der eigenen Politik, wird dies als „Downloading“ bezeichnet. So hilfreich das eben geschilderte Vorgehen für das Verständnis der Dimensionen ist, kann eine Analyse *der* Außenpolitik hingegen nur als systematische Analyse einzelner außenpolitischer Bereiche erfolgen, da dieses Politikfeld zu viele Handlungsbereiche umfasst, als dass von *der* Außenpolitik gesprochen werden könnte. Zudem erscheint die Unterscheidung in die Dimensionen „Uploading“ und „Downloading“ zu wenig differenziert, um die verschiedenen Ausprägungen von Europäisierung zu benennen.

Zweitens wird die mögliche Veränderung außenpolitischer Inhalte (Positionen, Haltungen) zu wenig beachtet; diese Positionen sind jedoch zentraler Bestandteil von Außenpolitik und deren Untersuchung daher erforderlich, um Europäisierung von Außenpolitik überhaupt festzustellen. Drittens berücksichtigen die Untersuchungen nicht die verschiedenen außenpolitischen Handlungsebenen. Da Außenpolitik auf verschiedenen Ebenen (z. B. bilateral und in den Vereinten Nationen) „stattfindet“, muss dieser Komplexität Rechnung getragen und die Ebenen in die Analyse einbezogen werden.

Untersuchungsbeispiel ist die Nahostpolitik (verstanden als Politik gegenüber dem Nahostkonflikt) der Bundesregierung in den 1970er Jahren bzw. die Frage nach ihrer eventuellen Europäisierung vor dem Hintergrund der beginnenden außenpolitischen Kooperation namens Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ). Ein zentrales Thema der EPZ stellte seit ihrem Beginn der Nahe Osten dar.

Als wichtigstes Ergebnis zeigte sich, dass in der hier betrachteten außenpolitischen Praxis mehrere Arten von Europäisierung zu unterscheiden sind. Dies wird durch die einzelnen Beispiele veranschaulicht. Die erste Kategorie wird als „inhaltliche Europäisierung“ bezeichnet. Eine solche liegt vor, wenn sich außenpolitische Haltungen und Positionen, also konkrete Inhalte der Außenpolitik, aufgrund der Kooperation auf europäischer Ebene verändern. Dazu war es notwendig, die Positionen der Bundesregierung zu verschiedenen Aspekten des Nahostkonflikts von jeweils vor der Verabschiedung einer gemeinsamen Position der EPZ zu vergleichen mit den Positionen, wie sie in dem gemeinsamen Dokument enthalten waren. Es wurde gezeigt, dass von einer inhaltlichen Europäisierung nicht gesprochen werden kann. Die inhaltlichen Aspekte der EPZ-Dokumente unterschieden sich nicht von denjenigen Positionen, wie sie von der Bundesregierung zuvor bereits vertreten worden waren.

Eine weitere Art der Europäisierung wird „operative Europäisierung“ genannt. Dieser Kategorie sind diejenigen Fälle zuzuordnen, bei denen die Bundesregierung gemeinsam mit den europäischen Partnern konkrete praktische außenpolitische Maßnahmen ergreift, nicht unilateral. Auf belgischen Vorschlag wurde nach dem Oktoberkrieg in der EPZ die Beteiligung der Neun an einer „force d’urgence“ der Vereinten Nationen diskutiert. Die Bundesregierung sprach sich jedoch gegen ein deutsches Kontingent aus. Bei allem Interesse an der europäischen Integration stellte die Entsendung deutscher Soldaten in den Nahen Osten eine Grenze des deutschen Engagements auch im Rahmen der Neun dar. Auf nicht-militärischer Ebene war es 1975 die Bundesregierung, die im EPZ-Rahmen den Gedanken einer europäischen Nahostinitiative aufbrachte. Zwar scheiterte die Idee schließlich an den Bedenken der anderen europäischen Regierungen und wurde nicht weiterverfolgt. Trotzdem zeigt das Beispiel, dass die Bundesregierung auch zu operativen Aktivitäten bereit war, solange diese im EPZ-Rahmen stattfanden. Ein belgischer Vorschlag zu einer gemeinsamen Demarche bei der israelischen Regierung wegen deren Siedlungspolitik wurde 1977 hingegen umgesetzt. Zwar war die Bundesregierung nicht der Initiator dieser Aktion, aber sie stellte sich ihr auch nicht entgegen.

Differenziert wird ferner die „delegative Europäisierung“. Diese vorwiegend in den bilateralen Beziehungen festzustellende Kategorie bedeutet, dass hinsichtlich des untersuchten au-

ßenpolitischen Teilbereichs, hier der Politik gegenüber dem Nahostkonflikt, meist auf europäische Positionen und die EPZ als Bezugspunkt für die eigene Außenpolitik verwiesen wird. Demgegenüber bleiben eigene nationale Positionen unerwähnt. Die untersuchten Einzelfälle zeigen die Schwierigkeit, eindeutig Europäisierung zu konstatieren. So reicht die Bandbreite von der Nichterwähnung der EPZ bis hin zur EPZ als zentraler Bezugspunkt für die deutsche Nahostpolitik.

Unter dem Begriff „konsultative Europäisierung“ wird verstanden, dass die Bundesregierung die entsprechenden außenpolitischen Themen (hier Nahostkonflikt) vorrangig im EPZ-Rahmen diskutierte. Die Fokussierung auf die EPZ-Partner ist besonders auffällig im Rahmen der Vereinten Nationen. In New York schien großer Wert darauf gelegt worden zu sein, sich mit den europäischen Regierungen abzustimmen. Von einer vergleichbaren Intensität der Kontakte zu anderen Vertretungen, z. B. der US-amerikanischen, wird nicht berichtet. Beratungen über Resolutionsentwürfe, Änderungsanträge, gemeinsame Erklärungen u. a. fanden zuallererst im EPZ-Kreis statt.

Als fünfte und letzte Kategorie ist die „deklarative Europäisierung“ zu nennen. Diese umfasst die von den EPZ-Staaten gemeinsam verabschiedeten Erklärungen und Dokumente. Auch hier ist weniger entscheidend, ob die Inhalte der entsprechenden Texte eine Veränderung der bisherigen Haltung bedeuteten, was einer inhaltlichen Europäisierung entsprechen würde, sondern vielmehr, dass die europäischen Regierungen durch diese gemeinsamen Erklärungen als einheitlicher Akteur auftraten. Angesichts mehrerer gemeinsam verabschiedeter Dokumente und Erklärungen, in denen die EPZ-Staaten sowohl zum Nahostkonflikt allgemein wie auch zu zeitgenössisch aktuellen Entwicklungen wie dem Besuch des ägyptischen Präsidenten Sadat in Israel Stellung nahmen, ist für diesen Bereich eine klare Europäisierung zu konstatieren.

Der in der vorliegenden Untersuchung vorgestellte Ansatz scheint geeignet, um hinsichtlich der Frage nach der Europäisierung von Außenpolitik zu belastbaren und differenzierten Ergebnissen zu gelangen. Dabei sind die vorgeschlagenen Kategorien nicht als unveränderlich anzusehen und sie erheben auch nicht den Anspruch, sämtliche außenpolitische Aktivitäten abzudecken. Erforderlich scheint im Falle weiterer Europäisierungskategorien lediglich deren explizite Benennung, um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu ermöglichen.

Summary

The dissertation aims at developing a new approach for the study of foreign policy-Europeanisation. This area of research, which in general deals with the relationship between national and European levels, shows a large number of different interpretations of Europeanisation and methodological weaknesses. The approach presented here is intended to solve various of these methodological deficits. Moreover, this approach allows us to arrive at more differentiated results than has so far been the case. The suggested categories of Europeanisation account in particular for the variety of foreign policy activity. Furthermore, the categorisation of various types of Europeanisation facilitates comparability between different research results.

Concerning the existing research on Europeanization there are several aspects that are criticized. Firstly, there is a lack of precise definitions of the respective object of investigation. The prevailing method consists of choosing different decisions from different foreign policy areas in order to illustrate the two dimensions of Europeanisation used to date. The first dimension is labeled "Uploading". This comprises mainly ways of transferring national interests on the European level. On the other hand, "Downloading" includes potential changes in the nation state's foreign policy as a result of cooperation on the European level. The method just mentioned may be helpful to understand how the dimensions look like. However, studying Europeanisation of foreign policy is only credible by focussing on one specific section of foreign policy. In addition, the distinction between only the two dimensions of "uploading" and "downloading" appears to be too little differentiated to identify the various manifestations of Europeanisation. Secondly, too little attention is paid to changes in the substance of foreign policy (positions, attitudes). However, these positions are a key component of foreign policy and their investigation is therefore necessary to prove Europeanisation of foreign policy at all.

Thirdly, current research does not take into account different spheres of foreign policy activity. Since foreign policy takes place at different levels (e.g. bilaterally and within the United Nations), this complexity must be regarded and all levels must be included in the analysis. German foreign policy concerning the Middle East conflict in the 1970s serves as the object of study here. Against the backdrop of the establishment of the so-called European Political Cooperation (EPC) in 1970, which aimed at foreign policy cooperation and dealt with the Middle East conflict right from the first meeting, this seems a promising issue to develop a new approach.

The most important result was that in the foreign policy practice considered here, several types of Europeanization were to be distinguished. This is illustrated by the particular examples. The first category is referred to as "content Europeanisation". This is the case if foreign-policy

attitudes and positions, that is to say the concrete content of foreign policy, change as a result of cooperation at the European level. To this it was essential to compare certain positions of the Federal Government concerning the Middle East conflict dating from before the adoption of a common EPC-position referring to the conflict to those contained in the respective European position. As became apparent one cannot speak of a “content Europeanisation”. The aspects formulated in different EPC-declarations and documents did not differ significantly to those expressed by the German Government before.

Another category of Europeanisation is termed “operative Europeanisation”. This category is assigned to those cases where the Federal Government, together with the European partners, takes concrete practical foreign policy measures. After the October War in 1973 the Belgian Government proposed to supply an EPC-contingent for the “United Nations Emergency Force”. The Federal Government refused this proposal. Despite deep interest in European integration, the deployment of German soldiers to the Middle East revealed the limits of German engagement even within the framework of the Nine. On the non-military level, it was the Federal Government that raised the idea of a European Middle East initiative within the EPC framework in 1975. The idea finally failed because of the concerns of the other European governments and was not followed up. Nevertheless, the example shows that the Federal Government was also ready for operational activities, as long as these took place within the EPC framework. So it did not oppose a Belgian proposal for a joint European demarche with the Israeli government regarding Israeli settlements in 1977. Although the Federal Government was not the initiator of this action, it did not oppose it either but supported it.

The third category, “delegative Europeanisation”, can basically be found in bilateral diplomatic relations. It is defined as referring to European positions rather than national ones as well as portraying the EPC as a major reference point for German foreign policy. The examples investigated disclose the difficulty to assess Europeanisation at all as in one case EPC isn’t even mentioned and in another case it is presented as central for German foreign policy.

“Consultative Europeanisation” is understood as discussing issues concerning the Middle East conflict primarily together with European partners. The focus on the EPC-partners is particularly striking in the context of the United Nations. In New York, special emphasis was placed on agreeing with the European governments. There are no sources about similar consultations with other governments, e. g. with the United States. All deliberations took place first and foremost within the framework of EPC.

Finally, “declarative Europeanisation” comprises commonly adopted declarations and positions. Here it is important that EPC-members managed – or at least tried – to be regarded as

speaking with one voice in international affairs. In view of several jointly adopted documents and statements in which the EPC countries expressed their views on the Middle East conflict as well as on contemporary developments such as the visit of the Egyptian President Sadat to Israel, a clear Europeanization can be established for this area.

The approach presented in the dissertation seems appropriate to arrive at differentiated results with regard to the question of Europeanisation of foreign policy. The proposed categories are not to be considered invariable or complete. In the case of further Europeanisation categories, it only seems necessary to define them explicitly in order to facilitate comparability of different research results.

Liste der Vorveröffentlichungen

Bestfleisch, Andreas: Eine europäisierte Außenpolitik? Die Nahostpolitik der Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Politische Zusammenarbeit in den 1970er Jahren, in: Clemens, Gabriele (Hg.): *The Quest for Europeanization. Interdisciplinary Perspectives on a Multiple Process/Die Suche nach Europäisierung. Ein komplexer Prozess in interdisziplinärer Perspektive* (Studien zur modernen Geschichte; Bd. 63), Stuttgart 2017, S. 51–70.