

Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich seit Jahrzehnten in einem Dilemma: Auf der einen Seite gehört das Land zu den wichtigsten Rüstungsexporteurern der Welt, auf der anderen Seite versteht sich die Bundesrepublik als „Zivilmacht“ und bekennt sich zu einer restriktiven Ausfuhrpolitik. Dass viele Waffensysteme Produkte grenzüberschreitender Entwicklung und Herstellung sind, macht Exportentscheidungen dabei nicht einfacher. Dies zeigte sich etwa in der Auseinandersetzung um die von Frankreich betriebene Lieferung von Panzerabwehrraketen aus deutsch-französischer Koproduktion an arabische Staaten des Nahen Ostens, die nicht nur dem Geist des Kriegswaffenkontrollgesetzes widersprach, sondern auch den Sicherheitsinteressen Israels zuwiderlief. Hubert Leber leuchtet auf breiter Quellenbasis das komplexe Geflecht aus teils divergierenden politischen Zielen und ökonomischen Interessen aus und misst das spezifische Gewicht vergangenheitspolitischer Argumente an einem besonderen Fallbeispiel.

Hubert Leber

## Der deutsch-israelische Raketenstreit von 1978

Zum Umgang der sozialliberalen Bundesregierung mit Rüstungsexporten aus Koproduktion

### I. Ein brisantes Geschäft

Im Februar 1978 kam es zwischen westdeutschen und israelischen Diplomaten zu ungewöhnlicher Betriebsamkeit. Israels Botschafter Yochanan Meroz sprach in Bonn zunächst bei Peter Hermes vor, dem Staatssekretär im Auswärtigen Amt (AA), einige Tage später bei Außenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP). Der deutsche Botschafter in Israel, Klaus Schütz, wurde ins Außenministerium nach Jerusalem zitiert; er traf dort mit Vize-Generaldirektor Moshe Alon zusammen, bei einem weiteren Termin mit Generaldirektor Ephraim Evron. Stets brachten die Israelis ein dringliches Thema vor: Waffenlieferungen an Syrien. Vorausgegangen war eine Enthüllung der *Süddeutschen Zeitung* (SZ).<sup>1</sup> Wie das Blatt am 27. Januar 1978 berichtete, hatte das in Frankreich ansässige Firmenkonsortium Euromissile im Vorjahr einen 500 Millionen D-Mark schweren Rüstungsdeal mit dem Regime von Hafiz al-Assad geschlossen. Syrien sollte Panzerabwehrraketen der Typen Hot und Milan erhalten.<sup>2</sup> Zwar betrieb Frankreich das Geschäft in Alleinregie; doch produziert wurden die Raketen im Rahmen einer deutsch-französischen Rüstungskoope­ration. Daher appellierte Israel an die von Helmut Schmidt (SPD) geführte Bundesregierung, die Lieferung der Raketen zu verhindern.

<sup>1</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 27.1.1978: „Deutsche Waffen via Paris nach Syrien“.

<sup>2</sup> Bei den Bezeichnungen handelt es sich um Abkürzungen. Milan steht für „Missile d’Infanterie léger antichar“, Hot für „Haut subsonique Optiquement Téléguidé“.

Produzenten von Hot und Milan waren der staatliche französische Flugzeughersteller Aérospatiale und der deutsche Luft- und Raumfahrtkonzern Messerschmitt-Bölkow-Blohm (MBB). Es handelte sich um Panzerabwehrraketen der zweiten Generation, die beide über eine halbautomatische Lenkung durch Infrarot-Ortung verfügten. Die Milan, eine leichte Waffe für die Infanterie, hatte eine Reichweite von bis zu zwei Kilometern; die größere Hot konnte vier Kilometer weit fliegen, war zur Ausrüstung von Fahrzeugen oder Hubschraubern bestimmt und besaß einen Gefechtskopf, der alle bis dahin bekannten Panzerungen durchschlagen konnte.<sup>3</sup> Das Unternehmen MBB (mit Sitz Ottobrunn bei München) fertigte wesentliche Teile der Waffensysteme in der Bundesrepublik, darunter die Abschussanlage.<sup>4</sup> 50 Prozent des Produktionswerts von Hot und Milan sollen auf die deutsche Seite entfallen sein. Für Endmontage und Vertrieb der Raketen hatten die beiden Unternehmen die Tochtergesellschaft Euromissile gegründet.<sup>5</sup>

Um den Raketendeal mit Syrien entspann sich eine Kontroverse, die im gesamten ersten Halbjahr 1978 ein beherrschendes Thema der deutsch-israelischen Beziehungen war. Als Außenminister Genscher im Juni nach Israel reiste, waren die Waffenlieferungen an Syrien ein zentraler Punkt seiner Gespräche mit Ministerpräsident Menachem Begin. Die Bundesregierung berief sich darauf, hier machtlos zu sein, weil Paris über das Exportprojekt frei entscheiden könne – eine Behauptung, die von Israel (nicht zu Unrecht) zurückgewiesen wurde. Am Ende blieben die israelischen Einsprüche erfolglos; Frankreich wickelte den Rüstungsdeal wie geplant ab.

Aus historischer Sicht hat der Konflikt in doppelter Weise eine tiefere Bedeutung: für die Geschichte der deutsch-israelischen Beziehungen ebenso wie für die Geschichte der Bonner Rüstungsexportpolitik. Und in beiden Kontexten ist der Streitfall bislang weitgehend unerforscht. Der Raketenzwist trug dazu bei, dass in den Schmidt-Begin-Jahren das Verhältnis zwischen Bonn und Jerusalem eine tiefe Krise erfuhr. Denn er offenbarte einen grundlegenden Dissens in der Frage, ob die Außenpolitik der Bundesrepublik an eine besondere Verantwortung für die Sicherheit Israels gebunden sein sollte. Dass sich diese Frage im konkreten Fall so

<sup>3</sup> Vgl. Gustav A. Bittner, Eine positive Bilanz, in: Karl Kaiser/Pierre Lellouche (Hrsg.), Deutsch-französische Sicherheitspolitik. Auf dem Wege zur Gemeinsamkeit?, Bonn 1986, S. 113–128, hier S. 122; Aufzeichnung des Ministerialdirektors (MD) Hermes, 15.3.1974, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1974, Bd. 1: 1. Januar bis 30. Juni 1974, bearb. von Daniela Taschler/Fabian Hilfrich/Michael Ploetz, München 2005, Dok. 91, S. 370–375, hier S. 374, sowie Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats (VLR) I. Klasse Henze, 5.12.1983, in: AAPD 1983, Bd. 2: 1. Juli bis 31. Dezember 1983, bearb. von Tim Geiger/Matthias Peter/Mechthild Lindemann, München 2014, Dok. 370, S. 1845–1847, hier S. 1846.

<sup>4</sup> Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (künftig: PAAA), B 150, 1978, Vorlage für den Bundessicherheitsrat, 9.11.1978, VS-Bd. 9336 (422), S. 3. Zumindest im Fall der Milan lieferte MBB auch Gefechtsköpfe; vgl. Aufzeichnung des MD Hermes, in: AAPD 1974, Bd. 1, Dok. 91, S. 374 f., Anm. 16, und Aufzeichnung des MD Hermes, 8.4.1975, in: AAPD 1975, Bd. 1: 1. Januar bis 30. Juni 1975, bearb. von Michael Kieninger/Mechthild Lindemann/Daniela Taschler, München 2006, Dok. 72, S. 341–348, hier S. 346.

<sup>5</sup> Vgl. Der Spiegel vom 6.2.1978: „Waffenhandel: Was ist denn?“

dringend stellte, war wiederum Bonner Entscheidungen jener Zeit geschuldet, die auf eine Lockerung der Genehmigungspraxis für Rüstungsexporte zielten.

Der Raketestreit vollzog sich in erster Linie auf Regierungsebene, doch beeinflusst wurde er auch von Nichtregierungsakteuren – ein Befund, an dem sich die folgende Darstellung orientiert. Im Zentrum steht das Verhalten der Regierungen in Bonn und Jerusalem; dabei wird neben der diplomatischen Interaktion jeweils auch die interne Abstimmung untersucht. Zugleich gilt die Aufmerksamkeit der Rolle, die Parlamentarier und Presse beider Länder in der Kontroverse spielten. Erprobt werden soll so der innovative Ansatz der Internationalen Geschichte, ein tieferes Verständnis von außenpolitischem Regierungshandeln zu gewinnen, indem es in seinem Wechselspiel mit Öffentlichkeit und gesellschaftlichem Umfeld erfasst wird.<sup>6</sup> Die Untersuchung basiert in erster Linie auf Primärquellen: Regierungsakten aus dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amts – teils publiziert in der Edition Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland –, aus dem Bundesarchiv Koblenz und dem Israelischen Staatsarchiv,<sup>7</sup> zudem Parlamentsprotokolle von Bundestag und *Knesset*; hinzu kommen zeitgenössische Veröffentlichungen in der Presse beider Länder.<sup>8</sup>

## II. Die deutsch-israelischen Beziehungen zur Regierungszeit Helmut Schmidts und Menachem Begins

Der Raketestreit fiel in eine Zeit, in der das deutsch-israelische Verhältnis eine sehr ambivalente Phase durchlief. Einerseits waren die Beziehungen damals auf dem Weg der Konsolidierung, weil sie zunehmend an gesellschaftlicher Breite gewannen. Anfang der 1950er Jahre war die Aussöhnungspolitik zwischen Israel und der Bundesrepublik als Regierungsprojekt begründet worden, dem ein stärkerer Rückhalt in der Öffentlichkeit beider Staaten fehlte.<sup>9</sup> Nach Aufnahme diplomatischer Beziehungen 1965 bauten Bonn und Jerusalem den deutsch-israelischen

<sup>6</sup> Vgl. Eckart Conze, Abschied von Staat und Politik? Überlegungen zur Geschichte der internationalen Politik, in: Ders./Ulrich Lappenküper/Guido Müller (Hrsg.), Geschichte der Internationalen Beziehungen. Erneuerung und Erweiterung einer historischen Disziplin, Köln/Weimar/Wien 2004, S. 15–43, hier S. 42 f.

<sup>7</sup> Die Akten des israelischen Außenministeriums („Israel Ministry of Foreign Affairs“, künftig: MFA), die für den vorliegenden Aufsatz ausgewertet wurden, stammen ganz überwiegend aus Beständen des Amts des israelischen Ministerpräsidenten („Prime Minister’s Office“, PMO); alle israelischen Quellen (außer Artikel der „Jerusalem Post“) im Original auf Hebräisch, alle Übersetzungen ins Deutsche durch Hubert Leber. Im Interesse allgemeiner Nachvollziehbarkeit wird bei hebräisch verfassten Titeln oder Dokumentenangaben nicht die Transliteration wiedergegeben, sondern die deutsche Übersetzung.

<sup>8</sup> Punktuell herangezogen wurden auch Dokumente aus dem Freiburger Bundesarchiv-Militärarchiv (künftig: BArch-MA), dem Helmut-Schmidt-Archiv im Archiv der sozialen Demokratie (künftig: AdSD) in Bonn und der amerikanischen National Archives and Records Administration (künftig: NARA) in Washington D.C.

<sup>9</sup> Vgl. Niels Hansen, Aus dem Schatten der Katastrophe. Die deutsch-israelischen Beziehungen in der Ära Konrad Adenauer und David Ben Gurion, Düsseldorf 2002, S. 155–366, und Yeschayahu A. Jelinek, Deutschland und Israel 1945–1965. Ein neurotisches Verhältnis, München 2004, S. 75–250.

Kontakt schrittweise aus.<sup>10</sup> Gerade in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre mehrten sich dann die Anzeichen, dass die wechselseitige Annäherung auch von Akteuren jenseits der Regierungen getragen wurde. So entstand in der *Knesset* nach Bonner Vorbild eine Israelisch-Deutsche Parlamentariergruppe (1978),<sup>11</sup> wurde zwischen Aternach und Dimona die erste deutsch-israelische Städtepartnerschaft begründet (1975)<sup>12</sup> und eröffnete in Tel Aviv ein Goethe-Institut (1979).<sup>13</sup>

Andererseits erfuhr das deutsch-israelische Verhältnis an der Wende von den 1970er zu den 1980er Jahren seine wohl krisenhafteste Periode. Zwischen der Regierung Schmidt/Genscher (1974–1982) und Israels Führung unter Premier Begin (1977–1983) kam es immer wieder zu erheblichen Differenzen. Im Gedächtnis der deutschen Nachwelt neigt man dazu, diese allein der Weltanschauung und Regierungspraxis Begins zuzuschreiben.<sup>14</sup> Zweifellos war er ein schwieriger Partner für Bonn. Mit Begin kam 1977 erstmals in der Geschichte des Staats Israel der national-liberale *Likud* an die Macht. Der neue Premier galt bis dahin als prominentester Gegner deutsch-israelischer Aussöhnung, und in seiner Rhetorik spielte der Holocaust eine deutlich stärkere Rolle als bei seinen Vorgängern.<sup>15</sup> Zugleich stand Begin – einst Kommandeur der militanten Untergrundorganisation *Irgun* – in der Tradition des revisionistischen Zionismus, der sich dem Ziel einer ungeteilten jüdischen Kontrolle über ganz *Eretz Israel* verpflichtet sah.<sup>16</sup> Zwar vollzog das von Begin geführte Israel 1979 den historischen Friedensschluss mit Ägypten. Doch andere Schritte seiner Regierung sorgten immer wieder für internationale Kritik, darunter die forcierte Siedlungspolitik in den palästinensischen Gebieten, die Annexion Ost-Jerusalems und der Golanhöhen und vor allem die militärische Invasion im Libanon 1982.<sup>17</sup>

Die Bundesrepublik praktizierte mit Israel eine enge, dem Grundsatz gegenseitigen Nutzens verpflichtete Sicherheitskooperation, deren Schwerpunkt auf dem Austausch von Geheimdienstinformationen und Know-how zur Rüstungsentwick-

<sup>10</sup> Vgl. Lily Gardner Feldman, *Germany's Foreign Policy of Reconciliation. From Enmity to Amity*, Lanham u. a. 2012, S. 168.

<sup>11</sup> Vgl. Maariv vom 1.1.1978: „Knesset-Abgeordnete gründen Freundschaftsvereinigung mit Bundestag“ (Hebr.).

<sup>12</sup> Vgl. Avi Primor, „... mit Ausnahme Deutschlands“. Als Botschafter Israels in Bonn, Berlin 1997, S. 101 f.

<sup>13</sup> Vgl. Lily Gardner Feldman, *The Special Relationship between West Germany and Israel*, Boston 1984, S. 232.

<sup>14</sup> Vgl. Hartmut Soell, Helmut Schmidt, Bd. 2: 1969 bis heute. Macht und Verantwortung, München 2008, S. 832–837.

<sup>15</sup> Vgl. Avi Shilon, *Menachem Begin. A Life*, New Haven/London 2012, S. 166–174 und S. 271 f.; Tom Segev, *The Seventh Million. The Israelis and the Holocaust*, New York 1993, S. 283–303 und S. 521–531, sowie Ilan Peleg, *Begin's Foreign Policy, 1977–1983. Israel's Move to the Right*, New York 1987, S. 63–68.

<sup>16</sup> Vgl. Shilon, *Menachem Begin*, S. 28 und S. 242 f.; Peleg, *Foreign Policy*, S. 95–115, und Colin Shindler, *Israel, Likud and the Zionist Dream. Power, Politics and Ideology from Begin to Netanyahu*, London/New York 1995, S. xvii und S. 97.

<sup>17</sup> Vgl. Markus A. Weingardt, *Deutsche Israel- und Nahostpolitik. Die Geschichte einer Gratwanderung seit 1949*, Frankfurt a. M. 2002, S. 257–266 und S. 296–299.

lung lag.<sup>18</sup> Zudem hielt die sozialliberale Regierung, trotz interner Einwände, an der Entwicklungshilfe für Israel fest.<sup>19</sup> In der Europäischen Gemeinschaft (EG) setzte sie sich maßgeblich für das europäisch-israelische Freihandelsabkommen von 1975 ein.<sup>20</sup> Im Nahostkonflikt verfolgte die sozialliberale Koalition jedoch erklärtermaßen einem neutralen, „ausgewogenen“ Kurs. Unter dem Eindruck der Ölkrise von 1973, aber auch aus Sorge vor palästinensischem Terrorismus bemühte sich Bonn um gute Beziehungen zur arabischen Welt, einschließlich jener Akteure, die sich – wie Syrien – dem israelisch-ägyptischen Friedensprozess (1977–1979) widersetzten.<sup>21</sup> Die Bundesregierung war aktiver Teil der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), eines außenpolitischen Formats der EG-Staaten, die in den 1970er Jahren zunehmend die Anliegen der Palästinenser aufgriffen.<sup>22</sup> Schon vor Beginns Wahlsieg erwachsen daraus Spannungen zwischen Bonn und Jerusalem, die sich ab 1977 deutlich verschärften.<sup>23</sup>

Doch gingen die deutsch-israelischen Gegensätze eben nicht allein auf das Handeln der Regierung Begin im Nahostkonflikt zurück. Mit tiefem Befremden verfolgte Israel etwa die Bonner Verjährungsdebatte von 1978/79, als die realistische Aussicht bestand, dass bislang unbekannte NS-Mörder ab 1980 von der deutschen Justiz nicht mehr belangt würden (was der Bundestag am Ende mit knapper Mehrheit verhinderte).<sup>24</sup> Negative Rückwirkungen auf das deutsch-israelische Verhältnis hatte aber insbesondere der Umgang der Bundesregierung mit Rüstungsexporten in die arabische Welt.

In Erinnerung geblieben ist dabei die Kontroverse um mögliche Lieferungen des Kampfpanzers Leopard 2 an Saudi-Arabien. Sie bildete die unmittelbare Vorgeschichte für den Schmidt-Begin-Konflikt im Mai 1981 – ein öffentlicher Schlagabtausch zwischen den beiden Regierungschefs, mit dem die deutsch-israelischen Beziehungen einen historischen Tiefpunkt erreichten.<sup>25</sup> Das Panzergeschäft mit

<sup>18</sup> Vgl. Shlomo Shpiro, *Intelligence Services and Foreign Policy: German-Israeli Intelligence and Military Co-operation*, in: *German Politics* 11 (2002), S. 23–42.

<sup>19</sup> Vgl. Gardner Feldman, *Special Relationship*, S. 100–111.

<sup>20</sup> Vgl. Weingardt, *Israel- und Nahostpolitik*, S. 267–269.

<sup>21</sup> Vgl. Aufzeichnung des MD Kinkel, 28.3.1978, in: AAPD 1978, Bd. 1: 1. Januar bis 30. Juni 1978, bearb. von Daniela Taschler/Amit Das Gupta/Michael Mayer, München 2009, Dok. 90, S. 452 f. (Empfehlungen von AA-Planungsstabschef Klaus Kinkel zur Bonner Syrien-Politik). Im bilateralen Verhältnis zwischen Bonn und Damaskus scheinen die französischen Raketenlieferungen nicht thematisiert worden zu sein; vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem syrischen Außenminister Khaddam, 8.6.1978, in: Ebenda, Dok. 178, S. 886–890.

<sup>22</sup> Vgl. Rory Miller, *Inglorious Disarray. Europe, Israel and the Palestinians since 1967*, London 2011.

<sup>23</sup> Vgl. Shlomo Shafir, *Helmut Schmidt. Seine Beziehungen zu Israel und den Juden*, in: *Jahrbuch für Antisemitismusforschung* 17 (2008), S. 297–321.

<sup>24</sup> Vgl. Yohanan Meroz, *In schwieriger Mission. Als Botschafter Israels in Bonn*, Berlin 1986, S. 204–212, und *German Statute of Limitations for Nazi War Crimes*, in: *Major Knesset Debates, 1948–1981*, Bd. 6: *Ninth Knesset, 1977–1981*, hrsg. von Netanel Lorch, Lanham u. a. 1993, S. 2275–2290.

<sup>25</sup> Vgl. Werner Bergmann, *Realpolitik versus Geschichtspolitik. Der Schmidt-Begin-Konflikt von 1981*, in: *Jahrbuch für Antisemitismusforschung* 7 (1998), S. 266–287.

Riad scheiterte am Nein der SPD-Bundestagsfraktion ebenso wie am Widerstand Israels. Fortan sollte Schmidt bis zu seinem Lebensende behaupten, er habe niemals die Absicht gehabt, den saudischen Waffenwunsch zu erfüllen.<sup>26</sup> Diese Aussage kann mittlerweile als widerlegt gelten. Dass Schmidt die Panzerlieferung regierungsintern klar befürwortete, zeigen die Protokolle der Koalitionsgespräche von Dezember 1980 und Frühjahr 1981.<sup>27</sup>

Dem Streit um die Lieferung von Panzern an Saudi-Arabien hat die Geschichtsschreibung zu den deutsch-israelischen Beziehungen einige Aufmerksamkeit gewidmet.<sup>28</sup> Allenfalls am Rande vermerkt wurde aber der Konflikt von 1978 um die Raketenlieferung an Syrien.<sup>29</sup> Generell ist festzuhalten, dass zum deutsch-israelischen Verhältnis in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren bislang kaum archivgestützte Untersuchungen vorliegen.<sup>30</sup> Die Entwicklungen jener Phase werden in verschiedenen, teils schon älteren Gesamtdarstellungen oder thematisch übergreifenden Studien behandelt, von denen die meisten ohne systematische Auswertung von Primärquellen entstanden sind. Deshalb ist bisher nicht ausreichend ins Blickfeld der Forschung gelangt, wie sehr Bonn's zunehmend laxer Kurs bei Rüstungsexporten damals für Irritation und Unruhe in Israel sorgte – und zwar schon vor 1981.

### III. Bundesdeutsche Rüstungsexportpolitik bis zu den 1970er Jahren

Damit ist zugleich auf den zweiten Kontext verwiesen, dem sich der Raketenstreit von 1978 zuordnen lässt: die Geschichte der Bonner Rüstungsexportpolitik. Auf diesem Feld gibt es ebenfalls erhebliche Forschungsdefizite, wie kürzlich William

<sup>26</sup> Vgl. Die Zeit vom 27.3.2008: „Keine Panzerlieferung“; [www.zeit.de/2008/14/Keine\\_Panzerlieferung](http://www.zeit.de/2008/14/Keine_Panzerlieferung) [1.7.2019], und Die Zeit vom 12.12.2013: „Bremst die Rüstungsexporte!“; [www.zeit.de/2013/51/deutsche-waffenexporte](http://www.zeit.de/2013/51/deutsche-waffenexporte) [26.7.2019].

<sup>27</sup> AdsD, Helmut-Schmidt-Archiv, 1/HSAA009379, Koalitionsgespräch, 3.12.1980, Protokoll, S. 3 f.; Koalitionsgespräch, 10.12.1980, Protokoll, S. 3, und 1/HSAA009380, Koalitionsgespräch, 18.3.1981, Protokoll, S. 3 f. Ausführlich dazu vgl. Hubert Leber, Chancellor Helmut Schmidt, His Policy toward Israel, and the German Responsibility for the Jewish People, in: American Institute for Contemporary German Studies, Transatlantic Perspectives, vom 14.12.2015; [www.aicgs.org/publication/chancellor-helmut-schmidt-his-policy-toward-israel-and-the-german-responsibility-for-the-jewish-people/](http://www.aicgs.org/publication/chancellor-helmut-schmidt-his-policy-toward-israel-and-the-german-responsibility-for-the-jewish-people/) [2.7.2019].

<sup>28</sup> Vgl. Weingardt, Israel- und Nahostpolitik, S. 292 f.; Sabine Hepperle, Die SPD und Israel. Von der Großen Koalition 1966 bis zur Wende 1982, Frankfurt a. M. 2000, S. 294–303; Michael Wolffsohn, Ewige Schuld? 40 Jahre deutsch-jüdisch-israelische Beziehungen, München 1988, S. 40–43, und Gardner Feldman, Special Relationship, S. 208. Mit anderem thematischen Fokus vgl. auch Michael Wolffsohn, German-Saudi Arabian Arms Deals 1936–1939 and 1981–1985, Frankfurt a. M. 1985.

<sup>29</sup> Vgl. Hepperle, SPD und Israel, S. 266.

<sup>30</sup> Zu den Ausnahmen gehören die Dissertationen von Hepperle, SPD und Israel, die sich hauptsächlich auf Partei-, nicht auf Regierungsarchive stützt, und Jenny Hestermann, Inszenierte Versöhnung. Reisediplomatie und die deutsch-israelischen Beziehungen von 1957 bis 1984, Frankfurt a. M. 2016, die sich auf Fragen des Besuchs-austauschs konzentriert. Vgl. auch Shafir, Helmut Schmidt, und Leber, Chancellor Helmut Schmidt.

Glenn Gray in den *Vierteljahrsheften für Zeitgeschichte* herausgestellt hat.<sup>31</sup> In seinem Aufsatz zeichnete er nach, wie sich zwischen 1961 und 1975 die Politik der Bundesregierung beim Transfer von Rüstungsmaterial ins Ausland tendenziell öffnete, auch deshalb, weil Schmidt nach Übernahme der Kanzlerschaft 1974 einen Lockerungskurs einschlug. Allerdings verfolgte Gray die Entwicklung nur für die allererste Phase von Schmidts Regierungszeit. Die vorliegende Untersuchung knüpft unter anderem an diese Forschungsergebnisse an. Zugleich richtet sie den Blick auf ein besonders heikles Segment deutscher Rüstungsexportpolitik: den Umgang mit Exporten aus Koproduktion – also der Ausfuhr von Kriegsmaterial, das im Rahmen einer Rüstungskooperation der Bundesrepublik mit anderen Ländern hergestellt und vom jeweiligen Partnerstaat aus exportiert wurde.

Diese Thematik betraf in den 1970er Jahren vor allem die deutsch-französische Rüstungszusammenarbeit. Dabei waren die französischen Raketenlieferungen an Syrien, die im Januar 1978 publik wurden, nur die Spitze des Eisbergs. Wie es in einem Papier des AA vom Oktober 1978 heißt, „hat Frankreich in den letzten Jahren den gesamten arabischen Raum, insbesondere auch die Frontstaaten Syrien und Ägypten, mit großen Mengen der aus gemeinsamer deutsch-französischer Entwicklung und Fertigung stammenden Panzerabwehrraketen beliefert“.<sup>32</sup> Auch außerhalb des Nahen Ostens gab es aus Bonner Sicht problematische Abnehmer deutsch-französischer Koproduktionswaffen, darunter die Volksrepublik China und Südafrika.

Dass sich die Bundesregierung bei diesem Thema nach außen hin bedeckt hielt, hatte gute Gründe. Zum einen drohten, soweit es um Nahost-Geschäfte ging, Komplikationen im Verhältnis zu Israel. Zum anderen tangierte die französische Praxis den von Bonn öffentlich beschworenen Grundsatz, deutsche Waffen würden nicht in Spannungsgebiete geliefert. Im Schatten der NS-Zeit hatte sich die junge Bundesrepublik ursprünglich auf eine restriktive Rüstungsexportpolitik verpflichtet, wie man sie auch aus Artikel 26 des Grundgesetzes ableiten konnte.<sup>33</sup> Als Ausführungsgesetz zu diesem Verfassungsartikel beschloss der Bundestag 1961 das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG). Demnach musste eine Exportgenehmigung unter anderem dann versagt werden, wenn „die Gefahr besteht, daß die Kriegswaffen bei einer friedensstörenden Handlung, insbesondere bei einem Angriffskrieg, verwendet werden“.<sup>34</sup> Dies bedeutete freilich nicht, dass die Bundesrepublik keinerlei Rüstungsgüter ins Ausland weitergegeben hätte. So initiierte Anfang der 1960er Jahre das von Franz Josef Strauß (CSU) geführte Verteidi-

<sup>31</sup> Vgl. William Glenn Gray, *Waffen aus Deutschland? Bundestag, Rüstungshilfe und Waffenexport 1961 bis 1975*, in: VfZ 64 (2016), S. 327–364, zum Forschungsstand vgl. S. 329.

<sup>32</sup> PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des MD Lautenschlager, 31.10.1978, VS-Bd. 9521 (422), S. 2.

<sup>33</sup> Nach Art. 26 Abs. 1 des Grundgesetzes waren demnach „Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten“, verfassungswidrig.

<sup>34</sup> Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1961, Teil I, S. 445: Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen in der Fassung vom 20.4.1961, § 6 Abs. 3 Nr. 1.

gungsministerium eine auswärtige Militärhilfe, die vor allem an afrikanische Entwicklungsländer ging.<sup>35</sup>

Zugleich gab es schon damals bedeutende Wechselwirkungen zwischen der Bonner Rüstungsexportpolitik und dem deutsch-israelischen Verhältnis. Wie von Strauß zugesagt und von Kanzler Konrad Adenauer bestätigt, erhielt Israel in den frühen 1960er Jahren umfangreiche Waffenlieferungen aus der Bundesrepublik, darunter amerikanische M 48-Kampfpanzer.<sup>36</sup> Als das Geheimprojekt 1964 öffentlich bekannt wurde, setzte eine nahostpolitische Kettenreaktion ein, in deren Verlauf die Bundesregierung den Waffentransfer nach Israel stoppte, diplomatische Beziehungen zwischen beiden Staaten aufgenommen wurden und die meisten arabischen Länder ihre diplomatischen Beziehungen zu Westdeutschland abbrachen.<sup>37</sup> Angesichts dieser krisenhaften Erfahrung verkündete die seit 1963 von Ludwig Erhard (CDU) geführte Bundesregierung erstmals den besagten Grundsatz, keine Waffenlieferungen in Spannungsgebiete zu bewilligen. Auf Nahost bezogen hieß das, Kriegswaffen sowohl den Arabern als auch den Israelis zu verweigern.<sup>38</sup>

Über die Genehmigung von Rüstungsexporten entschied die Exekutive allein; der Bundestag hatte keine Mitsprache- oder Kontrollrechte.<sup>39</sup> Formal federführend war das Bundesministerium für Wirtschaft, doch politisch kam dem AA faktisch eine Vorrangstellung zu.<sup>40</sup> Oberste Instanz war der Bundessicherheitsrat (BSR) – ein geheim tagender Kabinettsausschuss, dem der Kanzler und die Minister einschlägiger Schlüsselressorts angehörten.<sup>41</sup> 1971 erließ das sozialliberale Kabinett von Willy Brandt (SPD) und Walter Scheel (FDP) „Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“.<sup>42</sup> Diese Richtlinien definierten den normativen Rahmen der Bonner Rüstungsexportpolitik im Zusammenspiel mit dem KWKG – oder aber

<sup>35</sup> Vgl. Gray, *Waffen aus Deutschland*, S. 330–333, und Helga Haftendorn, *Militärhilfe und Rüstungsexporte der BRD*, Düsseldorf 1971, S. 19–34 und S. 116.

<sup>36</sup> Vgl. Jelinek, *Deutschland und Israel*, S. 300–311 und S. 401–429; Hansen, *Katastrophe*, S. 479–502, S. 618–637 und S. 691–702, sowie Gardner Feldman, *Special Relationship*, S. 122–141.

<sup>37</sup> Vgl. Lorena De Vita, *Annäherung im Schatten der Hallstein-Doktrin. Das deutsch-deutsch-israelische 1965*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 6/2015, S. 29–35.

<sup>38</sup> Vgl. Hansen, *Katastrophe*, S. 755; Gardner Feldman, *Germany's Foreign Policy*, S. 168, und Haftendorn, *Militärhilfe*, S. 43.

<sup>39</sup> Vgl. Gray, *Waffen aus Deutschland*, S. 328, und Michael Schön, *Die Rüstungsexportpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Stiefkind parlamentarischer Kontrolle*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 17 (1986), S. 159–167.

<sup>40</sup> Vgl. Michael Brzoska, *Rüstungsexportpolitik. Lenkung, Kontrolle und Einschränkung bundesdeutscher Rüstungsexporte in die Dritte Welt*, Frankfurt a. M. 1986, S. 121.

<sup>41</sup> Vgl. Robert Glawe, *Der Bundessicherheitsrat als sicherheits- und rüstungspolitisches Koordinationselement*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 127 (2012), S. 329–336. Bundessicherheitsrat (BSR)-Mitglieder waren neben dem Kanzler die Minister für Äußeres, Verteidigung, Inneres, Wirtschaft, Finanzen und Justiz.

<sup>42</sup> Vgl. [www.bits.de/public/documents/Ruestungsexport/Politische-Grundsaeetze-1971.html](http://www.bits.de/public/documents/Ruestungsexport/Politische-Grundsaeetze-1971.html) [2.7.2019]. Zur Verabschiedung der Grundsätze vgl. Aufzeichnung des VLR I Dietrich, 4.3.1971, in: *AAPD 1971*, Bd. 1: 1. Januar bis 30. April 1971, bearb. von Martin Koopmann/Matthias Peter/Daniela Taschler, München 2002, Dok. 83, S. 403–407.

dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG), sofern nicht Kriegswaffen, sondern „sonstige Rüstungsgüter“ betroffen waren, die weniger restriktiv behandelt wurden.<sup>43</sup> Kriegswaffen durften gemäß den Grundsätzen nur an Mitglieder der *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) und diesen gleichgestellte Staaten (wie Japan oder Schweden) geliefert werden. Ausnahmen waren nicht ausgeschlossen, doch nur unter der Voraussetzung, dass der Empfängerstaat außerhalb eines Spannungsgebiets lag.

Ungeachtet des restriktiven Tenors dieser Vorgaben zeigte sich die Bundesregierung schon in der ersten Hälfte der 1970er Jahre durchaus aufgeschlossen, wenn Drittstaaten deutsches Militärgut kaufen wollten. Das Entgegenkommen beschränkte sich aber im Wesentlichen auf den Marinesektor, jedenfalls soweit Kriegswaffen betroffen waren. So genehmigte Bonn damals unter anderem die Lieferung von U-Booten an Argentinien, Peru, Kolumbien und den Iran. Wenig bewilligungsfreudig war Bonn bis dahin – wohlgemerkt auch im Falle Israels<sup>44</sup> –, wenn es um Exporte von Kriegswaffen für Heer oder Luftwaffe ging.<sup>45</sup>

Dies galt allerdings nur für deutsche Direktexporte. Ein ganz anderes Bild zeigte sich bei Exporten von Waffen aus Koproduktion – eine Problematik, die in den „Politischen Grundsätzen“ von 1971 ungerregelt geblieben war. Über Frankreichs Raketenlieferungen gelangten deutsche Waffenkomponenten, die für den Krieg zu Lande und aus der Luft geeignet waren, mitten ins Spannungsgebiet des Nahen Ostens. Und Syrien gehörte zu den wichtigsten Akteuren des israelisch-arabischen Konflikts. Noch 1973 hatten sich syrische und israelische Streitkräfte zu Beginn des Yom-Kippur-Kriegs eine erbitterte Panzerschlacht auf den Golanhöhen geliefert.<sup>46</sup> 1978 agierte das Regime von Hafiz al-Assad – dessen Hauptwaffenlieferant die Sowjetunion war – als Vorreiter der arabischen „Verweigerungsfront“, die sich dem laufenden Friedensprozess zwischen Israel und Ägypten entgegenstellte.<sup>47</sup> Damaskus hatte Anfang des Jahrzehnts auf internationaler Bühne die offene Vernichtungsrhetorik gegenüber Israel eingestellt, begegnete aber

---

<sup>43</sup> Vgl. Michael Brzoska, Rüstungsexportpolitik, in: Siegmund Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 650–659, hier S. 652 f., und Gray, Waffen aus Deutschland, S. 350–361; zur Abgrenzung von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern vgl. Brzoska, Rüstungsexportpolitik, S. 88–91; die damals geltende Kriegswaffenliste findet sich bei Haftendorn, Militärhilfe, S. 101–105.

<sup>44</sup> Vgl. Hubert Leber, Nichts Besonderes. Bundesdeutsche Rüstungsexporte nach Israel 1969–1982, in: Zeithistorische Forschungen 16 (2019) (i. E.).

<sup>45</sup> Vgl. Gray, Waffen aus Deutschland, S. 347–349, S. 355 und S. 359.

<sup>46</sup> Vgl. Kenneth M. Pollack, Arabs at War. Military Effectiveness, 1948–1991, Lincoln/London 2002, S. 484–494, und Jerry Asher/Eric Hammel, Duel for the Golan. The 100-Hour Battle That Saved Israel, New York 1987.

<sup>47</sup> Vgl. Martin Stäheli, Die syrische Aussenpolitik unter Präsident Hafez Assad. Balanceakte im globalen Umbruch, Stuttgart 2001, S. 176–189, hier S. 184; zu sowjetischen Waffenlieferungen vgl. S. 213 f.

dem jüdischen Staat – der 1967 die Golanhöhen von Syrien erobert hatte und seitdem besetzt hielt – weiterhin mit tiefer Feindseligkeit.<sup>48</sup>

#### IV. Die Rüstungskooperation mit Paris – und Bonns Einspruchsmöglichkeiten

Neben den Hot- und Milan-Raketen gab es weitere Waffensysteme, die im Rahmen der deutsch-französischen Rüstungskooperation entwickelt und produziert wurden: der leichte Jagdbomber Alpha Jet, die Flugabwehrrakete Roland, das Radarsystem Ratac und das Transportflugzeug Transall.<sup>49</sup> Die bilaterale Zusammenarbeit auf dem Waffensektor reichte bis in die 1950er Jahre zurück. Sie war ein Element der Partnerschaft zwischen Bonn und Paris, an dem beide Seiten großes Interesse hatten. Die deutsch-französische Rüstungskooperation sollte die westeuropäische Verteidigungszusammenarbeit voranbringen und damit die Integration Europas insgesamt, sie diente dem Ziel Frankreichs, in Rüstungsfragen unabhängig von den USA zu bleiben, und sie hatte eine Reihe technischer wie ökonomischer Vorteile, darunter die Senkung von Entwicklungs- und Beschaffungskosten durch höhere Stückzahlen.<sup>50</sup>

Es war ein zentrales Anliegen von Schmidts Außenpolitik, die deutsch-französischen Beziehungen zu stärken.<sup>51</sup> Die Partnerschaft war der Motor der europäischen Integration, die Ende der 1970er Jahre, festgefahren in der Eurosklерose, dringend neuer Impulse bedurfte. Der Raketenstreit mit Israel fiel dabei in eine besonders intensive Phase deutsch-französischer Zusammenarbeit. Im ersten Halbjahr 1978 initiierte Schmidt im engen Austausch mit Präsident Valéry Giscard d'Estaing das Europäische Währungssystem, das eine wichtige Etappe auf dem Weg zur europäischen Gemeinschaftswährung markierte.<sup>52</sup> Zugleich versuchten beide, die internationale Rolle Westeuropas zu stärken – in einer Zeit, die durch Schwäche der USA und weltweite Einflussgewinne der Sowjetunion geprägt

<sup>48</sup> Zu Assads Israel-Politik vgl. ebenda, S. 94 f. und S. 127–144; zur Aufrüstung Syriens vgl. S. 139–141, und Alasdair Drysdale/Raymond Hinnebusch, *Syria and the Middle East Peace Process*, New York 1991, S. 98–148.

<sup>49</sup> Vgl. Bittner, Bilanz, in: Kaiser/Lellouche (Hrsg.), *Sicherheitspolitik*, S. 114–116, S. 118 f., S. 123 und S. 126 f., sowie Stephen A. Kocs, *Autonomy or Power? The Franco-German Relationship and Europe's Strategic Choices, 1955–1995*, London 1995, S. 78–81 und S. 111–115.

<sup>50</sup> Zur Sicht der Bundesregierung vgl. Richtlinie der Bundesregierung für den Rüstungsexport (Entwurf), 16.6.1976, in: AAPD 1976, Bd. 1: 1. Januar bis 30. Juni 1976, bearb. von Matthias Peter/Michael Ploetz/Tim Geiger, München 2007, Dok. 195, S. 907–912, hier S. 909 f.; Kocs, *Autonomy or Power*, S. 86–88, und Edward A. Kolodziej, *Making and Marketing Arms. The French Experience and Its Implications for the International System*, Princeton 1987, S. 148–167, hier S. 156–158.

<sup>51</sup> Zum deutsch-französischen Verhältnis in den 1970er Jahren vgl. Dirk Petter, *Auf dem Weg zur Normalität. Konflikt und Verständigung in den deutsch-französischen Beziehungen der 1970er Jahre*, München 2014, und Matthias Waechter, *Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing. Auf der Suche nach Stabilität in der Krise der 70er Jahre*, Bremen 2011.

<sup>52</sup> Vgl. Soell, *Helmut Schmidt*, Bd. 2, S. 691–708.

war.<sup>53</sup> Paris war Bonns Hauptpartner in der EPZ, die seit ihren Anfängen einen starken Fokus auf den Nahostkonflikt richtete, wobei von französischer Seite deutlich pro-arabische Impulse ausgingen.<sup>54</sup> Die bilaterale Rüstungskoooperation wiederum sollte weiter ausgebaut werden. Seit 1977 diskutierten die beiden Regierungen darüber, einen gemeinsamen Kampfpanzer zu entwickeln – ein Projekt, das später am Widerstand des Bundestags scheitern sollte. Verwirklicht wurden hingegen die Pläne für einen deutsch-französischen Kampfhubschrauber.<sup>55</sup>

Allerdings unterschieden sich Frankreich und die Bundesrepublik erheblich in ihrer Rüstungsexportpolitik, qualitativ wie quantitativ. Paris betrachtete den Handel mit Waffen stark unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und übte sich in einer großzügigen Genehmigungspraxis, die Krisenregionen nicht ausschloss. Dabei wurde nicht differenziert zwischen rein französischen Waffen und deutsch-französischen Gemeinschaftsprodukten.<sup>56</sup> Seit Beginn der 1970er Jahre war Frankreich, nach den USA und der Sowjetunion, weltweit der drittgrößte Rüstungsexporteur.<sup>57</sup> Die deutliche Mehrheit der Abnehmer bildeten in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts (arabische) Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas.<sup>58</sup>

Wie der Export von Waffen aus deutsch-französischer Koproduktion politisch gehandhabt werden sollte, war erstaunlicherweise nur vage geregelt. Als Basis diente ein bilaterales Regierungsabkommen, das die beiden Verteidigungsminister Helmut Schmidt und Michel Debré 1971/72 unterzeichnet hatten. Bonn behandelte das Abkommen als Verschlussache, doch wurde dessen Inhalt in Grundzügen schon bald publik.<sup>59</sup> Der Übereinkunft zufolge sollte grundsätzlich keine der beiden Regierungen die andere „daran hindern, Kriegswaffen oder sonstiges Rüstungsmaterial, das aus einer gemeinsam durchgeführten Entwicklung oder Fertigung hervorgegangen ist, in Drittländer auszuführen oder ausführen zu lassen“. Allerdings konnte „im Ausnahmefall“ – den das Abkommen nicht näher definierte – eine der beiden Seiten die Ausfuhrgenehmigung für Komponenten

<sup>53</sup> Vgl. Eckart Conze, *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart*, München 2009, S. 533 f., und Helmut Schmidt, *Die Deutschen und ihre Nachbarn*, Bd. 2: *Menschen und Mächte*, Berlin 1990, S. 273.

<sup>54</sup> Vgl. Miller, *Inglorious Disarray*, S. 34, S. 53–55, S. 73 f. und S. 90.

<sup>55</sup> Vgl. Kocs, *Autonomy or Power*, S. 159–163 und S. 168–172.

<sup>56</sup> Vgl. ebenda, S. 115 f.

<sup>57</sup> Vgl. Jean Klein, *France and the Arms Trade*, in: Cindy Cannizzo (Hrsg.), *The Gun Merchants. Politics and Policies of the Major Arms Suppliers*, New York u. a. 1980, S. 127–166, hier S. 127; umfassend zu Frankreichs damaliger Rüstungsexportpolitik vgl. Kolodziej, *Arms*.

<sup>58</sup> Vgl. ebenda, S. 176–178, und Aufzeichnung des VLR I Feit, 18.3.1977, in: AAPD 1977, Bd. 1: 1. Januar bis 30. Juni 1977, bearb. von Amit Das Gupta u. a., München 2008, Dok. 66, S. 345 f., hier S. 346, Anm. 6. Von 1967 bis 1974 bestand noch ein – durch den Sechstagekrieg veranlasstes – Waffenembargo Frankreichs für Ägypten, Syrien, Jordanien und Israel; vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten (MDg) Lautenschlager, 27.1.1975, in: AAPD 1975, Bd. 1, Dok. 17, S. 93–99, hier S. 96, Anm. 13.

<sup>59</sup> Zunächst über die Fachzeitschrift „Wehrdienst“, hrsg. von Hans-Joachim Griephan, Nr. 381, 18.9.1972, S. 1, wenig später durch den „Spiegel“ vom 2.10.1972: „Waffengeschäft: Peinlicher Pakt“. Zum Abkommen – das Schmidt im Dezember 1971 und Debré im Februar 1972 unterzeichnet hatten – vgl. Gray, *Waffen aus Deutschland*, S. 355 f., und Kocs, *Autonomy or Power*, S. 118 f.

eines Gemeinschaftsprodukts (sprich deren Zulieferung) versagen; davor mussten sich die beiden Regierungen konsultieren.<sup>60</sup> Wie das Bundeskabinett unter Kanzler Brandt am 1. Dezember 1971 präzisierte, als es das Abkommen billigte, sollten solche Ausnahmen dann vorliegen, wenn deutsche Zulieferungen „zwingende gesetzliche Bestimmungen verletzen würden“, also die Vorgaben von KWKG und AWG.<sup>61</sup>

Jenseits dieser frühen Vorgabe sorgte dann Frankreichs Genehmigungspraxis – gerade gegenüber arabischen Abnehmerstaaten<sup>62</sup> – im Laufe der folgenden Jahre dafür, dass aus Bonner Sicht weiterer Regelungsbedarf entstand. 1976/77 klärte die Bundesregierung intern, unter welchen Umständen sie die Option nutzen würde, „Einspruch gegen die Verwendung deutscher Zulieferungen“ für Exportvorhaben von Kooperationspartnern zu erheben. Im Februar 1977 verabschiedete der BSR dazu eine rüstungsexportpolitische Richtlinie, das sogenannte Flächenpapier.<sup>63</sup> Im Gegensatz zum Schmidt-Debré-Abkommen blieb dieses Dokument tatsächlich geheim.<sup>64</sup>

Das „Flächenpapier“ definierte vier Ausnahmefälle, in denen Bonn einer Weitergabe von Gütern aus Koproduktion entgegentreten wollte. Die ersten drei Szenarien betrafen etwaige Exportpläne eines Kooperationspartners für Länder, die in bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt waren oder in denen eine solche unmittelbar bevorstand, sowie mögliche Exportvorhaben, durch die „unverzichtbare Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik“ gefährdet würden. Potenzielle Bedeutung im Kontext der deutsch-israelischen Beziehungen hatte vor allem das vierte Kriterium. Demnach konnte sich die Bundesrepublik solchen Rüstungsausfuhren durch das Partnerland widersetzen, „welche die auswärtigen Beziehungen zu Drittländern so erheblich belasten würden, dass selbst das eigene Interesse an der Kooperation und an der Aufrechterhaltung guter Beziehungen zum Kooperationspartner zurückstehen muss“.<sup>65</sup>

Denkbar war, diesen Fall als gegeben zu betrachten, wenn angesichts französischer Raketenlieferungen an Syrien eine massive Verschlechterung der deutsch-israelischen Beziehungen drohte. Zu berücksichtigen gilt indes, dass das „Flä-

<sup>60</sup> Zit. nach Aufzeichnung des MDg Lautenschlager, in: AAPD 1975, Bd. 1, Dok. 17, S. 94, Anm. 8.

<sup>61</sup> Ebenda, S. 94.

<sup>62</sup> Vgl. Aufzeichnung des MD Lautenschlager, 28.1.1977, in: AAPD 1977, Bd. 1, Dok. 16, S. 93–99, hier S. 98.

<sup>63</sup> Ebenda, S. 97.

<sup>64</sup> Als Beleg dafür, dass die Einzelheiten des „Flächenpapiers“ auch Mitte der 1980er Jahre der Forschung nicht bekannt waren, vgl. Brzoska, Rüstungsexportpolitik, S. 105. Selbst in einer 2018 veröffentlichten Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags zum Schmidt-Debré-Abkommen wird das „Flächenpapier“ nicht erwähnt; vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Kurzinformation: Das Schmidt-Debré-Abkommen, 11.9.2018; [www.bundestag.de/resource/blob/577298/d2913e58459b6705fe3c2cfaa8623a0/wd-2-132-18-pdf-data.pdf](http://www.bundestag.de/resource/blob/577298/d2913e58459b6705fe3c2cfaa8623a0/wd-2-132-18-pdf-data.pdf) [23.7.2019].

<sup>65</sup> Zit. nach PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des MD Lautenschlager, 14.2.1978, VS-Bd. 9338 (422), S. 3; zum Entwurf des „Flächenpapiers“ vgl. Aufzeichnung des MD Lautenschlager, in: AAPD 1977, Bd. 1, Dok. 16.

chenpapier“ seiner Gesamttendenz nach keineswegs darauf angelegt war, Bonns Kurs gegenüber Exporten von Koproduktionspartnern restriktiver zu gestalten. Grundidee der Richtlinie – die auf einen Entwurf des Kanzleramts zurückging<sup>66</sup> – war vielmehr, Koproduktionsexporte künftig nicht mehr juristisch, sondern politisch zu beurteilen.<sup>67</sup> Und gerade Schmidt gab zu verstehen, dass im Zweifelsfall die Rüstungskooperation mit Paris Vorrang haben sollte.<sup>68</sup>

Dennoch ist festzuhalten, dass Bonn sich gegenüber französischen Koproduktionsexporten eine Einspruchsoption vorbehalten hatte. Spätestens nachdem Anfang 1978 das Syrien-Geschäft publik geworden war, musste die Bundesregierung entscheiden, ob eine absehbare Krise im deutsch-israelischen Verhältnis ein entsprechendes Veto in Paris rechtfertigen würde. Dem AA kam dabei eine Schlüsselrolle zu. Ihm oblag es, in der Praxis zu beurteilen, ob das vierte Kriterium des „Flächenpapiers“ bei konkreten Exportvorhaben griff.<sup>69</sup> Dabei war die Richtlinie auch der israelischen Regierung unbekannt. Dies erlaubte der Bundesregierung, nach Enthüllung des Raketendeals auf doppeltem Boden zu agieren: Gegenüber Israel wie auch der eigenen Öffentlichkeit beteuerte sie, ihr fehle jede Handhabe, um französische Koproduktionsexporte zu verhindern. Hinter den Kulissen aber unternahm sie eben doch einen Interventionsversuch in Paris.

## V. Die israelischen Proteste gegen das Syrien-Geschäft

Auch wenn man in Jerusalem die internen Vorgaben Bonns nicht kannte, gründeten die israelischen Proteste gegen den Raketendeal doch auf der Annahme, die Bundesregierung könnte, wenn sie nur wollte, den Waffentransfer unterbinden. Entsprechend argumentierte die israelische Seite, als im Februar 1978 das Syrien-Geschäft bei diplomatischen Begegnungen in Bonn und Jerusalem zum Thema gemacht wurde. Zu Monatsbeginn verdeutlichte Botschafter Meroz gegenüber Staatssekretär Hermes den Standpunkt Israels: Die Zulieferung deutscher Komponenten zum Bau der Flugkörper betrachte man als „deutsche Beteiligung“ an dem Rüstungsdeal, und man gehe davon aus, dass die Bundesregierung „durchaus die Möglichkeit gehabt hätte und habe“, auf Paris im Sinne ihrer eigenen rüstungsexportpolitischen Grundsätze einzuwirken, wonach Kriegswaffen nicht in Spannungsgebiete geliefert werden durften.<sup>70</sup> Diese Sichtweise bestimmte alle Stellungnahmen, die in den folgenden Wochen und Monaten von israelischer Seite zum Thema vorgebracht wurden, auf diplomatischer, parlamentarischer wie publizistischer Ebene.

Zugleich beriefen sich die meisten – nicht alle – israelischen Kritiker auf ein historisch bedingtes Sonderverhältnis, das zwischen der Bundesrepublik und

<sup>66</sup> Vgl. Aufzeichnung des VLR Heinichen, 22.4.1976, in: AAPD 1976, Bd. 1, Dok. 109, S. 495–498.

<sup>67</sup> Vgl. Aufzeichnung des VLR I Feit, in: AAPD 1977, Bd. 1, Dok. 66, S. 345.

<sup>68</sup> Vgl. Aufzeichnung des MD Lautenschlager, in: Ebenda, Dok. 16, S. 97.

<sup>69</sup> Vgl. ebenda.

<sup>70</sup> Zit. nach Aufzeichnung des Botschafters Herbst, Paris, 6.2.1978, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 33, S. 196–199, hier S. 198, Anm. 11 (Aufzeichnung Hermes, 3.2.1978).

dem jüdischen Staat bestehe. So sagte Generaldirektor<sup>71</sup> Evron bei seinem Treffen mit Botschafter Schütz am 16. Februar 1978, „vor dem Hintergrund der Vergangenheit“ besitze das Thema „auch einen moralischen Aspekt, den weder Deutschland noch wir ignorieren könnten“.<sup>72</sup> Angesichts der Verbrechen der NS-Zeit erwartete man von den Deutschen, israelische Sicherheitsinteressen besonders zu berücksichtigen. Die Empörung in Israel über den Verkauf der Raketen aus Koproduktion richtete sich denn auch primär an Bonn und nicht an Paris.<sup>73</sup>

Dabei wurde das Postulat einer historischen Verantwortung gegenüber Israel von der Bundesregierung nicht offen zurückgewiesen, aber auch nicht bestätigt<sup>74</sup> – verschanzte sie sich doch hinter dem Argument, ihr seien gegenüber Frankreich so oder so die Hände gebunden. Sollte Bonn versuchen, den Franzosen bestimmte Ausfuhrgeschäfte zu verbieten, würde dies „mit Sicherheit“ zum Ende der Koproduktion führen.<sup>75</sup> Diese Zusammenarbeit aber, so ein Kernargument von Genscher und Hermes, diene der Verteidigung Europas gegenüber der Sowjetunion – und damit auch den Interessen Israels.<sup>76</sup> Die Differenzen zwischen beiden Regierungen blieben so unüberbrückbar. Am 28. Februar 1978 übergab Botschafter Meroz dem AA eine förmliche Demarche und ließ wissen, das Syrien-Geschäft werfe „einen anhaltenden Schatten auf das deutsch-israelische Verhältnis“.<sup>77</sup>

So unmissverständlich Israels Regierung ihren Protest in der Sache artikulierte, so sehr war sie darauf bedacht, eine direkte öffentliche Konfrontation mit Bonn zu vermeiden. Tatsächlich machte Jerusalem gegen den Rüstungsdeal in erster Linie auf diplomatischer Ebene mobil. Premier Begin jedenfalls scheint in der Frage keinen offenen Streit mit der Bundesrepublik gesucht zu haben. Er wandte sich zwar gegen die Raketenlieferungen, als er im Mai 1978 (mehrere Monate nach Enthüllung des Geschäfts) eine Delegation des Bundestags empfing, ebenso als Außenminister Genscher im Juni bei ihm zu Gast war, doch ansonsten hielt er sich weitgehend zurück. Außenminister Moshe Dayan wiederum überließ das Thema offenbar ganz seinen Berufsdiplomaten.

<sup>71</sup> Der Generaldirektor war der ranghöchste Berufsdiplomat im israelischen Außenministerium.

<sup>72</sup> Israelisches Staatsarchiv (künftig: ISA), PMO-8192/3, Generaldirektor, Ministerium, an Meroz, Bonn, 17.2.1978, Nr. 208. Zu den vergangenheitsbezogenen Anspielungen von Meroz gegenüber Genscher und Hermes vgl. Aufzeichnung des MD Meyer-Landrut, 13.2.1978, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 47, S. 254–256, hier S. 255, und Aufzeichnung des Staatssekretärs (StS) Hermes, 2.3.1978, in: Ebenda, Dok. 66, S. 334–336, hier S. 335.

<sup>73</sup> So auch der deutsche Botschafter Schütz; PAAA, Zwischenarchiv, Bd. 119.876, Schütz, Tel Aviv, an AA, Ref. 310, 9.2.1978, Nr. 143. Allerdings protestierte die israelische Diplomatie – erfolglos – auch im französischen Außenministerium gegen das Syrien-Geschäft; vgl. Aufzeichnung des StS Hermes, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 66, S. 334 f.

<sup>74</sup> Zum Gespräch Genscher–Meroz am 9.2.1978 vgl. Aufzeichnung des MD Meyer-Landrut, in: Ebenda, Bd. 1, Dok. 47, S. 255.

<sup>75</sup> So Hermes zu Meroz, vgl. Aufzeichnung des StS Hermes, in: Ebenda, Dok. 66, S. 335.

<sup>76</sup> So Genscher gegenüber Meroz am 9.2.1978; vgl. Aufzeichnung des MD Meyer-Landrut, in: Ebenda, Bd. 1, Dok. 47, S. 255; zu Hermes' Äußerung gegenüber Meroz am 28.2.1978 vgl. Aufzeichnung des StS Hermes, in: Ebenda, Dok. 66, S. 335.

<sup>77</sup> Ebenda.

Allerdings gab es einen weiteren Akteur in Israel, der sich maßgeblich am Raketenstreit beteiligte (und auf dessen Wirkung, wie noch zu zeigen sein wird, auch das Außenministerium setzte): die Presse. Von israelischen Zeitungen wurde die Bundesregierung im Februar 1978 wegen ihrer Rolle beim Syrien-Geschäft einhellig kritisiert – auch von solchen Blättern, die der rechtsgerichteten Regierung Begin eher fernstanden. Und über die Grenzen politischer Milieus hinweg waren die journalistischen Stellungnahmen stark von Vergangenheitsbezügen geprägt. Yehudit Winkler von der liberalen *Haaretz* schrieb, der israelische Protest gegen das „deutsch-französisch-syrische Raketengeschäft“ gehe auf die Überzeugung zurück, dass Bonn zu einer „moralischen Diplomatie“ verpflichtet sei, mit der sich Waffenlieferungen an die Feinde Israels nicht vereinbaren ließen.<sup>78</sup> Das sozialdemokratische Gewerkschaftsblatt *Davar* beklagte eine „besorgniserregende Verschlechterung“ des deutsch-israelischen Verhältnisses. Die besonderen Beziehungen, wie sie David Ben-Gurion und Konrad Adenauer begründet hätten, würden von der Bundesrepublik in Frage gestellt, die sich zum Waffenlieferanten arabischer Staaten entwickle.<sup>79</sup> Einen negativen Wandel in Bonns Israel-Politik diagnostizierte auch die linksgerichtete *Jerusalem Post*. Das Rüstungsgeschäft mit Syrien wertete ein Leitartikel der Zeitung als Indiz dafür, dass die „Zeit deutscher Buße“ abgelaufen sein könnte.<sup>80</sup>

Allerdings argumentierte die israelische Presse nicht nur mit dem Holocaust, wenn sie sich gegen den Raketendeal wandte. In einem anderen *Haaretz*-Kommentar etwa wurde die Kritik vor allem gegenwartsbezogen begründet. Mit dem Exportgeschäft, so der Autor, verstoße die Bundesregierung gegen das von ihr selbst stets hochgehaltene Prinzip, dass Westdeutschland keine Waffen in Spannungsgebiete liefere. Dieser Grundsatz habe Israel geschadet (das von Bonn seit 1965 keine Kriegswaffen mehr erhielt), sei aber hinnehmbar gewesen, solange er auch arabischen Staaten den Weg zu deutschen Rüstungsgütern versperrt habe. Wenn nun jedoch Syrien deutsch-französische Panzerabwehrraketen bekomme, drohe sich das Kräftegleichgewicht im Nahen Osten zum Nachteil Israels zu verändern.<sup>81</sup>

Was den parlamentarischen Raum in Israel betrifft, waren sich Regierungslager und Opposition einig darin, dass Bonn die Waffenlieferungen an Syrien verhindern müsse. Auffallend ist dabei zweierlei: Zum einen war es – wie auch in der Presse – keineswegs speziell die Anhängerschaft Begins, die Bonn bei diesem Thema an die NS-Vergangenheit erinnerte. Als sich Oppositionsführer Shimon Peres, Chef der Arbeitspartei, am 8. Februar 1978 zu politischen Gesprächen in Bonn aufhielt, protestierte er gegen das Waffengeschäft und machte geltend, die bilateralen Beziehungen beider Länder seien „ohne die moralische Verpflichtung

<sup>78</sup> *Haaretz* vom 14.2.1978: „Bonn und Begins Orientierung“ (Hebr.).

<sup>79</sup> *Davar* vom 16.2.1978: „EG-Außenminister unterstützen Sadat“ (Hebr.), zit. nach: PAAA, Zwischenarchiv, Bd. 119.876, Schütz, Tel Aviv, an AA, Ref. 310, 16.2.1978, Nr. 179.

<sup>80</sup> *Jerusalem Post* vom 1.2.1978: „Germany’s Responsibility“.

<sup>81</sup> Vgl. *Haaretz* vom 1.2.1978: „Deutsche Waffen für Syrien“ (Hebr.).

Deutschlands Israel gegenüber undenkbar“.<sup>82</sup> Zum anderen nutzte der traditionell deutschlandferne *Likud* den Raketenstreit nicht etwa dazu, die einstige Fundamentalkritik am Aussöhnungskurs mit Bonn zu erneuern. Dies zeigte sich, als das Syrien-Geschäft am 8. Februar auf der Tagesordnung der *Knesset* stand.<sup>83</sup> In der Aussprache tat sich besonders der *Likud*-Vertreter Zalman Shoval hervor, ein Vertrauter von Außenminister Dayan.<sup>84</sup> Dass gerade Shoval das Wort ergriff, war insofern von Bedeutung, als er – im Unterschied zu vielen anderen Politikern seiner Partei – ein profiliertes Fürsprecher deutsch-israelischer Annäherung war.<sup>85</sup>

Seine Rede hatte ambivalenten Charakter. Sie enthielt eine deutliche Warnung an die Bundesregierung, aber ebenso ein Bekenntnis zur bilateralen Aussöhnungspolitik. Das Syrien-Geschäft, so Shoval, beschädige „die vielfältigen, schwierigen Anstrengungen, die das neue Deutschland seit Ende des Zweiten Weltkriegs unternommen hat und unternimmt, [...] um seine Beziehungen zum jüdischen Volk und seine moralische Stellung in den Augen der freien Welt zu rehabilitieren“.<sup>86</sup> Indem Shoval hier vom „neuen Deutschland“ sprach, das nach 1945 entstanden sei, verwies er auf einen Schlüsselbegriff, mit dem Ben-Gurion in den 1950er Jahren die Annäherung an die Bundesrepublik gerechtfertigt hatte – gegen den Widerstand jener Opposition, an deren Spitze damals Begin stand.<sup>87</sup> Zugleich versuchte Shoval, das gewachsene Kontaktgeflecht zwischen Israel und der Bundesrepublik als politische Ressource zu mobilisieren. Er appellierte an die „aufgeklärte westdeutsche Öffentlichkeit“ und an die Bonner Parteien, zu denen Israel „starke und freundschaftliche Beziehungen“ unterhalte. Für ihn sei unvorstellbar, dass sie sich mit den Raketenlieferungen abfinden könnten.<sup>88</sup>

Auch die beiden anderen *Knesset*-Abgeordneten, die zum Thema sprachen, stellten nicht die deutsch-israelischen Beziehungen als solche in Frage. Eliezer Avtabi von der Nationalreligiösen Partei, die Teil der Regierungskoalition war, fasste seinen Protest gegen das Syrien-Geschäft vielmehr in die Worte, „bei aller Freundschaft zwischen uns und Deutschland“ müsse Israel die Bundesrepublik warnen und sie „an die nicht so ferne Vergangenheit erinnern“.<sup>89</sup> Einen anderen

<sup>82</sup> Meldung der Nachrichtenagentur ddp vom 8.2.1978: „Peres betont moralische Verpflichtung Deutschlands“.

<sup>83</sup> Vgl. *Knesset*, Protokolle, 79. Sitzung der 9. *Knesset*, 8.2.1978, Anträge zu Tagesordnung, 5. Lieferung moderner Waffen an Syrien durch Deutschland und Frankreich (Hebr.), S. 1606–1609; fs.knesset.gov.il//9/Plenum/9\_ptm\_253892.pdf [26.7.2019].

<sup>84</sup> Zur Person Shovals vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 30.5.1978: „Israel bleibt im Westjordanland“.

<sup>85</sup> Vgl. Haaretz vom 13.6.1977: „Shoval in Deutschland. Fortsetzung der Freundschaft mit Bonn – einer der Grundsteine der Außenpolitik der Likud-Regierung“ (Hebr.). Auch das Interview des Autors mit Zalman Shoval, 3.6.2013 in Tel Aviv. Im „Likud“ – einem Parteienbündnis – gehörte Shoval nicht Begins „Cherut“-Partei an; vielmehr war er über die von Ben-Gurion 1969 gegründete Nationale Liste in den „Likud“ gelangt.

<sup>86</sup> *Knesset*, Protokolle, 79. Sitzung der 9. *Knesset*, 8.2.1978, S. 1606.

<sup>87</sup> Vgl. Yechiam Weitz, Ben-Gurions Weg zum „anderen Deutschland“ 1952–1963, in: VfZ 48 (2000), S. 255–279, und Shilon, Menachem Begin, S. 167.

<sup>88</sup> *Knesset*, Protokolle, 79. Sitzung der 9. *Knesset*, 8.2.1978, S. 1607.

<sup>89</sup> Ebenda, S. 1608.

Ton schlug wenige Monate später der *Likud*-Politiker Moshe Arens an, Vorsitzender des Außen- und Sicherheitsausschusses der *Knesset* (und späterer Verteidigungs- wie Außenminister Israels). Als er Ende Mai 1978 Bonn besuchte und sich dort ebenfalls gegen den Raketendeal wandte, argumentierte er nicht mit der NS-Zeit, sondern ausdrücklich mit den gemeinsamen Interessen, die Israel und die Bundesrepublik als westliche Demokratien verbänden.<sup>90</sup>

## VI. Reaktionen von Bundestag und westdeutscher Presse

Hatte Zalman Shoval in seiner *Knesset*-Rede an die westdeutschen Parteien appelliert, ihre Stimme gegen das Syrien-Geschäft zu erheben, so wurden solche Hoffnungen nicht enttäuscht. Tatsächlich gingen von Vertretern des Bundestags verschiedene Impulse aus, die Israels Position in der Kontroverse stärkten. Im Februar 1978 stellten mehrere Abgeordnete – fast alle aus den Reihen der SPD, einer von der FDP – zu dem Thema parlamentarische Anfragen an die eigene Regierung. Unter ihnen war etwa der Sozialdemokrat Heinz Westphal, prominenter Vertreter der Deutsch-Israelischen Gesellschaft (DIG). Er wollte von der Bundesregierung wissen, ob sie Frankreich verdeutlicht habe, dass solche Waffenlieferungen „unsere freundschaftlichen Beziehungen zum Staat Israel in unerträglicher Weise belasten“.<sup>91</sup> Im Juni 1978 legte der Kieler SPD-Abgeordnete Norbert Gansel mit mehreren Anfragen nach. Seine Initiative war besonders geeignet, die Regierung in Verlegenheit zu bringen, denn sie zielte darauf, Bonns formale Handlungsspielräume aufzudecken. Explizit bezog sich Gansel auf das Schmidt-Debré-Abkommen. Er fragte, ob Bonn sich darin nicht verpflichtet habe, innerdeutsches Recht zu wahren. Zugleich wollte Gansel wissen, ob die Regierung den Protest Israels gegen das Syrien-Geschäft als „Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik“ bewerte und welche Konsequenzen sich daraus ergäben.<sup>92</sup>

Kritik an der Bonner Rolle beim Syrien-Geschäft kam auch von den westdeutschen Gewerkschaften. Für den gesellschaftlichen Austausch mit Israel spielten sie seit jeher eine wichtige Rolle,<sup>93</sup> und im Raketenstreit vertraten sie nicht etwa die Interessen der heimischen Rüstungsindustrie. Yerucham Meshel, Generalsekretär der israelischen Gewerkschaft *Histadrut*, hatte den Chef des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB), Heinz Oskar Vetter, angeschrieben und ihm die Sorgen

<sup>90</sup> PAAA, Zwischenarchiv, Bd. 119.877, AA, Ref. 310, Vermerk: Besuch Moshe Arens, 30.5.1978, und Richter an Staatssekretär, 30.5.1978. Auch das Interview des Autors mit Moshe Arens, 23.4.2012 in Savyon.

<sup>91</sup> Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 8. Wahlperiode, 73. Sitzung, 17.2.1978, S. 5806; dipbt.bundestag.de/doc/btp/08/08073.pdf [22.7.2019].

<sup>92</sup> Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 8. Wahlperiode, 100. Sitzung, 22.6.1978, S. 7975 f.; dipbt.bundestag.de/doc/btp/08/08100.pdf [22.7.2019].

<sup>93</sup> Vgl. Gardner Feldman, *Special Relationship*, S. 224, und Dieter Schulte, *Eine Partnerschaft, die sich bewährt. Deutsch-israelische Gewerkschaftsbeziehungen*, in: *Tribüne* 37 (1998), S. 154–168.

Israels ob des Syrien-Geschäfts dargelegt. Vetter wandte sich daraufhin schriftlich mit der Bitte an Kanzler Schmidt, die Raketenlieferung zu verhindern.<sup>94</sup>

Zugunsten Israels engagierten sich ebenso Vertreter der oppositionellen CDU. Einer der vielen Protestbriefe, die Schmidt erreichten, stammte von Erik Blumenfeld, Präsident der DIG, Auschwitz-Überlebender und christdemokratischer Bundestagsabgeordneter.<sup>95</sup> Der Berliner CDU-Abgeordnete Jürgen Wohlrabe, Mitglied der deutsch-israelischen Parlamentariergruppe, sagte Anfang Mai bei einem Israel-Besuch zu, sich in Bonn gegen das Rüstungsgeschäft auszusprechen.<sup>96</sup> Gleiches gilt für den rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Bernhard Vogel (CDU), der Jerusalem einen Monat später besuchte.<sup>97</sup> Unter der Ägide von Bundestagspräsident Karl Carstens, ebenfalls CDU, kam es zu einer besonders markanten Initiative. Ab dem 23. Mai 1978 absolvierte eine Delegation des Bonner Parlaments, mit Carstens an der Spitze, einen mehrtägigen Besuch in Israel.<sup>98</sup> Der Termin hatte größere Bedeutung, weil Premier Begin zum ersten Mal politische Gäste aus Deutschland empfing. Tatsächlich wurde die Delegationsreise, wie die deutsche Botschaft in Tel Aviv anschließend resümierte, zu einem „Durchbruch in [den] israelisch-deutschen Beziehungen seit Regierungsübernahme Begins“.<sup>99</sup> Dafür war wohl mitentscheidend, dass Carstens und seine Reisepartner vor Ort versprachen, sich in Bonn für den Stopp der Raketenlieferungen einzusetzen.<sup>100</sup> Tatsächlich schrieb Carstens einen Tag nach dem Rückflug an Kanzler Schmidt. Er warnte vor einer „schweren Belastung“ der deutsch-israelischen Beziehungen und bat die Bundesregierung, gegenüber Paris dahingehend aktiv zu werden, dass die Raketenexporte an Damaskus eingestellt würden.<sup>101</sup>

Das Presse-Echo, das die Enthüllung des Syrien-Geschäfts in Westdeutschland fand, war uneinheitlich und schwächer als in Israel. In den großen Blättern wurde die Bonner Rolle beim Raketendeal ebenso verteidigt wie kritisiert. Und dabei

<sup>94</sup> Vgl. Maariv vom 3.5.1978: „Die Histadrut mobilisiert ihre internationalen Kontakte, um die Lieferung deutscher Waffen an Syrien zu verhindern“ (Hebr.).

<sup>95</sup> AdsD, Helmut-Schmidt-Archiv, 1/HSAA006806, Erik Blumenfeld, MdB, an Bundeskanzler Helmut Schmidt, 10.3.1978.

<sup>96</sup> Vgl. FAZ vom 6.5.1978: „Wohlrabe will Lieferung von Raketen an Syrien verhindern“.

<sup>97</sup> ISA, PMO-8192/4, Israelisches Außenministerium, Besuch des Vizekanzlers und Außenministers der BRD, Hans-Dietrich Genscher, in Israel, 28.-30.6.1978, Zur Diskussion empfohlene Themen (Hebr.), o. D., S. 2.

<sup>98</sup> Vgl. Jerusalem Post, 23.5.1978: „Bundestag Delegation To Be Met With Full Knesset Pomp“, und Karl Carstens, Erinnerungen und Erfahrungen, hrsg. von Kai von Jena/Reinhard Schmoekkel, Boppard am Rhein 1993, S. 500–503.

<sup>99</sup> PAAA, Zwischenarchiv, Bd. 119.872A, Schütz, Tel Aviv, an AA, Ref. 310, 29.5.1978, Nr. 578. Vgl. auch Haaretz vom 26.5.1978: „Besuch der Bundestagsdelegation signalisiert, dass das Eis zwischen der Likud-Regierung und Bonn gebrochen ist“ (Hebr.).

<sup>100</sup> Zum Gespräch mit Begin: PAAA, Zwischenarchiv, Bd. 119.872A, Tel Aviv, Schütz, an AA, Ref. 310, 26.5.1978, Nr. 571, und ISA, PMO-8192/3, Ministerium, Abt. Europa 1, an Botschaft, Bonn, 26.5.1978, Nr. 319. Vgl. auch Haaretz vom 29.5.1978: „Carstens: Ich werde mich dafür einsetzen, die Lieferung der ‚Milan‘-Raketen an Syrien zu verhindern“ (Hebr.).

<sup>101</sup> Bundesarchiv Koblenz (künftig: BArch), B 102/286047, Bundestagspräsident Karl Carstens an Bundeskanzler Helmut Schmidt, 29.5.1978.

waren jene Kritiker in der Minderheit, die explizit mit Israels Sicherheitsinteressen oder der Sorge um die deutsch-israelischen Beziehungen argumentierten.

Der *Spiegel* berichtete mit negativem Tenor über die Raketenlieferungen an Syrien. Als anstößig erschien dabei in erster Linie das deutsch-französische Modell der Koproduktionsexporte an sich. Es wurde als trickreiches Arrangement dargestellt, mit dem die Bundesrepublik von Waffendeals profitiere, die sie wegen ihrer Regel, nicht in Spannungsgebiete zu liefern, selbst nicht durchführen könne.<sup>102</sup> In der *SZ* äußerte sich Dieter Schröder zwar rüstungsexportkritisch, doch bezog er diese Haltung nur auf deutsche Direktausfuhren. Bei französischen Geschäften mit Waffen aus Koproduktion sah er hingegen ein „kaum lösbares Problem“. Denn Gemeinschaftsproduktion und Waffenstandardisierung, so der Autor, gehörten zu den vordringlichen Zielen der NATO, und dank der Rüstungskooperation habe die Bundesrepublik auch ihre politische Position innerhalb der Allianz verbessert.<sup>103</sup>

Nachdrücklicher noch wurde die Bundesregierung von der *Zeit* in Schutz genommen. Dietrich Strothmann zeigte sich empört über die Proteste von israelischer Regierung und Öffentlichkeit (ein Kollektiv, das im Untertitel als „die Juden“ zusammengefasst wurde). Sein Kommentar vermittelte den Eindruck, ein hysterisches Israel, geführt von einem vergangenheitsfixierten Premier, attackiere ohne Grund und Berechtigung die Bundesrepublik. Dabei übernahm Strothmann, bemerkenswert unkritisch, den öffentlichen Standpunkt der Bundesregierung, „daß Bonn bei diesem Raketenhandel völlig unbeteiligt ist und auch keine Handhabe hat, ihn zu verhindern“ – worüber die Regierung Begin, wie der Autor unterstellte, auch genau im Bilde sei.<sup>104</sup> Im israelischen Außenministerium sorgte speziell dieser *Zeit*-Artikel für Verärgerung. Dabei argwöhnte Yitzchak Minerbi, Leiter der Abteilung Europa 1, es sei vom Auswärtigen Amt „organisiert“, wenn in der deutschen Presse hinsichtlich des Syrien-Geschäfts negativ über Israel berichtet werde.<sup>105</sup>

Die konservative *Welt* wiederum solidarisierte sich ausdrücklich mit Israel. Autor Rudolf Stiege folgte ganz der Prämisse, die Bundesrepublik habe angesichts der Shoah eine Verantwortung für die Sicherheit des jüdischen Staats. In Israel wurde dieser Kommentar dankbar zur Kenntnis genommen. Während der erwähnten *Knesset*-Aussprache am 8. Februar zitierten gleich zwei Redner aus dem Artikel – zunächst *Likud*-Vertreter Zalman Shoval, dann Kalman Kahana von der ultra-orthodoxen Splitterpartei *Poalei Agudat Israel*. Mit den Worten des Springerblatts, übersetzt ins Hebräische, verurteilten es beide *Knesset*-Abgeordneten, dass

<sup>102</sup> Vgl. Der Spiegel vom 6.2.1978: „Waffenhandel: Was ist denn?“

<sup>103</sup> *SZ* vom 1.2.1978: „Finger weg von Waffengeschäften!“

<sup>104</sup> Die *Zeit* vom 10.2.1978: „Bonn in der Schußlinie. Der Raketenhandel bringt die Juden auf“.

<sup>105</sup> ISA, PMO-8192/3, Minerbi, Ministerium, an Meroz, Bonn, 14.2.1978, Nr. 164; mit ähnlicher Aussage: Ministerium, Abt. Europa 1, an Meroz, Bonn, 7.2.1978, Nr. 83 (Vize-Generaldirektor Alon zu Botschafter Schütz).

„ausgerechnet ein Land, in dessen Namen Auschwitz geschah, Waffen an einen arabischen Staat liefern läßt, der sie zur Vernichtung Israels einsetzen will“.<sup>106</sup>

## VII. Rückblende: Deutscher Umgang mit französischen Exporten 1974 bis 1977

Die Bundesregierung bewegte sich auf einem schmalen Grat zwischen Halbwahrheit und Täuschung, als sie nach Bekanntwerden des Syrien-Geschäfts auf die kritischen Stimmen aus Israel und dem eigenen Land reagierte. Was sie tatsächlich an Handlungsmöglichkeiten gegenüber Frankreich besaß, ergab sich aus zwei regulativen Bezugsrahmen, deren Zusammenspiel in der politischen Praxis schwergängig und wenig erprobt war. Das eine Element war das bilaterale Schmidt-Debré-Abkommen, das andere der Ausnahmekatalog für Einsprüche gegen Koproduktionsexporte, den der BSR 1977 mit dem „Flächenpapier“ einseitig beschlossen hatte. Richtig war demnach, dass Paris die Ausfuhr von Waffen aus Koproduktion eigenverantwortlich genehmigen konnte – wie das AA gegenüber israelischen Diplomaten, dem Bundestag und der Öffentlichkeit stets erklärte.<sup>107</sup> Irreführend war hingegen, wenn die Bundesregierung behauptete oder suggerierte, ihr fehle auch jede Handhabe, um der späteren Umsetzung solcher Ausfuhrprojekte entgegenzutreten.<sup>108</sup> Besonders dreist war indes, dass Bonner Vertreter den Diplomaten Israels offenbar auch weismachen wollten (wie man nur aus israelischen Akten erfährt), das AA und Schmidt hätten überhaupt erst aus der Zeitung vom Raketenvertrag mit Damaskus erfahren.<sup>109</sup>

An dieser Stelle ist eine Rückblende nötig, damit sich das Verhalten der Bundesregierung, ihr Wissensstand und ihre Handlungsoptionen richtig einordnen lassen. Zunächst einmal: Aus den Akten des AA geht klar hervor, dass Bonn die französischen Absichten, Raketen aus Koproduktion nach Syrien zu liefern, seit Jahren bekannt waren. Bereits im Juli 1975 hatte Frankreich die Bundesregierung darüber unterrichtet, den Verkauf von 1.700 Hot-Raketen an das Assad-Regime genehmigt zu haben; im November 1975 übermittelte Paris nach Bonn, man habe die Liefe-

<sup>106</sup> Die Welt vom 4.2.1978: „Deutsche Waffen gegen Israel“, und Knesset, Protokolle, 79. Sitzung der 9. Knesset, 8.2.1978, S. 1607 (Shoval) und S. 1609 (Kahana).

<sup>107</sup> Vgl. Aufzeichnung des StS Hermes, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 66, S. 335 (Hermes zu Meroz); Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 8. Wahlperiode, 73. Sitzung, 17.2.1978, S. 5806, sowie 75. Sitzung, 23.2.1978, S. 5940; [diptb.bundestag.de/doc/btp/08/08075.pdf](http://diptb.bundestag.de/doc/btp/08/08075.pdf) [22.7.2019] (jeweils AA-Staatsministerin Hildegard Hamm-Brücher), und Maariv vom 3.2.1978: „Bonn weist die Kritik in Israel am Waffengeschäft mit Syrien zurück“ (Hebr.; AA-Sprecher Jürgen Sudhoff).

<sup>108</sup> So etwa Genscher bei seinem Gespräch mit Begin am 29.6.1978; vgl. Gespräche des Bundesministers Genscher in Tel Aviv, 28./29.6.1978, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 203, S. 1018–1025, hier S. 1021. Zuvor hatte er sich schon gegenüber Meroz am 9.2.1978 in diesem Sinne geäußert; ISA, PMO-8192/3, Ruppin, Bonn, an Alon, Ministerium, 9.2.1978, Nr. 111.

<sup>109</sup> ISA, PMO-8192/3, Generaldirektor, Ministerium, an Meroz, Bonn, 17.2.1978, Nr. 208 (Botschafter Schütz zu Generaldirektor Evron), und Meroz, Bonn, an Alon, Ministerium, 7.2.1978, Nr. 81 (Hans-Jürgen Wischnewski, Staatsminister im Bundeskanzleramt, zu Botschafter Meroz).

zung von 4.400 Milan-Raketen an Syrien bewilligt.<sup>110</sup> Und im Juli 1977 wurden diese französischen Raketengeschäfte im AA-Nahostreferat kritisch erörtert.<sup>111</sup>

Tatsächlich hatte Frankreich die Bundesrepublik seit Beginn der Rüstungskoope-ration „regelmäßig über seine Exportvorhaben unterrichtet“, wie das AA im November 1977 festhielt.<sup>112</sup> Entsprechende Informationen liefen routinemäßig über die Verteidigungsministerien beider Länder,<sup>113</sup> erreichten offenkundig aber auch das AA. Und selbst wenn dahingestellt bleiben mag, inwieweit Kanzler Schmidt jeweils um die Details solcher Lieferungen wusste – die Problematik als solche war ihm vollauf bewusst, fanden doch unter seiner Leitung diverse Spitzengespräche der Bundesregierung statt, in denen die Frage französischer Koproduktionsexporte erörtert wurde. Wie er später in einem Memoirenband bekennen sollte, habe man bis Ende der 1970er Jahre entsprechende Ausfuhren Frankreichs an Drittstaaten „stillschweigend zur Kenntnis genommen“.<sup>114</sup> Dabei war Syrien nur einer von zahlreichen Abnehmern deutsch-französischer Koproduktionswaffen in der arabischen Welt. Unter Frankreichs Kunden fanden sich, wie Bonn bereits 1975 wusste, Saudi-Arabien (2.100 Hot-Raketen), der Libanon (360 Milan), Ägypten (das 200 – nach späteren Berichten 120<sup>115</sup> – Alpha Jets erwerben wollte), der Irak (3.750 Milan, 3.400 Hot), Kuwait (1.560 Milan, 1.200 Hot) und Abu Dhabi (1.200 Hot).<sup>116</sup> Im März 1976 bezifferte das AA die Kaufwünsche arabischer Staaten auf insgesamt mehr als 25.000 Hot und Milan.<sup>117</sup> Ursprünglich wollte Frankreich auch Israel beliefern; der geplante Export von 2.550 Milan-Raketen soll aber gescheitert sein, weil französische Firmen „arabische Repressionen“ fürchteten.<sup>118</sup>

Untersucht man nun, wie die Bundesregierung hinter den Kulissen auf Frankreichs Exportprojekte reagierte, so zeigt sich über die Jahre ein bemerkenswerter

<sup>110</sup> PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des MD Lautenschlager, 14.2.1978, VS-Bd. 9338 (422), S. 2. Wie es dort heißt, sei inzwischen der Export von weiteren 600 Hot genehmigt worden.

<sup>111</sup> PAAA, B 150, 1977, Aufzeichnung des VLR Richter, 21.7.1977, VS-Bd. 9338 (422).

<sup>112</sup> PAAA, B 150, 1977, Aufzeichnung des MDg Matthias, 4.11.1977, VS-Bd. 9336 (422), S. 6.

<sup>113</sup> PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des MD Lautenschlager, 14.2.1978, VS-Bd. 9338 (422), S. 1 f.

<sup>114</sup> Schmidt, *Deutsche und ihre Nachbarn*, Bd. 2, S. 217.

<sup>115</sup> Vgl. Aufzeichnung des MD Lautenschlager, 17.3.1976, in: AAPD 1976, Bd. 1, Dok. 81, S. 384–390, hier S. 386.

<sup>116</sup> Zu allen hier aufgezählten Ländern vgl. Aufzeichnung des MD Hermes, in: AAPD 1975, Bd. 1, Dok. 72, S. 344. Demnach hatte Paris die genannten Exportgeschäfte „in Aussicht genommen“. Zu Saudi-Arabien und Libanon vgl. Aufzeichnung des MD Hermes, in: AAPD 1974, Bd. 1, Dok. 91, S. 374. Zum Irak vgl. Aufzeichnung des MD Lautenschlager, in: AAPD 1976, Bd. 1, Dok. 81, S. 386. Dass die genannten Posten an Raketen auch geliefert wurden, legt ein AA-Papier nahe: PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des MD Lautenschlager, 31.10.1978, VS-Bd. 9521 (422), S. 2.

<sup>117</sup> Aufzeichnung des MDg Sigrist, 3.3.1976, in: AAPD 1976, Bd. 1, Dok. 70, S. 336, Anm. 9.

<sup>118</sup> Aufzeichnung des MD Hermes, in: AAPD 1975, Bd. 1, Dok. 72, S. 344. MD Hermes bezog sich hier auf „Informationen aus besonderer Quelle“. In einer Aufzeichnung von AA-Referat 422 aus dem Jahr 1983 heißt es dagegen, der betreffende Liefervertrag von 1975 sei nicht ausgeführt worden, „da Israel damals amerikanische Panzerabwehrwaffen unentgeltlich aus den USA erhielt“. Aufzeichnung des VLR I Henze, in: AAPD 1983, Bd. 2, Dok. 370, S. 1846.

Zickzackkurs – bei insgesamt abnehmender Interventionsbereitschaft. Von 1974 bis 1976 vertrat Bonn, zumindest dem eigenen Anspruch nach, eine restriktive Linie. Demnach sollten Nahost-Exporte von Waffen aus Koproduktion möglichst unterbleiben, deutsche Zulieferungen notfalls versagt werden. Mit dieser Position folgte die Regierung dem Rat des Auswärtigen Amts, während Kanzler Schmidt und die ebenfalls involvierten Bundesministerien für Verteidigung und Wirtschaft zu der Sichtweise neigten, bei deutschen Zulieferungen sei Frankreich ausfuhrrechtlich als „Endverbrauchsland“ zu betrachten.<sup>119</sup>

Im Oktober 1975 ließ Staatssekretär Hermes den Generalsekretär des französischen Außenministeriums, Geoffroy Chodron de Courcel, bei einem Treffen in Paris wissen, die Bundesregierung werde künftig wohl deutsche Zulieferungen für französische Rüstungsgeschäfte mit Nahost-Staaten verweigern müssen. Ein möglicher Ausweg sei, dass Frankreich sich mit den USA (dem Hauptwaffenlieferanten Israels) über solche Exportprojekte abstimme und so ausgeschlossen werde, dass von ihnen eine „friedensstörende Wirkung“ ausgehe – eine Konditionierung, die Courcel rundheraus ablehnte. Erfolglos blieb auch Hermes' Bitte, Paris möge die Bundesregierung in Zukunft schon konsultieren, bevor Verträge über die Lieferung von Koproduktionswaffen in Spannungsgebiete angebahnt würden.<sup>120</sup> Denn bislang konnte Bonn in solchen Fällen immer erst nachträglich intervenieren – sogar erst dann, wenn die nötigen Zulieferungen aus der Bundesrepublik bereits stattgefunden hatten.<sup>121</sup>

Paris pochte zwar stets auf den Grundsatz des Schmidt-Debré-Abkommens, wonach jeder Kooperationspartner über Exportprojekte frei entscheiden könne. Und wiederholt drohte Frankreich damit, die gemeinsam entwickelten Waffen eben allein herzustellen, sollte die Bundesrepublik erforderliche Zulieferungen verweigern.<sup>122</sup> Dennoch sind diverse Fälle aktenkundig geworden, in denen die Bundesregierung eben doch ihre Einspruchsmöglichkeiten nutzte – ohne dass die Rüstungskooperation daran zerbrochen wäre.<sup>123</sup> Erstens erhob Bonn erfolg-

<sup>119</sup> Aufzeichnung des MD Sanne, Bundeskanzleramt, 18.12.1974, in: AAPD 1974, Bd. 2: 1. Juli bis 31. Dezember 1974, Dok. 378, S. 1665–1668, hier S. 1665; zur Position des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) vgl. Aufzeichnung des MD Hermes, in: AAPD 1975, Bd. 1, Dok. 72, S. 341, Anm. 4, und S. 343, sowie Aufzeichnung des MDg Lautenschlager, in: Ebenda, Dok. 17, S. 97 f.

<sup>120</sup> Zit. nach Aufzeichnung des StS Hermes, 20.10.1975, in: AAPD 1975, Bd. 2: 1. Juli bis 31. Dezember 1975, Dok. 310, S. 1441–1446, hier S. 1443; vgl. auch S. 1445. Am 17.2.1978 wurde dieses Ersuchen von StS Hermes gegenüber Courcels Nachfolger Soutou wiederholt; vgl. Aufzeichnung des VLR Bosch, 20.2.1978, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 53, S. 277–281, hier S. 278 f.

<sup>121</sup> Vgl. Richtlinie der Bundesregierung für den Rüstungsexport, in: AAPD 1976, Bd. 1, Dok. 195, S. 910.

<sup>122</sup> Vgl. Aufzeichnung des MDg Lautenschlager, in: AAPD 1975, Bd. 1, Dok. 17, S. 97; Aufzeichnung des MD Hermes, in: Ebenda, Dok. 72, S. 342, und Aufzeichnung des MDg Matthias, 8.7.1977, in: AAPD 1977, Bd. 2: 1. Juli bis 31. Dezember 1977, Dok. 179, S. 923–929, hier S. 924 und S. 928.

<sup>123</sup> Vgl. Kocs, *Autonomy or Power*, S. 119.

reich Sicherheitsbedenken gegen geplante Exporte an Finnland und Jugoslawien.<sup>124</sup> Zweitens reagierte die Bundesregierung sehr empfindlich, als Frankreich Milan-Raketen an Südafrika verkaufte.<sup>125</sup> Im November 1975 nahm das AA den Standpunkt ein, deutsche Zulieferungen für Waffengeschäfte mit dem international geächteten Apartheidregime seien zu verweigern, weil ansonsten erhebliche Belastungen im Verhältnis zu Ländern der Dritten Welt drohten.<sup>126</sup> Am 2. Februar 1977 beschloss der BSR, gegenüber Paris klarzustellen, dass für Exporte von Koproduktionswaffen an Südafrika „*keinesfalls* die deutsche Zustimmung zu erlangen sein werde“.<sup>127</sup> Ein Jahr später hieß es in Bonn, Frankreich habe alle Lieferungen entsprechender Rüstungsgüter an Südafrika eingestellt.<sup>128</sup>

Drittens blockierten Schmidt und Genscher im März 1976 das französische Ansinnen, Ägypten 120 Exemplare des Alpha Jet zu verkaufen.<sup>129</sup> Über die Lieferung der Maschinen hatten Paris und Kairo bereits einen Vertrag unterzeichnet.<sup>130</sup> Druck auf Bonn, das Geschäft zu billigen, kam vom ägyptischen Staatschef Anwar as-Sadat<sup>131</sup> ebenso wie vom französischen Präsidenten Giscard,<sup>132</sup> der in dieser Sache offenkundig nicht über die Köpfe der Deutschen hinweg entscheiden wollte. Nach dem negativen Votum zum Alpha Jet versicherte Ministerialdirigent Hans Werner Loeck, im Kanzleramt zuständig für auswärtige Beziehungen, dem israelischen Gesandten Eitan Ruppin, die Bundesregierung leiste „substantiellen“ Widerstand gegen problematische Koproduktionsexporte der Franzosen.<sup>133</sup>

US-Diplomaten in Bonn erfuhren von einem Vertreter des Auswärtigen Amts, Schmidt habe den Flugzeug-Deal mit Kairo verhindert, weil sich die Bundesrepu-

<sup>124</sup> So die Aussage des französischen Generalsekretärs Soutou; vgl. Aufzeichnung des VLR Bosch, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 53, S. 279.

<sup>125</sup> Zu diesen Lieferungen, die 1976 erfolgt sein sollen: PAAA, B 150, 1977, Aufzeichnung des VLR I Müller, 4.2.1977, VS-Bd. 10020 (312); vgl. auch Aufzeichnung des MDg Matthias, in: AAPD 1977, Bd. 2, Dok. 179, S. 929.

<sup>126</sup> Vgl. Aufzeichnung des MD Lautenschlager, 13.11.1975, in: AAPD 1975, Bd. 2, Dok. 343, S. 1608–1615, hier S. 1613.

<sup>127</sup> PAAA, B 150, 1977, Aufzeichnung des VLR I Müller, 4.2.1977, VS-Bd. 10020 (312); Hervorhebung im Original.

<sup>128</sup> PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des VLR I Pabsch, 17.4.1978, VS-Bd. 9336 (422), S. 2. Ebenso zu Frankreichs Rüstungsexportpolitik gegenüber Südafrika vgl. Aufzeichnung des StS Hermes, in: AAPD 1975, Bd. 2, Dok. 310, S. 1442 und S. 1444.

<sup>129</sup> Vgl. Aufzeichnung des MD Lautenschlager, in: AAPD 1976, Bd. 1, Dok. 81, S. 390, Anm. 20; 156. Kabinettsitzung, 31.3.1976, Sadat-Besuch (Kabinettsprotokolle der Bundesregierung online); [www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1976k/kap1\\_1/kap2\\_13/para3\\_7.html](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1976k/kap1_1/kap2_13/para3_7.html) [24.7.2019], und Aufzeichnung des Bundeskanzlers Schmidt, 13.7.1976, in: AAPD 1976, Bd. 2: 1. Juli bis 31. Dezember 1976, Dok. 227, S. 1051–1055, hier S. 1055.

<sup>130</sup> Vgl. Aufzeichnung des MD Lautenschlager, in: AAPD 1976, Bd. 1, Dok. 81, S. 387; zu Vor- und Nachgeschichte vgl. Aufzeichnung des MD Lautenschlager, in: AAPD 1977, Bd. 1, Dok. 16, S. 98, Anm. 19.

<sup>131</sup> Vgl. Botschafter Steltzer, Kairo, an das Auswärtige Amt, 14.1.1976, in: AAPD 1976, Bd. 1, Dok. 7, S. 30–33, hier S. 32.

<sup>132</sup> Vgl. Aufzeichnung des MD Lautenschlager, in: Ebenda, Dok. 81, S. 390.

<sup>133</sup> ISA, MFA-2735/13, undatiertes Auszug aus einem von Ruppin verfassten Bericht.

blik ihrer „historischen Verantwortung“ gegenüber Israel „überaus bewusst“ sei.<sup>134</sup> Diese Begründung des deutschen Vetos ist insofern erstaunlich, als sie im internen Diskurs der Bundesregierung keine Rolle spielte, ebenso wenig im Bonner Austausch mit Israel. Zwar warnten Genscher und Hermes gegenüber anderen Ressorts durchaus vor den Negativfolgen, die französische Nahost-Geschäfte für Israel und die deutsch-israelischen Beziehungen haben könnten.<sup>135</sup> Das heißt aber nicht zwangsläufig, dass die Bonner Diplomatie dem Postulat folgte, wegen der NS-Vergangenheit zu besonderer Rücksicht auf die Sicherheit des jüdischen Staats gehalten zu sein. Die für Nahost zuständigen Beamten des Auswärtigen Amts, die Mitte der 1970er Jahre von Koproduktionsexporten an arabische Staaten abrieten, folgten einer ganz anderen Argumentation. Ihre Sorge galt dabei mindestens so sehr den deutsch-arabischen wie den deutsch-israelischen Beziehungen. Demnach musste Bonn seinen Neutralitätsanspruch im Nahostkonflikt wahren, um Israel gegenüber nicht „erpressbar“ zu werden. Wenn Rüstungsgüter mit deutschen Komponenten an arabische Staaten verkauft würden, so der Kerngedanke einschlägiger AA-Papiere jener Zeit, könnte sich Bonn dem Druck Jerusalems nicht entziehen, in kompensatorischer Weise auch Waffenhilfe für Israel zu leisten. Dadurch wiederum würden die Beziehungen der Bundesrepublik zur arabischen Welt womöglich ähnlich beschädigt, wie dies 1965 geschehen war, nachdem die von Adenauer und Strauß betriebenen Rüstungslieferungen an Israel aufgefliegen waren.<sup>136</sup>

Die restriktive Haltung der Nahost-Diplomaten wurde jedoch 1977 im AA überstimmt, als die Bundesregierung, mit Genschers Billigung, einen Kurswechsel in der Frage französischer Koproduktionsexporte vollzog. Wie der BSR am 9. November beschloss, würde er Frankreichs Vorhaben nicht widersprechen, der Arabischen Organisation für Industrialisierung (AOI), die unter ägyptischer Führung stand, Lizenzen zum Bau von 200 Alpha Jets und zur Produktion von Hot-Raketen zu erteilen. Hinter dem BSR-Beschluss stand kein formaler Sachzwang, sondern eine – so Genscher explizit – „Veränderung unserer Politik hinsichtlich des Rüstungsexportes“.<sup>137</sup> Wie das Spitzengremium feststellte, messe man „der

<sup>134</sup> NARA, Hillenbrand, Bonn, an Secretary of State, Washington D.C., 7.4.1976; aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=32061&dt=2082&dl=1345 [30.7.2019]; Übersetzung aus dem Englischen von Hubert Leber.

<sup>135</sup> Zu Genscher vgl. Aufzeichnung des MD Sanne, in: AAPD 1974, Bd. 2, Dok. 378, S. 1665 f.; zu Hermes vgl. Aufzeichnung des MD Hermes, in: AAPD 1975, Bd. 1, Dok. 72, S. 344.

<sup>136</sup> Vgl. Aufzeichnung des MD Lahn, 4.11.1975, in: AAPD 1975, Bd. 2, Dok. 331, S. 1547–1551, hier S. 1549; Aufzeichnung des Kapitäns zur See Borgemeister, Bundeskanzleramt, 23.2.1976, in: AAPD 1976, Bd. 1, Dok. 59, S. 279–281, hier S. 280, Anm. 8 (MD Lahn 13.2.1976). Auch: PAAA, B 150, 1977, Aufzeichnung des VLR Richter, 21.7.1977, VS-Bd. 9338 (422).

<sup>137</sup> Sitzung des Bundessicherheitsrats, 9.11.1977, in: AAPD 1977, Bd. 2, Dok. 318, S. 1524–1534, hier S. 1524. So Genscher auch gegenüber dem französischen Außenminister Guiringaud; vgl. Aufzeichnung des MD Blech, 20.11.1977, in: Ebenda, Dok. 329, S. 1573–1582, hier S. 1577 f.

deutsch-französischen Rüstungskooperation eine höhere Bedeutung zu als einer möglichen Beeinträchtigung unserer außenpolitischen Belange“.<sup>138</sup>

Begünstigt wurde diese Entscheidung durch den Umstand, dass die Bundesregierung ihren Kurs auch dort lockerte, wo es um deutsche Direktexporte an arabische Abnehmer ging. Dahinter standen beschäftigungspolitische Motive ebenso wie das Bestreben, die Beziehungen speziell zum strategisch wichtigen Ölstaat Saudi-Arabien zu fördern. Den Hintergrund bildete die krisenhafte Wirtschaftslage der Bundesrepublik, darüber hinaus war wohl auch der Bonner Anspruch von Belang, auf internationaler Bühne die Beschränkungen der Nachkriegszeit zunehmend hinter sich zu lassen. Der BSR hatte schon 1976 grünes Licht für die Lieferung von Kriegsschiffen an Anrainerstaaten des Persischen Golfs gegeben,<sup>139</sup> im Januar 1977 dann den Export einer Maschinengewehr-Fabrik nach Saudi-Arabien genehmigt.<sup>140</sup> Am 9. November 1977 bewilligte er zudem die Ausfuhr von Anlagen zur Munitions- oder Sprengstoffherstellung beziehungsweise Sprengstoffprüfung an Algerien, Dubai, Saudi-Arabien, Sudan und Tunesien.<sup>141</sup>

### VIII. Bonns geheime Mission im Quai d'Orsay

Das also war der Stand der Dinge, als die SZ am 27. Januar 1978 das französische Raketengeschäft mit Syrien enthüllte. Die Bundesregierung sah sich nun, anders als bei ihrem rüstungsexportpolitischen Lockerungsbeschluss kurz zuvor, einer öffentlichen Diskussion, israelischen Protesten und Kritik im eigenen Land ausgesetzt. Empfindlich reagierte das AA nicht zuletzt auf die negativen Stimmen in Israels Presse. Dabei unterstellte man intern – quasi spiegelbildlich zu den zitierten Vorwürfen in Jerusalem –, es handle sich um eine „orchestrierte Empörung“, die auf „Anstöße aus amtlichen Kreisen“ zurückgehe.<sup>142</sup> Allem Anschein nach bewirkte der öffentliche und diplomatische Druck, dass Bonn sich nun anschickte, den Kurs zu Koproduktionsexporten abermals zu korrigieren. Denn während die Bundesregierung sich nach außen hin machtlos gab, unternahm sie einen geheimen Vorstoß in Paris, um nach jahrelanger Untätigkeit den Raketen-

<sup>138</sup> PAAA, B 150, 1977, Aufzeichnung des Ref. 403, 9.11.1977, VS-Bd. 11093 (202); auch zitiert in Aufzeichnung des MDg Matthias, in: AAPD 1977, Bd. 2, Dok. 179, S. 927, Anm. 14. Vgl. auch das Protokoll der Sitzung des Bundessicherheitsrats, 9.11.1977, in: Ebenda, Dok. 318, zu Rüstungsexporten vgl. S. 1524 f.

<sup>139</sup> BArch, B 102/437651, Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi), Ref. IV B 4, Vermerk, Kriegsschiffexport in den Nahostraum, 8.1.1981; vgl. auch Aufzeichnung des MD Lautenschlager, 26.10.1976, in: AAPD 1976, Bd. 2, Dok. 317, S. 1444–1449, hier S. 1445 f., Anm. 8.

<sup>140</sup> PAAA, B 150, 1977, Ministergespräch im Bundeskanzleramt, 19.1.1977, VS-Bd. 14066 (010); vgl. auch Aufzeichnung des MDg Jesser, 24.1.1977, in: AAPD 1977, Bd. 1, Dok. 12, S. 66–68.

<sup>141</sup> Vgl. Sitzung des Bundessicherheitsrats, in: AAPD 1977, Bd. 2, Dok. 318, S. 1524 f. Details zu diesen Lieferungen: PAAA, B 150, 1977, Aufzeichnung des MDg Matthias, 4.11.1977, VS-Bd. 9336 (422), S. 2–6.

<sup>142</sup> Aufzeichnung des MD Meyer-Landrut, 3.2.1978, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 30, S. 183–187, hier S. 184 f. MD Meyer-Landrut war Leiter der Politischen Abteilung 3.

lieferungen an Syrien doch noch entgegenzutreten – die im Falle der Milan allerdings schon zu drei Vierteln abgewickelt waren.<sup>143</sup>

Am 17. Februar 1978 traf Staatssekretär Hermes im Quai d'Orsay mit Jean-Marie Soutou zusammen, dem Generalsekretär des französischen Außenministeriums (und Nachfolger Courcels).<sup>144</sup> Hermes ging auf die Probleme ein, die französische Koproduktionsexporte für Bonn mit sich bringen könnten, wobei er die vier Einspruchskriterien des „Flächenpapiers“ anführte. Zugleich berief er sich auf die Proteste Israels gegen das Syrien-Geschäft.<sup>145</sup> Wie er mitteilte, habe die Bundesregierung „Bedenken“ gegen die Auslieferung der Hot-Raketen an das Assad-Regime, die im April beginnen sollte, ebenso gegen die geplante Errichtung eines Reparatur- und Montagewerks für Hot im Irak – ein weiterer Problemfall Pariser Exportpolitik, mit dem sich Bonn 1978 befassen musste. Immerhin handelte es sich beim Irak nach AA-Urteil um den „potentiell gefährlichsten Aggressor in der Region“.<sup>146</sup> Wie Hermes erklärte, prüfe die Bundesregierung in beiden Fällen, ob sie „formell Gegenvorstellungen“ vorbringen werde.<sup>147</sup> Soutou nahm die Bonner Vorbehalte zunächst nur zur Kenntnis. Dabei unterstrich Hermes sein Anliegen mit einer bemerkenswert harten Ansage: „Wir wollen nicht in eine Situation kommen, wo wir vor die Wahl gestellt werden, wegen eines Ihrer Exportvorhaben, dem wir nicht zustimmen können, auch gegen die Kooperation mit Ihnen entscheiden zu müssen.“<sup>148</sup>

Doch so entschlossen sich Hermes bei seiner Vorsprache vom Februar 1978 auch gab – in den folgenden Monaten schwand der Bonner Interventionswille gegenüber Paris wieder dahin. Verantwortlich dafür war offenbar in erster Linie der Bundeskanzler, auch wenn die Rolle Genschers undurchsichtig bleibt. Bereits vor der Hermes-Mission hatte Schmidt den Franzosen signalisiert, dass sie keinen echten Widerstand von deutscher Seite zu gewärtigen hätten. Als am 7. Februar 1978 in Paris deutsch-französische Gipfelkonsultationen stattfanden, wurde kurz der anstehende Besuch des Staatssekretärs im Quai d'Orsay thematisiert. Dabei sagte Schmidt zu Präsident Giscard, die Bundesregierung sei „voll kooperativ“ auf dem Gebiet der Koproduktionsexporte; er bitte nur darum, sich „ohne öffentliches Geräusch“ abzustimmen.<sup>149</sup>

Mit der von Hermes in Paris angekündigten Prüfung ließ sich Bonn dann auffallend viel Zeit. Erst am 14. April 1978 fasste der BSR einen Beschluss in der

<sup>143</sup> PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des MD Lautenschlager, 14.2.1978, VS-Bd. 9338 (422), S. 2.

<sup>144</sup> Vgl. Aufzeichnung des VLR Bosch, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 53. Weitere Aufzeichnungen des Gesprächs: PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des StS Hermes, 20.2.1978, VS-Bd. 9338 (422), und Gesandter Lahusen, Paris, an das AA, 20.2.1978, Nr. 488, VS-Bd. 9338 (422).

<sup>145</sup> Vgl. Aufzeichnung des VLR Bosch, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 53, S. 277 f.

<sup>146</sup> PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des MD Meyer-Landrut, 13.2.1978, VS-Bd. 9340 (422), S. 1.

<sup>147</sup> PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des StS Hermes, 20.2.1978, VS-Bd. 9338 (422); vgl. auch Aufzeichnung des VLR Bosch, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 53, S. 281.

<sup>148</sup> Zit. nach ebenda, S. 280.

<sup>149</sup> PAAA, B 150, 1978, Deutsch-französische Konsultationen in Paris, 7.2.1978, VS-Bd. 525 (014), S. 4.

Sache,<sup>150</sup> also Mitte jenes Monats, ab dem die Hot-Raketen bereits an Syrien übergeben werden sollten. Für die Sitzung hatte die im AA für Rüstungsexporte zuständige Wirtschaftsabteilung eine Vorlage ausgearbeitet, nach der es bei der restriktiven Linie bleiben sollte. Demnach würde Bonn seine Bedenken in bilateralen Konsultationen mit Paris nun auch „formell“ erheben, mit dem Ziel, „Frankreich dazu zu bringen, von beiden Vorhaben Abstand zu nehmen“.<sup>151</sup> Das AA stützte sich dabei auf das vierte Einspruchskriterium des „Flächenpapiers“, das darauf zielte, eine drohende Belastung der eigenen Beziehungen mit dritten Staaten – im konkreten Fall: Israel – zu verhindern.<sup>152</sup> Und tatsächlich entschied der BSR, erneut in Paris vorstellig zu werden. Doch wurde auf der Sitzung das Mandat dafür gegenüber der AA-Vorlage substanziell abgeschwächt. Denn als Hermes am 14. Juni 1978 – wiederum zwei ganze Monate später – erneut mit Soutou zusammentraf, handelte es sich dabei nach Aussage des Staatssekretärs lediglich um ein Gespräch im Rahmen „informeller Konsultationen“.<sup>153</sup> Diese Verwässerung der Bonner Intervention hatte offenbar der Kanzler bewirkt, wenn vermutlich auch nicht allein, denn das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) lehnte in der Sache klaren Widerstand gegenüber Paris ebenfalls ab.<sup>154</sup> In der Sitzung des BSR betonte Schmidt, dass „die vom AA zu führenden Konsultationen nicht als solche im Sinne der deutsch-franz[ösischen] Regierungsvereinbarungen dargestellt werden sollten; eine Versagung der Zulieferung von Komponenten werde nicht ins Auge gefasst und solle auch nicht etwa angedroht werden“.<sup>155</sup>

Tatsächlich erklärte Hermes am 14. Juni gegenüber Soutou schon einleitend, Bonn denke nicht daran, deutsche Zulieferungen einzustellen.<sup>156</sup> Damit aber gab die Bundesregierung von vornherein das wichtigste Druckmittel aus der Hand, über das sie verfügte, um französische Exporte von Koproduktionsgütern zu beeinflussen. Natürlich wäre es technisch kaum mehr möglich gewesen, das Hot-Geschäft mit Syrien dadurch zu unterbinden, dass Bonn den Zulauf dafür benötigter Einzelkomponenten verweigert hätte, denn vermutlich waren die für Damaskus bestimmten Raketen längst produziert. Doch indem die Bundesregierung deutsche Zulieferungsversagungen generell ausschloss, fiel sie gleichsam hinter den regulativen Rahmen des Schmidt-Debré-Abkommens zurück, das dieses restriktive Instrument in Ausnahmefällen ausdrücklich zuließ. Hermes' Aussage musste die französische Seite als Signal verstehen, dass Bonn die Bitte um mehr Zurückhaltung bei Nahost-Exporten nicht sonderlich entschlossen vertrat. Der Staatssekretär formulierte denn auch entsprechend milde, die Bundesregierung

<sup>150</sup> PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des VLR I Pabsch, 17.4.1978, VS-Bd. 9336 (422), S. 1 f., und Aufzeichnung des Ref. 422, 12.6.1978, VS-Bd. 9338 (422), S. 1 f.

<sup>151</sup> PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des MD Lautenschlager, 6.4.1978, VS-Bd. 9336 (422), S. 5.

<sup>152</sup> BArch, B 102/286047, BMWi, Aufzeichnung des Ref. V A 4, 15.6.1978.

<sup>153</sup> Aufzeichnung des StS Hermes, 15.6.1978, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 188, S. 937–941, hier S. 938.

<sup>154</sup> PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des MD Lautenschlager, 6.4.1978, VS-Bd. 9336 (422), S. 4.

<sup>155</sup> PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des VLR I Pabsch, 17.4.1978, VS-Bd. 9336 (422), S. 1 f., und Aufzeichnung des Ref. 422, 12.6.1978, VS-Bd. 9338 (422), S. 2.

<sup>156</sup> Vgl. Aufzeichnung des StS Hermes, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 188, S. 938.

wolle Frankreich ihre „Besorgnisse“ vor Augen führen, „in der Hoffnung“, dies werde den Partner zum „Überdenken“ seiner Exportentscheidungen veranlassen.<sup>157</sup>

Erstaunlicherweise bezog Hermes die deutschen Vorbehalte nun aber nicht mehr allein auf das Syrien- und das Irak-Projekt, sondern gleichsam summarisch noch auf weitere Hot- und Milan-Geschäfte im Nahen Osten, die Paris genehmigt hatte<sup>158</sup> – mit dem Libanon,<sup>159</sup> Saudi-Arabien<sup>160</sup> und der AOI.<sup>161</sup> Dabei muss man fragen, ob der Bonner Vorstoß in Paris nicht umso erfolversprechender gewesen wäre, je spezifischer er französischen Einzelvorhaben gegolten hätte, zumal Saudi-Arabien und Ägypten selbst von den USA mit Waffen beliefert wurden und Bonn das französische Raketengeschäft mit der AOI noch im November 1977 ausdrücklich gebilligt hatte. So aber war die Intervention nicht nur formal unverbindlich, sondern auch wenig zielgenau – und ihr Ergebnis absehbar.

Bereits einen Tag vor Hermes' Treffen mit Soutou, am 13. Juni, hatte Frankreichs Außenminister Louis de Guiringaud seinem deutschen Amtskollegen Genscher bei (allgemeinen) deutsch-französischen Konsultationen klar gemacht, dass Paris am Vertrag mit Damaskus festhalten werde.<sup>162</sup> Genscher wie Hermes ließen ihre französischen Gesprächspartner freimütig wissen, in dieser Sache unter dem Druck Israels und seiner deutschen Fürsprecher zu stehen. Beide verwiesen auf den Besuch der Carstens-Delegation in Jerusalem, der gerade zwei Wochen zurücklag. Auf Guiringaud und Soutou machte dies wenig Eindruck. Der Generalsekretär argumentierte nicht zuletzt mit dem eingetretenen Zeitverzug. Die Milan-Lieferungen an Syrien, so Soutou, seien bereits abgeschlossen; bei ihrer Aufnahme habe man die Bundesregierung informiert, ohne dass damals eine Reaktion erfolgt sei. Von den Hot-Raketen seien schon einige hundert geliefert. Auch im Falle des Hot-Projekts mit dem Irak könne sich Frankreich nicht mehr aus den geschlossenen Verträgen lösen.<sup>163</sup>

So lange die Bundesregierung mit ihrer Vorsprache in Paris zugewartet hatte, so hastig trat sie nun den Rückzug an. Am 16. Juni 1978, nur zwei Tage nach dem Gespräch zwischen Hermes und Soutou, tagte der BSR abermals. Er beschloss, gegen französische Lieferungen von Koproduktionswaffen an Nahost-Staaten keinen Einspruch zu erheben. Das Interesse der Bundesrepublik an der deutsch-französischen Rüstungskooperation, heißt es im Sitzungsprotokoll, „überwiegt gegenüber außenpolitischen Bedenken, die sich bei einem Export von Rüstungs-

<sup>157</sup> Ebenda.

<sup>158</sup> Vgl. ebenda, S. 939.

<sup>159</sup> Vgl. ebenda, S. 939, Anm. 10, und Aufzeichnung des MD Hermes, in: AAPD 1974, Bd. 1, Dok. 91, S. 374, und S. 374 f., Anm. 16.

<sup>160</sup> PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des MDg Dittmann, 23.3.1978, VS-Bd. 9341 (422); vgl. auch Aufzeichnung des MD Hermes, in: AAPD 1974, Bd. 1, Dok. 91, S. 374.

<sup>161</sup> PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des MD Lautenschlager, 6.6.1978, VS-Bd. 9336 (422).

<sup>162</sup> PAAA, B 150, 1978, VLR Müller-Chorus, zz. Paris, an StS Hermes, Nr. 1697, 13.6.1978, VS-Bd. 10617 (201).

<sup>163</sup> Vgl. Aufzeichnung des StS Hermes, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 188, S. 940.

gütern aus dieser Kooperation durch Frankreich in den Nahen Osten ergeben“.<sup>164</sup> Diese Entscheidung fiel nicht etwa gegen den Widerstand Genschers; der Außenminister hatte vielmehr den unmittelbaren Anstoß dazu gegeben. Er wollte sich nunmehr vom BSR ausdrücklich den Vorrang der deutsch-französischen Kooperation bestätigen lassen – und zwar mit Blick auf seinen Besuch in Israel, der Ende Juni 1978 anstand. Dabei legen die Akten sogar nahe, dass Genscher den BSR-Beschluss schon einleitete, bevor sich Hermes am 14. Juni überhaupt mit Soutou getroffen hatte.<sup>165</sup>

Insgesamt hinterlässt der Vorstoß, den Bonn zwischen Februar und Juni 1978 in Paris unternahm, einen zwiespältigen Eindruck. Die involvierten Akteure – Schmidt, Genscher, die Beamten des AA – mögen verschiedene Positionen vertreten haben, vielleicht auch wechselnd im Zeitablauf. Doch aufs Ganze gesehen war das Handeln der Bundesregierung bestenfalls halbherzig, womöglich sogar scheinheilig. Wie sie die Vorsprachen im Quai d’Orsay inhaltlich wie terminlich gestaltete, legt zumindest den Verdacht nahe, dass sie sich damit in erster Linie ein Alibi verschaffen wollte – ohne echten Willen, Paris zum Einlenken zu bringen, und im Bewusstsein, dass die französische Seite auf bloße deutsche „Besorgnisse“ hin ihre Ausfuhrpolitik kaum ändern würde. Zwar verschwieg das AA den Israelis zum damaligen Zeitpunkt die Treffen von Hermes mit Soutou; ansonsten wäre die Beteuerung kaum mehr glaubwürdig gewesen, Bonn habe keinerlei Einfluss auf französische Koproduktionsexporte. Doch wäre es in Zukunft nötig geworden – etwa im Fall des Einsatzes entsprechender Waffen gegen Israel –, hätte sich die Bundesregierung guten Gewissens darauf berufen können, bei den Franzosen doch einen Versuch zum Stopp bedenklicher Lieferungen unternommen zu haben.

## IX. Israels Diplomatie intern: Wahrnehmungen und Handlungswege

Bonn verhinderte also nicht, dass Tausende deutsch-französischer Raketen in den Besitz des Assad-Regimes gelangten. Von der deutschen Presse wurde kolportiert, Jerusalem wolle sich dafür von der Bundesregierung durch Finanzhilfe oder günstige Kredite entschädigen lassen.<sup>166</sup> Doch finden sich in den ausgewerteten Regierungsakten keine Hinweise, dass die deutsche Seite den Israelis für das Syriengeschäft eine substantielle Kompensation gewährt hätte, sei es auf finanziellem oder militärischem Gebiet, etwa in Form paralleler Waffenlieferungen an Israel.<sup>167</sup>

<sup>164</sup> PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des MD Lautenschlager, 28.7.1978, VS-Bd. 9336 (422).

<sup>165</sup> BArch, B 102/286047, BMWi, Aufzeichnung des Ref. V A 4, 15.6.1978, und BMVg, Ref. Rü II 5 an StS Schnell, 15.6.1978.

<sup>166</sup> Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 28.6.1978: „Dayan will Genscher auf den Zahn fühlen“; in (unkritischer) Anlehnung daran vgl. Hepperle, SPD und Israel, S. 266.

<sup>167</sup> So z. B. als interne Übersichten der Bundesregierung zu den Finanzbeziehungen mit Israel: PAAA, Zwischenarchiv, Bd. 119.883, AA, Ref. 310/BMZ, Finanzielle Zusammenarbeit mit Israel, 15.6.1978, und BArch, B 102/213314, BMWi, Ref. V B 6, 23.8.1978, Wirtschaftshilfe (Kapitalhilfe). Geprüft wurden zudem BMVg-Akten zur deutsch-israelischen Rüstungs-kooperation in den späten 1970er Jahren: BArch-MA, BW 1/185995 und BW 1/121309.

Insofern ist es durchaus erklärungsbedürftig, warum der Raketenstreit von 1978 keine dramatischere Krise im deutsch-israelischen Verhältnis auslöste. Zwar belastete das Thema monatelang die bilateralen Beziehungen, doch ein schweres Zerwürfnis zwischen Jerusalem und Bonn blieb aus, selbst der Tonfall in der öffentlichen Debatte verschärfte sich nicht. Dieser Befund lenkt den Blick auf die internen Entscheidungsabläufe der israelischen Regierung. Ebenso wie Bonn stand sie unter Handlungsdruck, seit der Rüstungsdeal mit Damaskus bekannt geworden war.

Tatsächlich kreisten die Überlegungen der israelischen Diplomaten monatelang um die Frage, ob sie die Auseinandersetzung mit Bonn eher zurückhaltend führen sollten oder offen konfrontativ. Dass sich das israelische Außenministerium auf eine gemäßigte Linie festlegte, dürfte vor allem auf die Empfehlungen von Botschafter Meroz zurückgegangen sein. Im Laufe der Kontroverse tendierte er immer stärker zu dem Ratschlag, Israels Standpunkt zwar nachdrücklich, doch in moderatem Ton und ohne öffentliche Attacken zu vertreten. Ein Kerngedanke des Botschafters war dabei, dass allzu große Angriffslust kontraproduktiv sein könne, weil dann die deutsche Seite – schon zur Gesichtswahrung – womöglich erst recht auf ihrer Position beharren würde. Dieses Argument sollte Meroz intern auch in künftigen deutsch-israelischen Kontroversen vorbringen, so während der Verjährungsdebatte von 1979 und während des Streits um Panzer für Saudi-Arabien 1981/82.<sup>168</sup> Demnach ließen sich Israels Anliegen in Bonn besser durchsetzen, wenn sie öffentlich vor allem von deutschen Akteuren vertreten würden. Zugleich hielt Meroz die *Hasbara*-Aktivitäten für wirkungsvoll, die seine Botschaft in Bonn verfolgte. *Hasbara* (Hebr. „Erklärung“) ist die israelische Variante von *Public Diplomacy* – einem Ansatz der modernen Diplomatie, der darauf zielt, die öffentliche Meinung anderer Länder im eigenen Sinne zu beeinflussen, etwa durch gezielte Ansprache von Journalisten, Politikern und Intellektuellen.<sup>169</sup>

Tatsächlich sah Meroz im Laufe des Raketenstreits vermehrt Anzeichen dafür, dass sich die Bundesregierung – ungeachtet ihrer Stellungnahmen gegenüber Israel – hinter den Kulissen in einem positiven Sinne verhalte. Allerdings besaß die israelische Seite nur ein lückenhaftes Bild von den Handlungsmöglichkeiten und Kursbestimmungen der Bundesregierung. Die Indizien, die für ein deutsches Entgegenkommen sprachen, beeindruckten Meroz deshalb wohl über Gebühr. Zwar wusste Israel „durch klassifizierte Informationen“ etwa von dem geheimen BSR-Beschluss, mit dem Bonn im November 1977 das französische AOI-Lizenzge-

<sup>168</sup> Zur Verjährungsdebatte: ISA, MFA-7243/2, Meroz, Bonn, an Ministerium, 28.1.1979, Nr. 155; vgl. auch Meroz, *Schwierige Mission*, S. 204; zur Saudi-Panzer-Debatte: ISA, MFA-6830/4, Meroz, Bonn, an Generaldirektor und Sasson, Ministerium, 17.1.1981, Nr. 156, und Meroz, Bonn, an Generaldirektor und Sasson, Ministerium, 9.2.1981, Nr. 71.

<sup>169</sup> Vgl. Shivi Greenfield, *Israeli Hasbara. Myths and Facts*, Jerusalem 2012, und Eytan Gilboa, *Public Diplomacy. The Missing Component in Israel's Foreign Policy*, in: *Israel Affairs* 12 (2006), S. 715–747.

schäft gebilligt hatte.<sup>170</sup> Unbekannt war den Israelis hingegen das interne Regelwerk der Bundesregierung für Rüstungsexporte von Koproduktionspartnern. Weder im Dialog mit Bonner Vertretern noch im internen Austausch beriefen sich israelische Diplomaten je auf die Einspruchskriterien des „Flächenpapiers“ – ja nicht einmal auf die Ausnahmeklausel des Schmidt-Debré-Abkommens, die damals sogar publik geworden war. „Bonn kann seine Zulieferungen verweigern, wenn deutsche Gesetze verletzt werden“, schrieb dazu der *Spiegel* im Oktober 1972.<sup>171</sup> Man muss es wohl als veritable Panne israelischer Nachrichtengewinnung werten, dass diese Information aus offener Quelle fünf Jahre später den Diplomaten des Lands nicht vorlag. Ansonsten hätten sie unschwer das deutsche KWKG zitieren können – es untersagte den Export von Wehrmaterial, wenn etwa das Risiko des Einsatzes bei einer „friedensstörenden Handlung“<sup>172</sup> bestand.

In der ersten Februar-Hälfte 1978 protestierte Meroz bei Hermes und Genscher gegen das Syrien-Geschäft. Mitte des Monats klagte er intern, die Bundesregierung suche den Eindruck zu erwecken, Israel gebe sich mit ihren offiziellen Erklärungen zufrieden. Daher drängte er die Zentrale in Jerusalem, sich auf fokussierte Aktivitäten in der Sache zu verständigen. Zugleich hob er positiv hervor, die Frage des Syrien-Geschäfts finde in der Bundesrepublik ein öffentliches Echo, das durchaus im israelischen Sinne sei. Dies geschehe „infolge der Reaktionen in Israel und unserer Hasbara in Bonn“.<sup>173</sup> Es bedurfte wohl keiner „Anstöße“ der Begin-Regierung (wie vom AA unterstellt),<sup>174</sup> damit die israelische Presse den Bonner Umgang mit dem Raketendeal missbilligte. Doch gibt es Quellenhinweise, dass das Jerusalemer Außenministerium solche Kritik von Zeitungskommentatoren durchaus zu fördern suchte.<sup>175</sup>

Am 20. Februar schrieb Meroz an den Generaldirektor des israelischen Außenministeriums, Evron, und an Vize-Generaldirektor Alon. In beiden Telegrammen plädierte er dafür, einen öffentlichen Streit um das Syrien-Geschäft bis auf weiteres zu vermeiden. Im AA, so der Botschafter, gebe es wegen des Rüstungsdeals „ein Unbehagen und sogar eine Distanzierung“; man wisse nicht, wie man aus der Verstrickung herauskomme. Meroz weiter: „Gerade die scharfe und formalistische Reaktion von Staatssekretär Hermes [...] hat ein ‚schlechtes Gewissen‘ erkennen lassen, denn es handelt sich um einen angenehmen und positiven Menschen, der uns im Allgemeinen gerne hilft.“<sup>176</sup> Für die Zukunft sei die Bundesregierung „an-

<sup>170</sup> ISA, PMO-8192/4, Besuch Genschers in Israel, o. D., S. 1. Die Information über den BSR-Beschluss war allerdings falsch datiert (nämlich auf Januar 1978) und unvollständig, da nur auf die Lizenz für Hot bezogen und nicht auch auf jene für den Alpha Jet.

<sup>171</sup> Der Spiegel vom 2.10.1972: „Waffengeschäft: Peinlicher Pakt“.

<sup>172</sup> BGBl. 1961, Teil I, S. 445: Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen in der Fassung vom 20.4.1961, § 6 Abs. 3 Nr. 1.

<sup>173</sup> ISA, PMO-8192/3, Meroz, Bonn, an Alon, Ministerium, 16.2.1978, Nr. 188.

<sup>174</sup> Vgl. Aufzeichnung des MD Meyer-Landrut, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 30, S. 184.

<sup>175</sup> So warf Meroz etwa am 9.2.1978 gegenüber seinem Ministerium die Frage auf, „ob es angebracht ist, die öffentliche Konfrontation fortzusetzen oder sie sogar zu verschärfen“. ISA, PMO-8192/3, Meroz, Bonn, an Alon, Ministerium, 9.2.1978, Nr. 98. Eine echte öffentliche Konfrontation hatte es bis dahin höchstens auf publizistischem Feld gegeben.

<sup>176</sup> ISA, PMO-8192/3, Meroz, Bonn, an Generaldirektor, Ministerium, 20.2.1978, Nr. 213.

scheinend“ bereit, die Problematik solcher Koproduktionsexporte zu beheben. Die israelische Seite, so Meroz, solle sich vorerst auf diplomatischen Druck beschränken, „um die Bereitschaft zu Korrekturen zu stärken“. <sup>177</sup> Außenminister Moshe Dayan bestätigte die Empfehlungen des Botschafters, <sup>178</sup> der sich daraufhin erneut an Staatssekretär Hermes wandte – und ihm am 28. Februar die israelische Demarche überbrachte.

Auch die zweite Begegnung zwischen Meroz und Hermes sollte keine inhaltliche Annäherung bringen. Dennoch hielt der Botschafter an seinem Rat fest, Zurückhaltung zu üben. Maßgeblich dafür war nicht zuletzt, dass Meroz von der Reise erfuhr, die Hermes bereits Mitte Februar in Sachen Koproduktion nach Paris unternommen hatte. Zwar hielt das AA den Israelis gegenüber die Mission geheim. Doch dem Botschafter wurde nach eigener Aussage von „einer führenden Quelle“ im BMVg darüber berichtet. Der Staatssekretär habe demnach – so schrieb Meroz nach Jerusalem – bei seinem Besuch in Paris versucht, „die Franzosen zu beeinflussen“, sei aber mit leeren Händen zurückgekehrt. <sup>179</sup>

Auf israelischer Seite musste man also verstanden haben, dass die offizielle Bonner Aussage, eine Intervention beim Koproduktionspartner sei schon formal nicht möglich, eine Schutzbehauptung war. Mehr Gewicht als dieser Unaufrichtigkeit maß Meroz jedoch der Tatsache bei, dass die Bundesregierung auf den israelischen Protest offenbar doch reagiert hatte und Frankreich gegenüber aktiv wurde. Am 2. März 1978 schrieb der Botschafter an Vize-Generaldirektor Alon und bekräftigte seine Handlungsempfehlung:

„Kurzfristig operativ hat mein zweites Gespräch mit Hermes nichts Neues gebracht und nicht befriedigt. Gleichzeitig denke ich, dass das Bewusstsein für die Berechtigung unserer Verstimmung gewachsen ist und echte Verlegenheit besteht. Dazu tragen natürlich auch die zusätzlichen [parlamentarischen] Anfragen bei, alle von der SPD (Dübber, Jahn, Sieglerschmidt). Die Reise von Hermes nach Paris (von der ich nicht von ihm selbst gehört habe) ist Beleg für die Verlegenheit. Die praktische Frage ist jetzt, ob die Chancen auf eine Korrektur der Kooperationsbedingungen für künftige besondere Fälle (und ich weiß, dass solche Chancen bestehen) durch eine scharfe öffentliche Kampagne gestärkt oder geschwächt werden, im Vergleich zu einer mehr oder weniger geräuschlosen politisch-diplomatischen Beharrlichkeit. Meine wohlüberlegte Meinung ist, dass eine All-out-Kampagne <sup>180</sup> dem Ziel nicht dienen würde. Unsere diplomatischen und Hasbara-bezogenen Aktivitäten unter Parlamentariern bleiben *nicht* ohne Eindruck. Eine Rückkehr zur öffentlichen Konfrontation würde Druck von Seiten der Industrie und der Gewerkschaften auf den Plan rufen“. <sup>181</sup>

<sup>177</sup> ISA, PMO-8192/3, Meroz, Bonn, an Alon, Ministerium, 20.2.1978, Nr. 210.

<sup>178</sup> ISA, PMO-8192/3, Alon, Ministerium, an Meroz, Bonn, 22.2.1978, Nr. 253.

<sup>179</sup> ISA, PMO-8192/3, Meroz, Bonn, an Alon, Ministerium, 1.3.1978, Nr. 61, S. 3.

<sup>180</sup> „All-out“ auch im Original auf Englisch.

<sup>181</sup> ISA, PMO-8192/3, Meroz, Bonn, an Alon, Ministerium, 2.3.1978, Nr. 12; Hervorhebung im Original.

Das Schreiben des Botschafters ist insofern aufschlussreich, als es Faktoren benennt, die gleichsam deeskalierend auf den deutsch-israelischen Raketenstreit wirkten. Dazu gehörte nicht nur, dass die Bonner Exekutive mit der Hermes-Mission auf Israels Proteste reagierte (und Meroz durch eine Indiskretion davon erfuhr). Eine wichtige Rolle spielte auch das Engagement von Bundestagsabgeordneten, die sich um das deutsch-israelische Verhältnis sorgten. Handlungsleitend war aber vor allem Meroz' Befürchtung, in einem Klima öffentlicher Konfrontation seien Israels Forderungen nur schwerer durchzusetzen. Überraschend ist, dass er die deutschen Gewerkschaften zu den Akteuren zählte, die im Streit um das Syrien-Geschäft einen negativen Einfluss ausüben könnten. Tatsächlich sollte sich ja immerhin DGB-Chef Vetter im Laufe der Kontroverse für die israelische Position einsetzen.

Auch in den folgenden Monaten hielt die israelische Diplomatie am Kurs der Zurückhaltung fest. Bestärkt haben dürfte sie dabei, dass verschiedene deutsche Politiker – Carstens, Vogel, Wohlrabe – bei Israel-Besuchen versprochen, in Bonn gegen den Rüstungsdeal aktiv zu werden. Ende Juni 1978 stand schließlich der Besuch von Außenminister Genscher in Jerusalem an. Am Vorabend der Visite versuchte man im israelischen Außenministerium, die aktuelle Position der Bundesregierung zum Syrien-Geschäft einzuschätzen. Die Bewertung fiel ambivalent aus. Halb zuversichtlich, halb skeptisch hieß es:

„Die Bundesregierung ist sich der Problematik des Themas und der öffentlichen Sensibilität in Israel wohlbewusst. Es gibt Anzeichen, dass sie einen Ausweg sucht, um den Prozess der Kooperation mit Frankreich zu ändern, obwohl sie formal jede Verantwortung von sich weist. Ungeachtet dieser Anzeichen besteht die Befürchtung, dass sie womöglich trotz allem fortfahren wird mit ihrer Politik einer schrittweisen Lieferung von Kriegsgerät an arabische Staaten, auch auf direktem Wege.“<sup>182</sup>

Treffend war diese Einschätzung insofern, als sie die widersprüchlichen Tendenzen erfasste, die Bonns Verhalten während der vergangenen Monate bestimmt hatten. Allerdings war man in Jerusalem nicht auf dem neuesten Stand – und daher zu optimistisch. Denn ihre Bemühungen, französische Koproduktionsexporte in den Nahen Osten zu hemmen, hatte die Bundesregierung zwei Wochen vor Genschers Israel-Besuch mit dem BSR-Beschluss vom 16. Juni 1978 in aller Form aufgegeben.

Als Menachem Begin den deutschen Außenminister dann am 29. Juni 1978 in seinem Jerusalemer Amtssitz empfing,<sup>183</sup> appellierte der Premier nicht weniger als

<sup>182</sup> ISA, PMO-8192/4, Besuch Genschers in Israel, o. D., S. 2.

<sup>183</sup> Für das deutsche Protokoll vgl. Gespräche des Bundesministers Genscher in Tel Aviv, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 203; zum Syrien-Geschäft konkret vgl. ebenda, S. 1021 f.; israelisches Protokoll: ISA, PMO-8192/4, Gespräch Ministerpräsident – Außenminister BRD, 29.6.1978, im Amt des Ministerpräsidenten (Hebr.).

drei Mal an seinen Gast, die Bundesregierung solle mit Frankreich in Kontakt treten und versuchen, den Rüstungsdeal zu unterbinden.<sup>184</sup> Genscher entgegnete, das Syrien-Geschäft „sei eine souveräne Entscheidung der Franzosen, die wir nicht beeinflussen könnten“.<sup>185</sup> Dabei boten Bonns zurückliegende Vorstöße in Paris, wie ernsthaft sie auch immer gewesen sein mochten, dem Außenminister nun eine wertvolle Argumentationshilfe. „Die Franzosen kennen unsere Position. Ich habe sie ihnen selbst dargelegt“, versicherte Genscher.<sup>186</sup> Einmal mehr erklärte er, dass Bonner Widerstand gegen einzelne französische Ausfuhrprojekte die bilaterale Rüstungskoooperation insgesamt zum Erliegen bringen müsste – was der Verteidigungsfähigkeit des Westens und damit auch den Interessen Israels schaden würde. Als eine Art Notlüge, die Beginns Beharrlichkeit geschuldet war, wird man Genschers Zusage deuten müssen, beim französischen Außenminister die Problematik der Koproduktionsexporte „nochmals anzusprechen“.<sup>187</sup> Denn zumindest für jeden substanziellen Einspruch in der Sache hatte er sich mit dem jüngsten BSR-Beschluss selbst das Mandat entzogen. Begin hingegen erwartete, die Bundesregierung würde in Paris intervenieren, um für die Zukunft eine Wiederholung von Fällen wie dem Syrien-Geschäft auszuschließen. Die israelischen Gefühle, so der Premier zu Genscher, seien „tief verletzt“.<sup>188</sup>

## X. Epilog: Deutsch-französische Raketen im Libanonkrieg 1982

Am 6. Juni 1982 marschierte die israelische Armee in den Libanon ein. Die Invasion gilt gemeinhin als größter Sündenfall in der Geschichte des Staats Israel, weil die Regierung Begin in den Krieg zog, ohne einem unmittelbaren Verteidigungsnotstand ausgesetzt zu sein.<sup>189</sup> Militärischer Hauptgegner war dabei nicht die reguläre Armee des Libanon, sondern die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO). Anfang der 1970er Jahre hatte sie im Süden des Lands eine Art Staat im Staate errichtet, von dem aus sie immer wieder Terrorangriffe auf die Zivilbevölkerung in Israel startete.<sup>190</sup> Die israelischen Streitkräfte stießen während ihres Vormarschs allerdings auch mit der syrischen Armee zusammen, die große Teile des östlichen Libanon kontrollierte, seit Damaskus 1976 militärisch in dem bürgerkriegsgeschüttelten Nachbarland interveniert hatte.<sup>191</sup>

<sup>184</sup> So laut israelischem Protokoll, ebenda, S. 2 f.

<sup>185</sup> Gespräche des Bundesministers Genscher in Tel Aviv, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 203, S. 1021.

<sup>186</sup> So laut israelischem Protokoll, ISA, PMO-8192/4, Gespräch Ministerpräsident – Außenminister BRD, 29.6.1978, im Amt des Ministerpräsidenten (Hebr.), S. 2 (Zitat aus dem Hebräischen übersetzt); ähnlich vgl. Gespräche des Bundesministers Genscher in Tel Aviv, in: AAPD 1978, Bd. 1, Dok. 203, S. 1021.

<sup>187</sup> Ebenda, S. 1022.

<sup>188</sup> Ebenda.

<sup>189</sup> Vgl. Peleg, *Foreign Policy*, S. 147–175, und Shindler, *Israel*, S. 115–123.

<sup>190</sup> Vgl. Jeffrey Herf, *Undeclared Wars with Israel. East Germany and the West German Far Left, 1967–1989*, New York 2016, S. 386–414, und Shilon, *Menachem Begin*, S. 363–378.

<sup>191</sup> Vgl. Stäheli, *Syrische Aussenpolitik*, S. 271–283.

Der Libanonfeldzug trug Israel weltweite Kritik ein und prägt bis heute vielfach ein negatives Bild der Regierung Begin, auch in Deutschland. Kaum bekannt zu sein scheint, dass in diesem Krieg israelische Soldaten mit Waffen verletzt und getötet wurden, deren Komponenten teilweise aus der Bundesrepublik stammten. Dabei ist es keineswegs neu, dass Syrien 1982 auch Hot-Raketen gegen die israelische Armee einsetzte. Entsprechende Angaben finden sich in zahlreichen Darstellungen zum Libanonkrieg, die bereits in den 1980er Jahren erschienen sind.<sup>192</sup> Der Einsatz dieser Panzerabwehrraketen blieb ohne entscheidende Wirkung auf das militärische Gesamtgeschehen, beeinflusste punktuell aber durchaus den Kriegsverlauf.

Als Einheiten von Israels 162. Panzerdivision am 8. Juni 1982 auf das Dorf Ain Zhalta vorrückten, das etwa 30 Kilometer südöstlich von Beirut liegt, zeigte sich unerwartete Gegenwehr. Ein Hubschrauber vom Typ Gazelle (französischer Herkunft) tauchte am Himmel auf und feuerte nacheinander zwei Hot-Raketen auf die israelische Kolonne ab, die gerade eine Engstelle passierte; ein Panzer geriet in Brand.<sup>193</sup> Zum ersten Mal in der Geschichte des Nahostkonflikts hatte eine arabische Armee einen Kampfhubschrauber gegen Israel eingesetzt. Die israelischen Panzerbesatzungen reagierten geschockt,<sup>194</sup> der Vormarsch kam zum Stillstand, und begünstigt durch die Verzögerung entbrannte zwischen beiden Seiten die Schlacht von Ain Zhalta, eines der besonders verlustreichen Gefechte dieses Kriegs.<sup>195</sup> Im Libanon erwies sich die Hot als tödliche Waffe für israelische Soldaten.<sup>196</sup> Kommandeure und Panzerbesatzungen berichteten später, dass die Rakete eine äußerst effektive Waffe sei, die Syrien „mit verheererender Wirkung“ eingesetzt habe.<sup>197</sup> Wie Israel eingestand, verloren seine Streitkräfte dadurch insgesamt sieben Panzer.<sup>198</sup>

Der Fall ist umso gravierender, als die Bundesrepublik nicht allein durch Zulieferungen an Frankreich dazu beigetragen hatte, das Assad-Regime mit Hot-Raketen aufzurüsten. 1978 waren deutsche Techniker der Firma MBB nach Syrien gereist, um dort einheimisches Personal in Gebrauch und Wartung der Flugkörper einzuweisen. Das Auswärtige Amt erfuhr davon erst nachträglich von einem Manager des Unternehmens und zeigte sich „entsetzt“ – hatte offenkundig zuvor

<sup>192</sup> Allerdings wird nirgends die deutsch-französische Herkunft der Waffen erwähnt; vgl. Ze'ev Schiff/Ehud Ya'ari, *Israel's Lebanon War*, New York 1984; Richard Gabriel, *Operation Peace for Galilee. The Israeli-PLO War in Lebanon*, New York 1984, und Thomas Davis, *40Km into Lebanon. Israel's 1982 Invasion*, Washington 1987.

<sup>193</sup> Vgl. Schiff/Ya'ari, *War*, S. 160 f. Die Soldaten dieses Panzers wurden demnach alle verletzt, konnten aber gerettet werden.

<sup>194</sup> Vgl. George W. Gawrych, *Attack Helicopter Operations. Attack Helicopters in Lebanon, 1982*, in: Roger J. Spiller (Hrsg.), *Combined Arms in Battle since 1939*, Kansas 1992, S. 35–41, hier S. 37.

<sup>195</sup> Vgl. Schiff/Ya'ari, *War*, S. 161; Davis, *Lebanon*, S. 90–92, und Pollack, *Arabs at War*, S. 530 f.

<sup>196</sup> Vgl. Gabriel, *Operation Peace for Galilee*, S. 102. Wie viele israelische Soldaten durch Hot-Raketen getötet oder verletzt wurden, geht – wenig überraschend – aus der Literatur nicht hervor.

<sup>197</sup> Ebenda, S. 212; Übersetzung von Hubert Leber. Vgl. auch ebenda, S. 200.

<sup>198</sup> Vgl. Gawrych, *Attack Helicopter Operations*, in: Spiller (Hrsg.), *Combined Arms*, S. 39.

aber auch keine Vorkehrungen getroffen, um ein solches Szenario zu verhindern.<sup>199</sup>

Syrien setzte im Libanonkrieg ebenso Milan-Raketen gegen die israelischen Streitkräfte ein.<sup>200</sup> Möglicherweise nutzten auch Kämpfer der PLO diese tragbare Waffe. So erfuhr die israelische Armee beim Versuch, auf den Beirut Flughafen vorzurücken, starken Widerstand durch Kräfte von PLO und syrischer Armee, die sich eingegraben hatten und unter anderem mit Milan-Geschossen ausgerüstet waren.<sup>201</sup> Dass militante Palästinenser über deutsch-französische Kriegswaffen verfügten, war zu diesem Zeitpunkt in Bonn längst bekannt. Bereits im Januar 1982 hatte die bundesdeutsche Botschaft in Beirut dem Auswärtigen Amt berichtet, im Süden des Libanon seien Milan-Raketen bei Palästinensern aufgetaucht.<sup>202</sup> Das AA antwortete lakonisch, angesichts der französischen Raketenlieferungen an Syrien und den Libanon sei diese Nachricht „nicht erstaunlich“.<sup>203</sup>

## XI. Ergebnisse und Ausblick

Der Blick hinter die Kulissen des Raketenstreits von 1978 gibt Anlass, ein Stereotyp in Frage zu stellen, das viele jüngere Darstellungen zur Geschichte der deutsch-israelischen Beziehungen prägt: Seit den Anfängen der Bundesrepublik sei es eine Art Grundkonstante (west-)deutscher Außenpolitik, im Bewusstsein historischer Schuld dem Staat Israel besondere Rücksicht zuteilwerden zu lassen, gerade auf dem Feld der Sicherheitspolitik.<sup>204</sup> Überprüft man dieses Stereotyp am konkreten Einzelfall, so erscheint es als ahistorische Rückprojektion eines Verantwortungspostulats, das zum Kanon heutiger Berliner Israel-Politik gehören mag,<sup>205</sup> sich tatsächlich aber erst im Laufe der letzten Jahrzehnte herausgebildet hat. Denn im Raketenstreit mit Israel folgte die Regierung Schmidt/Genscher faktisch einem „normalisierten“, an nüchternen Sachinteressen orientierten Ver-

<sup>199</sup> PAAA, B 150, 1978, Aufzeichnung des VLR I Pabsch, 6.10.1978, VS-Bd. 9338 (422); StS Hermes an StS Schnell, BMVg, 13.10.1978, VS-Bd. 9338 (422); vgl. auch Aufzeichnung des VLR I Pabsch, 30.10.1978, in: AAPD 1978, Bd. 2: 1. Juli bis 31. Dezember 1978, Dok. 333, S. 1635–1638.

<sup>200</sup> Vgl. Der Spiegel vom 24.8.1987: „Rüstung: Bohrender Stachel“.

<sup>201</sup> Vgl. George C. Solley, *The Israeli Experience in Lebanon, 1982–1985*, Quantico 1987; [www.globalsecurity.org/military/library/report/1987/SGC.htm](http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1987/SGC.htm) [2.7.2019].

<sup>202</sup> PAAA, B 150, 1982, Botschafter Schmidt-Dornedden, Beirut, an das AA, 19.1.1982, Nr. 25, VS-Bd. 10406 (422). Demnach waren Milan-Raketen ebenso an christlich-phalangistische Milizen im Südlibanon gelangt, die mit Israel verbündet waren.

<sup>203</sup> PAAA, B 150, 1982, VLR I Henze an Botschaft, Beirut, 29.1.1982, Nr. 521, VS-Bd. 10406 (422), und Aufzeichnung des VLR I Henze, 4.2.1982, VS-Bd. 10406 (422). Demnach waren laut französischer Auskunft mit dem Libanon gar keine Lieferverträge abgeschlossen worden.

<sup>204</sup> Vgl. exemplarisch Werner Sonne, *Staatsräson? Wie Deutschland für Israels Sicherheit haftet*, Berlin 2013, S. 10 f. und S. 37–60.

<sup>205</sup> Beispielhaft etwa die vom Bundestag verabschiedete Erklärung: „70 Jahre Gründung des Staates Israel – In historischer Verantwortung unsere zukunftsgerichtete Freundschaft festigen“. Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/1823, 24.4.2018, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP; [dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/018/1901823.pdf](http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/018/1901823.pdf) [23.7.2019].

haltensmuster. Auch auf deklaratorischer Ebene ließ sie nicht erkennen – weder intern noch öffentlich oder gegenüber Israel –, sich beim Umgang mit französischen Koproduktionsexporten an eine besondere Verantwortung für den jüdischen Staat gebunden zu sehen. Dass sie gegenüber der Schutzmacht USA zeitweise anders sprach, ist eine bezeichnende Ausnahme.<sup>206</sup>

Mit Bonner Wissen und Billigung konnten im Laufe der 1970er Jahre die wichtigsten arabischen Gegner Israels große Mengen an deutsch-französischen Kriegswaffen erwerben. Anfangs hatte sich die Bundesregierung diesen Rüstungstransfers noch entgegengestellt. Doch ab Ende 1977 lag ihre Priorität auf dem Bemühen, die Partnerschaft mit Paris möglichst wenig zu belasten. Begünstigt wurde diese Linie durch einen rüstungsexportpolitischen Öffnungskurs, den Bonn auch unabhängig von Ausfuhren des französischen Partners einschlug. Druck der Rüstungsindustrie und die Sorge um deutsche Arbeitsplätze dürften in diese Entwicklung hineingespielt haben, ebenso das Bestreben, vergangenheitsbedingte Hemmnisse für die westdeutsche Außenpolitik zunehmend hinter sich zu lassen. In der Bundesregierung war Kanzler Schmidt die treibende Kraft einer rüstungsexportfreundlichen Politik, die auch den Kontext des Raketenstreits von 1978 prägte. Restriktive Impulse, allerdings weniger durch Israel-Solidarität motiviert, kamen vor allem von der Ministerialbürokratie des Auswärtigen Amts. Außenminister Genscher scheint zunächst geschwankt, sich dann aber Schmidts laxem Kurs angeschlossen zu haben.

Zwar zeigte sich die Bonner Diplomatie durchaus empfindlich für den Druck Israels und seiner deutschen Fürsprecher, nachdem das Syrien-Geschäft publik geworden war. Nicht ohne Wirkung blieben gerade auch die Proteste gesellschaftlicher Akteure wie der israelischen Presse. Doch die deutsche Intervention in Paris, die dadurch ausgelöst wurde, ließ die nötige Entschlossenheit vermissen. Am Ende bleibt der Eindruck, dass dahinter eher das Bedürfnis stand, die eigenen Hände in Unschuld waschen zu können.

Das gültige Regelwerk für den Bonner Umgang mit Koproduktionsexporten war dabei denkbar auslegungsfähig, wenn nicht widersprüchlich. Es verband den Grundsatz wechselseitiger Handlungsfreiheit mit einem deutschen Interventionsrecht in Ausnahmefällen, für welche die Bundesregierung einseitig Kriterien festgelegt hatte. Dass die Bonner Einspruchsoption damit nur vage verankert war (und sich zudem bloß nachträglich geltend machen ließ), mag man als Konstruktionsfehler der deutsch-französischen Rüstungskoooperation betrachten. Vielleicht steckte dahinter aber auch Methode. Denn das Regelwerk erlaubte es der

<sup>206</sup> Weder in deutschen noch israelischen Akten gibt es übrigens Hinweise, dass die Linie Bonns oder Jerusalems im Raketenstreit von den USA beeinflusst worden wäre. Das „State Department“ hatte der Bundesregierung bei früherer Gelegenheit erklärt, etwaige westdeutsche Waffenlieferungen an Syrien seien unerwünscht; vgl. Aufzeichnung des StS Hermes, 28.10.1975, in: AAPD 1975, Bd. 2, Dok. 321, S. 1480–1485, hier S. 1480 und S. 1484. Doch in der Kontroverse von 1978 scheint sich die US-Diplomatie auf die Rolle eines passiven Beobachters beschränkt zu haben; NARA, Stoessel, Bonn, an Secretary of State, Washington D.C., 27.6.1978; [aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=160838&dt=2694&dl=2009](http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=160838&dt=2694&dl=2009) [30.7.2019]. Dass Israel die US-Regierung ersucht hätte, Druck auf Bonn auszuüben, ist nicht erkennbar.

Bundesregierung, je nach Fall zwei ganz verschiedene Erfordernisse zu bedienen. Einerseits war sie in der Lage, gegen französische Geschäfte mit Waffen aus Ko-Produktion einzuschreiten, wenn sie dadurch ihre Interessen tatsächlich bedroht sah. Andererseits konnte sie sich, auch intern, auf die eigene Machtlosigkeit berufen, sofern es nur darum ging, die Proteste Dritter abzuweisen.

Dabei sollte man den Vorwurf nicht leichtfertig erheben, Bonn habe sich über Israels Sicherheitsinteressen hinweggesetzt, um die deutsch-französische Rüstungskoope-ration zu schützen. Natürlich hatte die Bundesregierung gute Gründe dafür, die Partnerschaft mit Paris vor Rückschlägen bewahren zu wollen, in verteidigungspolitischer Hinsicht ebenso wie in europapolitischer. Vorgeschoben wirkt jedoch das Bonner Argument von damals, die deutsch-französische Rüstungskoo-peration stehe zwangsläufig vor dem Aus, sollte die Bundesregierung ein klares Veto gegen bestimmte Koproduktionsexporte einlegen. Denn in früheren Fällen, etwa beim Abnehmerstaat Südafrika, hatte Bonn ja bereits mit apodiktischem Wi-derspruch reagiert. Größere Klarheit würde nur eine vertiefte Untersuchung der deutsch-französi-schen Rüstungszusammenarbeit – mit Aktenmaterial aus Paris – erbringen. Einstweilen wird man davon ausgehen können, dass Frankreichs Ei-geninteresse an dieser Kooperation groß genug war, um sie nicht kurzerhand zu beenden, nur weil die Bundesregierung in einem klar umrissenen Einzelfall ihre ver-brieften Interventionsmöglichkeiten ausgeschöpft hätte.

Die Reaktion Israels auf das Raketengeschäft mit Syrien hatte wenig mit der Zusammensetzung der aktuellen Regierung zu tun. Der Protest, dem Bonn sich ausgesetzt sah, kam aus allen politischen Lagern und gerade auch aus Kreisen der oppositionellen Sozialdemokratie. Jedenfalls hätte sich auch unter einem Premi-er Peres zwischen Bonn und Jerusalem ein Dissens in der Frage offenbart, ob die NS-Vergangenheit der deutschen Seite eine besondere Verantwortung bei Rüs-tungsgeschäften mit Nahost auferlege. Von Begin persönlich oder seinem politi-schen Umfeld wurde der Raketestreit nicht etwa verschärft. Vielmehr zeigte der Konflikt, dass die Fundamentalgegnerschaft der israelischen Rechten zur Politik der Annäherung an Westdeutschland inzwischen der Vergangenheit angehörte.

Das Handeln der israelischen Regierung im Raketestreit bestimmte in erster Linie die etablierte Berufsdiplomatie. Sie folgte einem zurückhaltenden, auf indi-recte Wirkung zielenden Ansatz. Weil sie fürchtete, eine Eskalation des Streits könnte kontraproduktive Folgen haben, vermied die israelische Seite bewusst eine offene Konfrontation mit Bonn. Stattdessen setzte sie darauf, die Proteste von Nichtregierungsakteuren zu befördern, darunter vor allem die westdeutscher Parlamentarier und der Presse beider Länder. An dieser Stelle zeigt sich, dass das Geflecht gesellschaftlicher Kontakte, wie es bis Ende der 1970er Jahre zwischen beiden Ländern entstanden war, in Konfliktsituationen eine stabilisierende Wir-kung auf das bilaterale Verhältnis entfalten konnte. Deutsche Abgeordnete, Jour-nalisten und Gewerkschafter, oft motiviert durch unmittelbaren Austausch mit Israel, machten sich die israelische Kritik im Raketestreit zu eigen und federten so den Disput zwischen beiden Regierungen ab.

Im Ergebnis allerdings dürfte es die israelische Diplomatie den Bonner Ent-scheidern gerade erleichtert haben, an der laxen Position gegenüber Paris festzu-

halten. Weil eine echte Kollision im deutsch-israelischen Verhältnis ausblieb, fehlte der Bundesregierung das formale Motiv, um das Syrien-Geschäft tatsächlich zu blockieren. Denn für eine Intervention in Paris musste aus ihrer Sicht jenes Kriterium des „Flächenpapiers“ erfüllt sein, das Einsprüche gegen ein Exportprojekt mit Koproduktionswaffen davon abhängig machte, wie sehr dieses das deutsche Verhältnis zu Drittstaaten trübte. Das aber hieß faktisch: Bei Frankreichs Nahost-Geschäften stellte Bonn die israelischen Sicherheitsinteressen so lange hintan, bis die daraus erwachsende Belastung der deutsch-israelischen Beziehungen eine kritische Schwelle zu überschreiten drohte. Zu fragen bleibt, ob mit diesem Verhaltensmuster eine große Krise zwischen der Bundesrepublik und Israel nicht geradezu vorprogrammiert war – wie sie dann 1981 mit dem Schmidt-Begin-Konflikt im Umfeld der Kontroverse um die Lieferung deutscher Panzer nach Saudi-Arabien tatsächlich eintreten sollte.

Auch wenn sich die Bundesregierung an keine spezifische Verantwortung gegenüber Israel gebunden sah, so dürfte sie durch ihren Umgang mit französischen Koproduktionsgeschäften doch in Widerspruch zu ihren erklärten Maximen der Rüstungsexport- und Nahostpolitik geraten sein. Erstens ließ sie zu, dass deutsche Kriegswaffenkomponenten in eine Region gelangten, die fraglos als Spannungsgebiet gelten musste. Zweitens litt die Glaubwürdigkeit ihres Anspruchs, im Nahostkonflikt eine ausgewogene, neutrale Haltung einzunehmen. Denn einerseits begünstigte es die Regierung Schmidt/Genscher durch ihre Politik des Nichteinspruchs, dass sich deutsch-französische Kriegswaffen faktisch im gesamten arabischen Raum verbreiteten. Andererseits wies sie zur selben Zeit israelische Wünsche nach Waffenlieferungen zurück und begründete dies mit den restriktiven Exportregeln der Bundesrepublik.

Für die Geschichte des Libanonkriegs von 1982 mag es ein Randereignis gewesen sein, dass syrische Truppen mit deutsch-französischen Raketen auf israelische Panzer feuerten – in einem Konflikt, in dem Tausende Araber (darunter viele Zivilisten) und Hunderte Israelis durch Waffen vorrangig sowjetischer, amerikanischer oder israelischer Herkunft getötet wurden.<sup>207</sup> Doch aus der Perspektive deutsch-jüdisch-israelischer Aussöhnung dürfte eine solche Betrachtung nicht verfangen. Unter diesem Blickwinkel erscheint es als verstörender Vorfall westdeutscher Zeitgeschichte, dass Israelis ein halbes Menschenalter nach dem Holocaust durch Rüstungstechnik starben, die ein Unternehmen aus dem Münchner Umland produziert hatte und die auf legalem Wege, mit Wissen und Billigung der Bonner Regierung, an einen militärischen Gegner Israels verkauft worden war.

Im Raketenstreit von 1978 ließ die Bundesregierung zwar erkennen, dass sie sich angesichts der NS-Vergangenheit gegenüber Israel angreifbar fühlte; doch sie definierte die Sicherheit des jüdischen Staats nicht als Teil der eigenen nationalen Interessen. Dieser Befund ist wichtig, um den Zäsurcharakter eines Grundsatzbeschlusses zu erkennen, den die Regierung Schmidt/Genscher vier Jahre später

---

<sup>207</sup> Israel setzte im Libanonkrieg 1982 auch U-Boote ein, die Anfang der 1970er Jahre – unterstützt vom BMVg – nach Konstruktionsplänen des Ingenieurkontors Lübeck auf einer britischen Werft gebaut worden waren; vgl. Sonne, Staatsräson, S. 195.

fasste – hinter den Kulissen und bislang auch der Geschichtsschreibung kaum bekannt. Als der BSR im Frühjahr 1982 die überarbeiteten „Politischen Grundsätze“ für Rüstungsexporte verabschiedete, nahm er dazu eine geheime Protokollnote an, die regierungsintern als „Israel-Klausel“ bezeichnet wurde.<sup>208</sup> Damit kodifizierte die Bundesregierung ein israelpolitisches Verantwortungspostulat, das sie explizit ihren Gesamtinteressen zuordnete und das operativ wirksam werden sollte. Letzteres galt – zumal in der Frage deutscher Panzerlieferungen an Saudi-Arabien – über den Regierungswechsel von Oktober 1982 hinaus.<sup>209</sup>

Die BSR-Richtungsentscheidung dürfte eine Konsequenz aus der Krisenerfahrung im Verhältnis zu Israel gewesen sein, die Bonn kurz zuvor mit dem Schmidt-Begin-Konflikt gemacht hatte. In einem tieferen Sinne aber resultierte die Israel-Klausel wohl aus den tektonischen Verschiebungen in der Erinnerungskultur der westlichen Welt. Dort gewann das öffentliche Holocaust-Gedenken zu jener Zeit eine neue, identitätsstiftende Bedeutung.<sup>210</sup> Für diesen Wandel besaß offenbar vor allem Hans-Dietrich Genscher ein seismografisches Gespür. Mit der spezifischen Verschränkung von Erinnerungskultur und Regierungspolitik markierten die frühen 1980er Jahre einen bedeutsamen Einschnitt in der Geschichte der deutsch-israelischen Beziehungen – einer Geschichte der Brüche, nicht der geraden Linien.

<sup>208</sup> PAAA, B 150, 1982, Aufzeichnung des StS Lautenschlager, 10.12.1982, VS-Bd. 10407 (422).

<sup>209</sup> Vgl. Aufzeichnung des MD Fischer, 27.5.1983, in: AAPD 1983, Bd. 1: 1. Januar bis 30. Juni 1983, Dok. 159, S. 833–842, hier S. 838. Auch: BArch, B 102/286457, BMWi, Ref. IV B 4/V A 8 (Engel/Daase) an Minister (Lambsdorff), 26.5.1983. Zur „Israel-Klausel“ vgl. Leber, Chancellor Helmut Schmidt.

<sup>210</sup> Zur Holocaust-Erinnerung in der Bundesrepublik vgl. Conze, Suche nach Sicherheit, S. 654–661; in den USA vgl. Peter Novick, Nach dem Holocaust. Der Umgang mit dem Massenmord, München 2003; zur Wahrnehmung der amerikanischen Holocaust-Erinnerung durch die Bundesregierung vgl. Jacob S. Eder, Holocaust Angst. The Federal Republic of Germany and American Holocaust Memory since the 1970s, New York 2016.