

VI Analyse der Wiederaufnahme der Beziehungen

VI.1 Entscheidungsträger

VI.1.1 Bundeskanzler Kiesinger

1966 wurde mit Kurt Georg Kiesinger (CDU) als Bundeskanzler und Willy Brandt (SPD) als Außenminister die Große Koalition gebildet. Während ihrer Regierung kam es zu ersten Annäherungen zwischen der Bundesrepublik und Ägypten. Die Sympathien der westdeutschen Regierung für Israel im Juni-Krieg 1967 führte zur Verschlechterung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Ägypten. Entscheidungen, die zur Wiederaufnahme der Beziehungen führten, wurden während der Großen Koalition nicht getroffen.

Kurt Georg Kiesinger gelang es 1966, sich gegen seine Mitbewerber Schröder, Barzel und Gerstenmaier in der Fraktion als Kanzlerkandidat durchzusetzen⁶⁵⁴. Konflikte um die damalige Kandidatur für die Erhard Nachfolge hatten das Verhältnis zwischen ihnen belastet, und Rainer Barzel beschuldigte Kiesinger nach seiner Nominierung, daß er sich in das von ihm „gemachte Bett“ gelegt habe. Während der Kanzlerschaft Kiesingers arbeiteten die beiden jedoch eng zusammen⁶⁵⁵.

Kiesinger war Außenpolitiker aus Leidenschaft. 1957 hatte er auf den Posten des Außenministers gehofft, Adenauer hatte sich jedoch für Heinrich v. Brentano entschieden⁶⁵⁶. Zu Beginn seiner Amtszeit wurde er wegen seiner Nazi-Vergangenheit, zunächst hauptsächlich im Ausland, kritisiert. Kiesinger war nominelles Mitglied der NSDAP und von 1940-1945 in der Rundfunkabteilung des Auswärtigen Amtes tätig gewesen⁶⁵⁷. Er soll sich aber gegen anti-jüdische Propaganda gestellt und sich für Juden und Gegner des Nazi-Regimes eingesetzt haben⁶⁵⁸. Seit Beginn seiner Amtszeit tauchten immer wieder Behauptungen auf, die ihn als „Erz-Nazi“ beschuldigten, sich jedoch nach eingehender Untersuchung als wenig plausibel herausstellten⁶⁵⁹.

Erste Schritte in der Ostpolitik lassen sich auf die Regierungszeit Kiesingers zurückverfolgen. Seine Regierungserklärung beinhaltete einen Appell an Aus-

⁶⁵⁴ Vgl. Kaiser, 1982, S. 18.

⁶⁵⁵ Vgl. Kaiser, 1982, S. 23.

⁶⁵⁶ Vgl. Hacke, 1988, S. 133.

⁶⁵⁷ Vgl. Schmockel u. Kaiser, 1991, S. 98.

⁶⁵⁸ Vgl. Hacke, 1988, S. 133.

⁶⁵⁹ Vgl. Schmockel u. Kaiser, 1991, S. 98.

söhnung und Verhandlungsbereitschaft⁶⁶⁰. Im Hinblick auf die Ostpolitik kam es zu einem Zerwürfnis zwischen Kiesinger und Außenminister Brandt, als dieser von der vorläufigen Anerkennung bzw. Respektierung der Oder-Neiße-Linie bis zum Abschluß eines Friedensvertrages mit Polen sprach⁶⁶¹.

Kiesinger war es daran gelegen, die Fraktionsvorsitzenden aus ihrer distanzierten Loyalität zur Regierung heraus in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu integrieren. In diesem Rahmen wurde der sogenannte Kressbronner Kreis gebildet, dessen Aufgabe primär der Koordination von Regierung und Koalition galt⁶⁶² und einmal wöchentlich im Bundeskanzleramt tagte. Sein Name stammt daher, daß er 1967 das erste Mal in Kressbron am Bodensee zusammentrat⁶⁶³. Da das Kabinett unter Kiesinger zu groß und schwerfällig war, wurde ein kleinerer Kreis mit wichtigen Vertretern der Großen Koalition gebildet. Dieser diente der Kommunikation und Koordinierung der Koalitionsausschüsse⁶⁶⁴.

Der Vorsitz wurde von Kiesinger selbst geführt, während die wöchentliche Zusammensetzung des Kreises wechselte. Von der CDU gehörten ihm der Fraktionsvorsitzende Barzel, der Bundesminister für Familie und Jugendfragen Bruno Heck und CSU Bundesfinanzminister Franz-Josef Strauß sowie der Vorsitzende der CSU-Landesgruppe, Stücklen, an. Von der SPD waren die Bundesaußenminister Willy Brandt, der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen Herbert Wehner und der Fraktionsvorsitzende Helmut Schmidt dabei⁶⁶⁵.

Kiesinger kritisierte den unzureichenden und kleinen Beamtenapparat des Kanzleramtes. Er wünschte sich eine tiefgreifende Umgestaltung des Kanzleramtes, die durch Staatssekretär Werner Knieper erfolgen sollte. Die erhofften Erfolge blieben aber aus, da sich herausstellte, daß Knieper und Kiesinger unterschiedliche Arbeitsstile vertraten und auch Knieper bei den Ministerialdirektoren keine übermäßige Autorität besaß. Kniepers Amtszeit war von kurzer Dauer, und er wurde nach 13monatiger Tätigkeit in den Ruhestand versetzt⁶⁶⁶. Kniepers Nachfolger wurde Karl Carstens, dessen Tätigkeit als Staatssekretär im Auswärtigen Amt bereits in Kapitel IV.1.2 eingehender beschrieben wurde.

Carstens reformierte den Organisationsplan des Bundeskanzleramtes durch Straffung und Konzentration der Dienstwege und gleichmäßige Belastung der

⁶⁶⁰ Vgl. Hacke, 1988, S. 144.

⁶⁶¹ Vgl. Kaiser, 1982, S. 20.

⁶⁶² Vgl. Knorr, 1975, S. 225.

⁶⁶³ Vgl. Jena u. Schmoeckel, 1993, S. 357.

⁶⁶⁴ Vgl. Haungs, 1989, S. 35.

⁶⁶⁵ Vgl. Jena u. Schmoeckel, 1993, S. 357.

⁶⁶⁶ Vgl. Ehtler, 1973, S. 220-221.

Abteilungen. Ein umfangreiches Betätigungsfeld des parlamentarischen Staatssekretärs von Gutenberg und die Aufrechterhaltung der Verbindung zu Parlament und Fraktion wurden von ihm institutionalisiert. Regelmäßig wurden alle Abteilungsleiter und die 20 Referenten zur Vorbereitung der Kabinettsitzungen einberufen. Außerdem fanden einmal wöchentlich Lagebesprechungen mit dem Bundeskanzler im größeren Kreis statt.⁶⁶⁷ Carstens konnte auf Kontakte mit dem Nahen Osten zurückblicken, was bereits im vorangegangenen Kapitel dargestellt wurde.

Haungs erwähnt zwei Einrichtungen, die neben dem Kabinett bestanden, den Kressbronner Kreis und die miteinander eng kooperierenden Fraktionsvorsitzenden Rainer Barzel (CDU) und Helmut Schmidt (SPD)⁶⁶⁸. Entscheidende Kompromisse, wie beim Notstandsgesetz und der Verabschiedung der Novelle zum Mitbestimmungsgesetz, wurden in Unterredungen zwischen Barzel und Schmidt gefunden⁶⁶⁹. Zu den Beratern Kiesingers zählten von Gutenberg (parlamentarischer Staatssekretär, CDU), Wehner (SPD), von Hase (CDU), Ahlers (SPD). „Auch konnte nicht übersehen werden, daß bei dem labilen Gleichgewicht innerhalb der Großen Koalition das Kabinett mehr und mehr zur zentralen Entscheidungsinstanz geworden war. Die Kontrollfunktion des Kanzleramtes mußte dadurch automatisch in den Hintergrund treten.“⁶⁷⁰

VI.1.2 Der Vorsitzende der CDU/CSU Bundestagsfraktion Rainer Barzel

Der CDU-Fraktionsvorsitzende Rainer Barzel, dessen Person im Zusammenhang mit dem Beginn der „deutschen Nahostkrise“ bereits eingehender erläutert wurde, soll hier nur kurz erwähnt werden. Barzel hatte ein hervorragendes Arbeitsverhältnis mit dem SPD-Fraktionsvorsitzenden Helmut Schmidt⁶⁷¹ und so personifizierten beide von 1966 bis 1969, das „fraktionspolitische Kugellager der politischen Macht in Bonn.“⁶⁷²

⁶⁶⁷ Vgl. Echtler, 1973, S. 223.

⁶⁶⁸ Vgl. Haungs, 1989, S. 29.

⁶⁶⁹ Vgl. Knorr, 1975, S. 230.

⁶⁷⁰ Echtler, 1973, S. 221.

⁶⁷¹ Vgl. Hacke, 1988, S. 135.

⁶⁷² Hacke, 1988, S. 221.

VI.1.3 Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Hans-Jürgen Wischniewski

Obwohl er Gegner der Großen Koalition gewesen war, wurde Wischniewski im Dezember 1966 auf Vorschlag seiner Partei als Nachfolger Scheels zum Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit ernannt. Wischniewski war ein fundierter Kenner der Nord-Süd-Problematik und daher mit der arabischen Welt vertraut. Die deutsch-arabische Krise 1965 war für ihn eine schmerzliche Enttäuschung und Desillusionierung zugleich. So trug Wischniewski auch zum Wiederaufnahmeprozess der Beziehungen zu den arabischen Staaten bei. Vor dem Hintergrund der Nahostkrise hatte er im Januar 1965 während seiner Präsidentschaft im Kuratorium der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer (DSE) dazu aufgefordert, militärische Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe der Bundesrepublik an Staaten außerhalb der NATO einzustellen und Entwicklungshilfe auf militärischem Gebiet gründlich zu überprüfen⁶⁷³. Während des Wiederaufnahmeprozesses verhandelte Wischniewski mit der Regierung Algeriens über die diplomatischen Beziehungen⁶⁷⁴.

Mit Algerien verbinden ihn besondere Beziehungen. So trat er im algerischen Unabhängigkeitskampf für die Befreiungsbewegung FLN ein und wurde zum aktiven Betreuer algerischer Flüchtlinge in der Bundesrepublik. Er nahm, oft als einziger deutscher Politiker, mehrfach an afrikanischen Konferenzen teil, wie 1960 am panafrikanischen Kongress in Tunis. Er war von 1964-66 Präsident der Deutsch-Algerischen Gesellschaft und von 1970-1971 Mitglied des Präsidiums der Deutsch-Tunesischen Gesellschaft⁶⁷⁵. In seinem 1968 erschienenen Buch „Nord-Süd-Konflikt. Beiträge zur Entwicklungspolitik“ widmet er ein Kapitel der Beziehungen zwischen Europa und dem Maghreb. Darin hebt er besonders Algerien hervor, welches trotz des Abbruchs der diplomatischen Beziehungen enge wirtschaftliche Verbindungen mit der Bundesrepublik aufrechterhalten hatte⁶⁷⁶.

1969 gab Wischniewski sein Regierungsamt zurück und wurde im gleichen Jahr Bundesgeschäftsführer der SPD. Im Zusammenhang mit der Entführung der Lufthansa Maschine „Landshut“ im September 1979, wurde er später als Krisenmanager, Geiselnbefreier und „Held von Mogadischu“ bekannt⁶⁷⁷.

⁶⁷³ Vgl. Bade, 1982, S. 232-233.

⁶⁷⁴ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.4.1968. „Neue Bonner Kredite für Ägypten im Gespräch“.

⁶⁷⁵ Vgl. Bade, 1982, S. 231-232.

⁶⁷⁶ Vgl. Wischniewski, 1968, S. 145.

⁶⁷⁷ Bade, 1982, S. 234.

VI.1.4 Bundesaußenminister Willy Brandt

Willy Brandt, dessen Name ursprünglich Herbert Frahm war, war 1932 noch Mitglied der Sozialistischen Arbeiterpartei (SAP) und Führer einer ihrer Jugendgruppen (des SJV) in Lübeck. Als die Partei bald nach der Machtergreifung Hitlers verboten wurde, mißachtete der linke Parteiflügel den Auflösungsbeschluß und ging in den Untergrund. Aus Sicherheitsgründen nahm Herbert Frahm den Decknamen Willy Brandt an und verfaßte in den ersten Monaten nach der Machtergreifung Hitlers Flugschriften, um über das nationalsozialistische Regime aufzuklären und die Arbeiter zu einem antifaschistischen Kampf in einer neuen deutschen Arbeiterbewegung aufzurufen. Als darauf die Großfahndung der Geheimen Staatspolizei nach den Verfassern der Flugschriften begann, erhielt Willy Brandt den Parteiauftrag, nach Norwegen zu fliehen und dort einen SAP-Stützpunkt aufzubauen⁶⁷⁸. Nach dem deutschen Überfall auf Norwegen wurde Brandt, getarnt als norwegischer Soldat, zwar gefangengenommen, konnte aber 1940 nach Stockholm fliehen, wo er sich in einem Arbeitskreis sozialdemokratischer Flüchtlinge intensiv an der Ausarbeitung verschiedener Nachkriegsprogramme beteiligte. Nach dem Krieg kam er zunächst als norwegischer Zeitungsreporter zu den Nürnberger Prozessen, später als Presseattaché und norwegischer Major zur Militärmission nach Berlin. Zur Übernahme der Leitung des Berliner Sekretariats des SPD-Parteivorstandes war er inzwischen wieder eingebürgert worden. Mit seiner Wahl zum Bürgermeister von Berlin gelang ihm der politische Durchbruch auch auf Bundesebene⁶⁷⁹.

Brandts Beziehungen zum Nahen Ostens waren aufgrund seiner Flucht vor dem Nationalsozialismus besonderes zu Israel sehr intensiv. Er war 1960 als Repräsentant seiner Partei in Israel gewesen und war 1963 der erste führende Sozialdemokrat, der einen Besuch bei dem ägyptischen Präsidenten Nasser machte⁶⁸⁰. Seinen Posten als Außenminister trat er noch nicht mit einem klaren Konzept an, doch hatte seiner Absicht nach die bis dahin geführte Ostpolitik mit der Hallstein-Doktrin und dem Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik eine außenpolitische Isolierung mit sich gebracht, die es aufzubrechen galt⁶⁸¹.

⁶⁷⁸ Vgl. Lenz, S. 9-10.

⁶⁷⁹ Vgl. Bernecker, 1982, S. 64-65.

⁶⁸⁰ Vgl. Brandt, 1989, S. 121.

⁶⁸¹ Vgl. Bernecker, 1982, S. 67.

VI.1.5 Bundeskanzler Willy Brandt und Mitarbeiter im Bundeskanzleramt

1969 wurde Willy Brandt in der sozial-liberalen Koalition zum Bundeskanzler und Walter Scheel zum Außenminister gewählt. „Brandts politischer Blick ging weiter als der vieler anderer Sozialdemokraten, sein politischer Stil war moderner.“⁶⁸²

Brandt hatte einen vorwiegend außenpolitischen Beraterstab geschaffen und bei seinem Umzug ins Kanzleramt mitgenommen⁶⁸³. Eines seiner wesentlichen Ziele war es, im gesamten Nahen Osten einen größeren politischen und wirtschaftlichen Handlungsspielraum zu schaffen. Dies brachte neben der Normalisierung der Beziehungen zu Israel eine Annäherung an die arabischen Staaten mit sich⁶⁸⁴.

Zum Stab des Bundeskanzleramtes gehörte auch der Chef des Kanzleramtes Horst Ehmke, der Staatssekretär im Bundeskanzleramt Egon Bahr, die parlamentarische Staatssekretärin Katharina Focke und Bundespressechef Conrad Ahlers.

Staatssekretär Bahr befaßte sich mit Fragen der Außen- und Deutschlandpolitik, während sich die parlamentarische Staatssekretärin Focke unter anderem auf Angelegenheiten der Europapolitik sowie auf innere Angelegenheiten konzentrierte. Bahr war ein regelmäßiger Teilnehmer der täglichen Lagebesprechungen und wurde von Ehmke über jegliche Gespräche vorher und nachher unterrichtet⁶⁸⁵.

Das Verhältnis zwischen Kanzleramtsminister Ehmke und den Ressorts war gespannt, da er im Auftrag des Bundeskanzlers versuchte, einzelnen Ressortministern bestimmte Richtlinien vorzugeben⁶⁸⁶. Trotzdem war Ehmke bemüht, die regelmäßige Kommunikation innerhalb der Regierung aufrechtzuerhalten. So führte er einmal wöchentlich ein Mittagessen der Kabinettsmitglieder mit den Fraktionsvorsitzenden und den Sprechern der Regierungsparteien ein. Eine weitere Neuerung war das wöchentliche Treffen der beamteten Staatssekretäre und des Planungsstabes, der eng mit den Planungsbeauftragten der Ressorts zusammenarbeitete und alle Vorhaben registrierte, die er an das Bundeskanzleramt berichtete⁶⁸⁷. Nach Rudzio scheiterte der Versuch Ehmkes, das Bundeskanzleramt zu einer beherrschenden Steuerungszentrale auszubauen, am Widerstand der Minister und der eifersüchtigen Ressortbürokratien⁶⁸⁸.

In der sozial-liberalen Regierung standen Ost- und Deutschlandpolitik im Vordergrund. Bahr hatte 1968 mehrere Studien zur europäischen Sicherheit und zum

⁶⁸² Bernecker, 1982, S. 67.

⁶⁸³ Vgl. Schmid, 1979, S. 217.

⁶⁸⁴ Vgl. Jaeger, 1996, S. 33.

⁶⁸⁵ Vgl. Echtler, 1973, S. 205.

⁶⁸⁶ Vgl. Echtler, 1973, S. 206.

⁶⁸⁷ Vgl. Echtler, 1973, S. 207-208.

⁶⁸⁸ Vgl. Rudzio, 1996, S. 267.

Deutschlandproblem entworfen und mit Brandt seit Anfang der sechziger Jahre die außenpolitischen Konzepte der SPD weiterentwickelt⁶⁸⁹. Zum unmittelbaren Beraterkreis des Bundeskanzlers gehörten, neben den bereits erwähnten Personen, der Fraktionsvorsitzende Herbert Wehner, der Leiter der Abteilung II im Kanzleramt, Ulrich Sahn, und Brandts persönlicher Freund und Parteigenosse Leo Bauer. Zu dem weitläufigeren Kreis gehörten der SPD-Geschäftsführer Jürgen Wischnewski sowie Regierungssprecher Conrad Ahlers.

VI.1.6 Bundesaußenminister Walter Scheel

1969 wurde der FDP-Politiker Walter Scheel in der sozial-liberalen Regierung unter Willy Brandt Außenminister. Für ihn war die Übernahme des Auswärtigen Amtes eine schwierige Aufgabe, da das Amt selbst und die Öffentlichkeit glaubte, Brandt ziehe die Außenpolitik an sich.

Daher hatte Scheel zunächst einen langsamen Start im Auswärtigen Amt, da ihm die administrativen Probleme dieses umfangreichen Apparates nicht bewußt waren. Ihm fiel es nicht leicht, den riesigen Apparat des Auswärtigen Amtes zu steuern. Es fehlte ihm selbst im zentralen Bereich der ostpolitischen Verhandlungsmaterien sowie beim Atomwaffensperrvertrag, der im November 1969 unterschrieben wurde, an inhaltlicher Kompetenz. Demzufolge wurde er von Unionsabgeordneten wie Kiesinger, Stoltenberg und Barzel scharf angegriffen. Brandt, der die Probleme aus seiner eigenen Amtszeit kannte, konnte ihm zu Hilfe eilen⁶⁹⁰. Scheel mußte akzeptieren, daß der Staatssekretär aus dem Bundeskanzleramt, Egon Bahr, als Unterhändler nach Moskau entsandt wurde. Nach anfänglichen Schwierigkeiten gelang es ihm, sein Image zu verbessern. Im Juli 1970 reiste er nach Moskau, und mit den zunehmenden Annäherungen zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR, die sich in der Berlin-Regelung und letztendlich im Gewaltverzichtsvertrag widerspiegelten, wuchs auch seine Popularität⁶⁹¹.

Bezeichnend für den zu untersuchenden Zeitraum ist die Einführung der sogenannten „Scheel-Doktrin“ einer Abwandlung der Hallstein-Doktrin, die im Wiederaufnahmeprozess der diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Ägypten eine Rolle spielte. Der FDP-Vorsitzende galt als langjähriger

⁶⁸⁹ Vgl. Roth, 1976, S. 59.

⁶⁹⁰ Vgl. Baring, 1982, S. 270.

⁶⁹¹ Vgl. Baring u. Koerfer, 1982, S. 142-143.

Kritiker der Hallstein-Doktrin und warnte schon früh vor der Gefahr einer „umgekehrten Alleinvertretung“, die zu einer zunehmenden Isolierung führe. Scheel äußerte schon in einer Wahlkampfdiskussion 1969, daß die Liberalen nichts dagegen einzuwenden hätten, daß andere Staaten Beziehungen zur DDR aufnähmen⁶⁹².

Im Auswärtigen Amt unter Außenminister Walter Scheel war Georg Ferdinand Duckwitz von 1967 bis 1970 erster Staatssekretär. Sein Nachfolger wurde im Juni 1970 Paul Frank. Dieser verfügte über Erfahrungen im Nahen Osten. Frank hatte Birrenbach während seiner Verhandlungen zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel auf einer seiner Missionen begleitet. In dem von Frank publizierten Buch „Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur“, beschreibt er das Dreiecksverhältnis zwischen der Bundesrepublik, Israel und den arabischen Staaten als „nahöstliches Geschwür“. Nach seiner eigenen Einschätzung wurde das Verhältnis zu den arabischen Staaten durch die Aufgabe der Nichtanerkennungspolitik nach Abschluß des Grundlagenvertrages normalisiert. Die Sonderbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel konnten im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft nicht verdeckt werden, doch gleichzeitig bot die politische Zusammenarbeit der Sechs die Gelegenheit, unter dem Deckmantel Europas zu agieren. Als entscheidenden Faktor bezeichnet Frank die Emanzipation der deutschen Politik und die bewußte Friedenspolitik der sozial-liberalen Koalition⁶⁹³.

Staatssekretär im Auswärtigen Amt war von März 1969 bis Mai 1970 Günther Harkort, der im Juni 1970 durch Sigismund Frh. von Braun abgelöst wurde⁶⁹⁴. Harkort hatte während seiner Tätigkeit als Ministerialdirektor im Auswärtigen Amt im Rahmen der Finanzierung der Assuan-Damm Hilfe der Bundesrepublik mit dem Nahen Osten Kontakte gehabt⁶⁹⁵. Seine kurze Amtszeit als Staatssekretär im Auswärtigen Amt sowie die Beschränkung seiner Tätigkeit auf das Anbahnen der diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Ägypten lassen darauf schließen, daß er nicht zu den engeren Entscheidungsträgern gehörte.

Wie aus dem Beraterstab und der Regierungserklärung der neuen Bundesregierung hervorging, waren Ost- und Deutschlandpolitik die entscheidenden Themen. Die deutsche Nahostpolitik nahm einen weniger bedeutenden Stellenwert ein, war jedoch indirekt von den Entwicklungen der Deutschland- und Ostpolitik betroffen.

⁶⁹² Vgl. Booz, 1995, S. 139-140.

⁶⁹³ Vgl. Frank, 1981, S. 255.

⁶⁹⁴ Aufstellung der beamteten Staatssekretäre in Echtler, 1973, S. 278-282.

⁶⁹⁵ Vgl. Berggötz, 1998, S. 354.

