

## 4. Einleitung

Rolf Steininger

### 4.1 Nach dem Yom Kippur-Krieg

Am Ende des Sechstagekrieges vom Juni 1967 hatte Kurt Waldheim, damals Österreichs Vertreter bei den Vereinten Nationen, in einer Analyse des israelischen Sieges geschrieben: „Israel hat sich durch seinen Sieg über die arabischen Staaten militärische Sicherheit auf lange Sicht geschaffen. Von einer politischen Lösung seiner Existenzfrage dürfte es jedoch weiter entfernt sein denn je.“<sup>8</sup> Das war keine schlechte Voraussage gewesen. Sechs Jahre später – nach dem nächsten Krieg im Oktober 1973 – wurde Waldheim dann als UNO-Generalsekretär direkt mit dem Nahostproblem konfrontiert.

Während die Arabische Liga im September 1967 in Khartum ein dreifaches Nein verkündete: *Nein* zur Anerkennung Israels, *Nein* zu Verhandlungen mit Israel, *Nein* zum Frieden mit Israel, verabschiedete der UNO-Sicherheitsrat am 22. November 1967 die Resolution 242. Er bekräftigte darin als Grundsätze eines gerechten und dauerhaften Friedens im Nahen Osten einerseits den „Rückzug israelischer Streitkräfte aus Gebieten, die während des jüngsten Konfliktes besetzt wurden“, und andererseits die „Anerkennung der Souveränität der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit eines jeden Staates in dem Gebiet und seines Rechts, innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen in Frieden zu leben, frei von Drohungen und Akten der Gewalt“. Die Resolution war von Anfang an umstritten, da die offizielle englische Version Israels Rückzug „aus Gebieten“ (from territories), nicht jedoch wie in der französischen Version aus *den* besetzten Gebieten, d.h. aus allen Gebieten forderte. Die Araber lehnten die Resolution ab, Israel zog sich nicht zurück. Was folgte, war ein Abnutzungs- und

---

8 „Der israelische Sieg und seine Konsequenzen.“ Kurt Waldheim (New York) an Außenminister Lujó Tončić-Sorinj (Wien), 25. Juli 1967 in: Rolf Steininger (Hrsg.), *Berichte aus Israel*, München 2004, Bd. 9, 1966–1968, Dok. 59. Maßgebliche Literatur zum Sechstagekrieg: Michael B. Oren, *Six Days of War. June 1967 and the Making of the Modern Middle East*, Oxford 2002; *Foreign Relations of the United States [FRUS] 1964–1968, Vol. XIX: Arab-Israeli Crisis and War, 1967*, Washington 2004; Tom Segev, 1967. *Israels zweite Geburt*, München 2007. Ergänzend mein Beitrag: *Der Sechstagekrieg*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 19/2007, 7.5.2007; mit ausführlichen Quellen- und Literaturangaben; abrufbar unter [www.rolfsteininger.at/publikationen.html#Holocaust](http://www.rolfsteininger.at/publikationen.html#Holocaust) sowie Rolf Steininger, *Deutschland und der Nahe Osten. Von Kaiser Wilhelms Orientreise 1898 bis zur Gegenwart*, Reinbek/München 2015, S.145–157.

Stellungskrieg am Suezkanal, der Israel mehr Tote kostete als der Sechstagekrieg. Da hatte es 779 tote Soldaten gegeben.

Im September 1970 starb Ägyptens Führer, Gamal Abd-el Nasser. Sein Nachfolger wurde Anwar as-Sadat, den weder Israel noch Washington ernst nahmen. (Henry Kissinger, Nationaler Sicherheitsberater von Präsident Nixon, damals: „Wer ist Sadat? Wir alle dachten, er sei ein Narr, ein Clown.“) Sadats Kriegsdrohungen nahm man erst recht nicht ernst, da seinen zahlreichen Ankündigungen zur Rückeroberung der besetzten Gebiete keine Taten folgten. Bis zum 6. Oktober 1973. An jenem Samstag, Yom Kippur, dem höchsten jüdischen Feiertag, griffen ägyptische und syrische Einheiten in einer koordinierten Aktion gegen 14:00 Uhr israelische Stellungen an zwei Fronten gleichzeitig an: am Suezkanal und auf den Golanhöhen. Der israelische Botschafter in Bonn, Eliashiv Ben-Horin, empörte sich gegenüber dem deutschen Außenminister Walter Scheel, es sei eine „arabische Niedertracht, am Jom Kippur anzugreifen, ärger als für Christen am Heiligabend“<sup>9</sup>.

Im Gefühl des Sieges von 1967 wurde Israel von dem Angriff vollkommen überrascht. Das Land entging nur knapp dem Untergang. Wie hatte es dazu kommen können? Wer war für dieses Desaster mit 2521 toten Soldaten verantwortlich? Die israelische Öffentlichkeit verlangte Antworten auf diese Fragen. Und so begann schon drei Wochen nach dem am 25. Oktober geschlossenen Waffenstillstand eine von der Regierung eingesetzte unabhängige Kommission unter Leitung des Präsidenten des Obersten Gerichtshofes, Shimon Agranat, ihre Arbeit. Die Untersuchung wurde von massiven öffentlichen Protestaktionen begleitet. Nach 40 Sitzungen legte die Kommission am 2. April 1974 einen vorläufigen Bericht vor: darin wurde der Generalstabschef David Elazar für das Desaster verantwortlich gemacht und sein Rücktritt gefordert, während Ministerpräsidentin Golda Meir und Verteidigungsminister Moshe Dajan von jeder Verantwortung freigesprochen wurden. Daraufhin verschärfen sich die Protestaktionen. Neun Tage nach diesem Bericht traten Golda Meir, Moshe Dajan und Außenminister Abba Eban zurück. Yitzhak Rabin (geb. 1922), der ehemalige Generalstabschef und Sieger des Sechstagekrieges, wurde neuer Ministerpräsident, Yigal Allon (geb. 1918) wurde Außenminister und Shimon Peres (geb. 1923) Verteidigungsminister. Auch der

---

9 Gespräch Außenminister Walter Scheel mit Botschafter Eliashiv Ben-Horin, 8. Oktober 1973: in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland [AAPD] 1973, Dok. 314. Maßgebliche Literatur zum Yom Kippur-Krieg: FRUS 1969–1976, Vol. XXV; William Burr (ed.) *The October War and U.S. Policy*, National Security Archive, Washington 2003; Henry A. Kissinger, *Crisis. The Anatomy of Two Major Crises*, New York 2003; William P. Quandt, *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967*, Washington 1993; Richard Parker (ed.), *The October War: A Retrospective*, Gainesville 2001; Abraham Rabinovich, *The Yom Kippur War. The Epic Encounter that Transformed the Middle East*, New York 2004; s. auch Steininger, *Deutschland und der Nahe Osten*, S.173–192 und meinen Beitrag: *Bittere Lektion. Der Jom-Kippur-Krieg im Herbst 1973 brachte Israel für einen Moment an den Rand des Untergangs*, in: DIE ZEIT, Nr. 37, 5. 9. 2013, S. 19; abrufbar unter [www.rolfsteininger.at](http://www.rolfsteininger.at)

neuen Regierung gelang es in den folgenden drei Jahren bis zu den Parlamentswahlen im Mai 1977 nicht mehr, das durch den Krieg verloren gegangene Vertrauen zurückzugewinnen.

## 4.2 Botschafter Ingo Mussi

Kurz vor der Ankündigung zu diesen Wahlen wurde Dr. Ingo Mussi am 28. Oktober 1976 als Nachfolger von Dr. Johanna Nestor<sup>10</sup> zum neuen österreichischen Botschafter in Israel ernannt. Am 16. November 1976 überreichte er Präsident Ephraim Katzir in Jerusalem sein Beglaubigungsschreiben. In seine Dienstzeit fallen Ereignisse, die die Geschichte des Nahen Ostens nachhaltig veränderten, u.a. der Machtwechsel von der Arbeiterpartei zum rechts-nationalen Likud unter Menachem Begin bei den Wahlen im Mai 1977 – mit all ihren Konsequenzen, insbesondere dem forcierten Siedlungsbau in den besetzten Gebieten –, dann die Friedensinitiative von Ägyptens Präsident Sadat mit dessen historischem Besuch in Jerusalem im November 1977, 13 historische Tage im September 1978 in Camp David, in denen US-Präsident Jimmy Carter, Begin und Sadat ein Abkommen aushandelten, das zum Friedensvertrag zwischen Ägypten und Israel führte und im März 1979 in Washington unterzeichnet wurde.

Mussi wurde am 28. August 1935 in Darmstadt geboren, war seit 1960 im Bundeskanzleramt in Wien tätig, seit 1971 im Außenministerium, dann von 1972 bis 1973 in der Regierung von Bruno Kreisky Referent für Presseangelegenheiten, anschließend Erster Zugeteilter an der Botschaft in London, bevor er mit 41 Jahren zum Botschafter in Israel ernannt wurde. Er war damit wesentlich jünger als alle seine Vorgänger in Tel Aviv. Er war von Haus aus Journalist, was der Qualität seiner Berichte zugute kam.

Mussi schickte fünf Wochen nach Dienstantritt eine hoch interessante Analyse über „Veränderungen der politischen Landschaft“ Israels an Außenminister Willibald Pahr nach Wien, musste aber ein halbes Jahr später eingestehen, dass er mit Sitten und Gebräuchen des Landes „doch noch nicht völlig vertraut“ war. Anlass war ein israelisch-arabisches Freundschaftstreffen, das Außenminister Yigal Allon veranstaltete – so wie seit 20 Jahren jedes Jahr im Frühling im Kibbuz Ginossar. Dieser Kibbuz am Nordwestufer des See Genezareths war 1937 als einer der ersten sogenannten Turm- und Palisadensiedlungen gegründet worden. Allon war Mitglied dieses traditionsreichen Kibbuz. Allon entstammte einer Bauernfamilie. Unter den fünf Brüdern in der Familie war er der einzige Nichtbauer. Sein Vater hatte ein landwirtschaftliches Gut im unteren Galiläa, in einer Gegend, in der es eine starke arabische Bevölkerung gab. Dies hatte

---

10 Die Berichte von Botschafterin Dr. Johanna Nestor haben wir 2006 veröffentlicht: Rolf Steininger/Rudolf Agstner (Hrsg.), *Israel und der Nahostkonflikt 1972 – 1976*, München 2006.

dazu geführt, dass Allon fließend Arabisch sprach und auch persönliche Beziehungen zu zahlreichen Arabern unterhielt. Auf dem Fest waren etwa 2500 Personen, davon ca. 60 % Araber. Mussi war überrascht, dass sich der Außenminister, der sonst auf Schritt und Tritt von Sicherheitsbeamten umgeben war, völlig frei bewegte und zahlreiche Araber nach Landessitte umarmte und küsste. Für Sicherheit sorgten lediglich etwa 60 bis 70 mit Maschinenpistolen bewaffnete israelische Soldaten. Es kam zu zahlreichen Wiedersehensszenen, wobei optisch doch jene am meisten ins Auge sprangen, wo traditionell gekleidete Araber auf irgendwelche israelische Offiziere zueilten und diese auf das Herzlichste begrüßten. Dabei waren keineswegs nur solche Araber anwesend, die man als Kollaborateure bezeichnen konnte; unter den arabischen Gästen befanden sich u.a. der kommunistische Bürgermeister Nazareths, der PLO-freundliche Bürgermeister von Ramallah, Scheich Ja'abari von Hebron und Bürgermeister Freij aus Bethlehem und auch eine Gruppe aus Gaza. Insgesamt schien die Stimmung die eines Volksfestes zu sein; Heiterkeit und gute Laune dominierten. Dann aber hatte Mussi sein Aha-Erlebnis. Er berichtete nach Wien:

„Als ich zum Buffet ging, um eine Flasche Coca-Cola zu holen (es wurden ausschließlich alkoholfreie Getränke serviert), bückte sich der israelische Kellner, um diese aus dem Eis zu nehmen. Dabei rutschte ihm sein Hemd etwas in die Höhe und eine in der Hose verborgen getragene Pistole vom Kaliber 7.25 wurde sichtbar. Misstrauisch geworden, begann ich, mit Sitten und Gebräuchen dieses Landes doch noch nicht völlig vertraut, mich nunmehr etwas genauer umzusehen und bemerkte, dass offenbar zahlreiche andere israelische Zivilisten ebenfalls verborgene Waffen trugen. Noch aufregender wurde die Sache, als ich auch an etlichen Arabern verborgen getragene Schusswaffen bemerkte. Mein schwedischer Kollege, den ich auf diesen Umstand aufmerksam machte, begann sich ebenfalls näher umzusehen und meinte, es müssten mindestens 10 % aller Besucher dieses Festes bewaffnet sein. Da er die Situation ebenso wenig verstand wie ich und doch auch einigermaßen beunruhigt war, fragte er einen israelischen Freund, ob dies denn üblich und bekannt sei. Der Israeli gab zur Antwort, es bestehe keinerlei Anlass zu Beunruhigung, man wisse genau, dass zahlreiche der arabischen Notabeln ihre bewaffneten Leibwächter mitgebracht hätten. Damit müsse man sich abfinden, es sei auch völlig ungefährlich und lediglich eine elementare Vorsichtsmaßnahme der Araber, in deren Geschichte es schließlich oft genug vorgekommen sei, dass Gastmähler und Freundschaftstreffen dazu benützt wurden, um sich missliebiger Gruppen oder Personen zu bemächtigen und sie bei dieser Gelegenheit niederzumachen.“

Immerhin, so Mussi abschließend: „Das Freundschaftstreffen selbst verlief in Ruhe und Eintracht ...“<sup>11</sup>

In dem anfangs genannten Bericht stellte sich die politische Landschaft Israels Ende 1976 für den Botschafter folgendermaßen dar:

„Die politische Stimmung in Israel ist von einer deutlich spürbaren Malaise gekennzeichnet. Die Arbeitspartei bietet ein Bild innerer Zerrissenheit und leidet unter dem Fehlen einer charismatischen Führerpersönlichkeit. [...] Die schlechte Wirtschaftslage und zahlreiche Korruptionsskandale rufen in der israelischen Bevölkerung Unsicherheit und Unzufriedenheit mit der Regierung hervor. Die Streiks häufen sich und die Histradut (Gewerkschaftsbund) ist immer weniger in der Lage, sich bei den Betriebsräten durchzusetzen. Für den Beobachter entsteht oft der fatale Eindruck, dass in Israel jeder machen kann, was er will und dass die Regierung diesem Zustand hilflos gegenübersteht.“

In der Außenpolitik werde der Arbeiterpartei in wachsendem Maße Immobilismus vorgeworfen. Die derzeitige Unbeweglichkeit und das Besetzhalten der 1967 eroberten Gebiete bedeute zwar relative strategische Sicherheit, „eröffne jedoch kaum Hoffnung auf eine dauernde Friedenslösung“. Auf der anderen Seite bot nach Meinung Musis – und da sollte er sich ja bekanntlich sehr täuschen – der rechts-nationale Likud für die Mehrheit der Wähler

„keine akzeptable Alternative zur Arbeitspartei. Sein extremer Nationalismus wirkt auf die Wähler abschreckend. In dem Likud-Führer Menachem Begin sehen viele die personifizierte Kompromisslosigkeit, die überhaupt keinerlei Hoffnung auf eine Friedenslösung eröffnet.“<sup>12</sup>

Nach Meinung von US-Außenminister Henry Kissinger waren die USA durch den Yom Kippur-Krieg „zum entscheidenden Faktor in der Nahost-Politik geworden“<sup>13</sup>. Nach dem Ende des Krieges hatte er seine berühmte Shuttle-Diplomatie begonnen, an deren Ende 1974/75 ein Teiltrückzug Israels aus dem Sinai und dem Golan und die Einrichtung von UN-Pufferzonen standen. Als Gegenleistung hatten die USA umfangreiche Militär- und Wirtschaftshilfe versprochen. George Ball, der ehemalige Unterstaatssekretär bei den Präsidenten Kennedy und Johnson, hatte dazu gemeint, das Abkommen gleiche einem „riesigen Immobiliengeschäft“, bei dem die USA Israel ein kleines Stück Sinaiwüste abgekauft hätten und dafür eine ungeheure finanzielle und politische Gegen-

---

11 9. Mai 1977. Dok. 12.

12 3. Dezember 1976. Dok. 2.

13 Henry A. Kissinger, Memoiren 1973 – 1974, Bd. 2., München 1982, S. 718.

leistung erbracht hätten, und dann Ägypten etwas dafür zahlten, dass es diese Lösung akzeptierte.<sup>14</sup>

### 4.3 US-Präsident Jimmy Carter

Der neue US-Präsident hieß seit dem 20. Januar 1977 Jimmy Carter. Der Nahe Osten gehörte zu den Prioritäten der neuen Administration. Carter wollte eine umfassende Lösung des Nahostproblems. Die erste Reise seines Außenministers Cyrus Vance führte denn auch schon im Februar 1977 nach Israel und Ägypten. Mussi berichtete, Vance habe erklärt, sein Besuch sei lediglich eine Fact-Finding-Mission. Er sei gekommen,

„um den israelischen Standpunkt näher kennenzulernen. Vorschläge oder Pläne habe er nicht mitgebracht. Vance nannte als Schlüsselpunkt seiner Erkundigungen den israelischen Rückzug, das Konzept eines Friedens im Nahen Osten und die legitimen Interessen der Palästinenser (die Erwähnung letzteren Punktes hat hier wenig Begeisterung ausgelöst).

Gespräche mit Angehörigen der hiesigen US-Botschaft ergaben, dass sich Vance bei seinen Verhandlungen mit der israelischen Regierung vor allem aufs Zuhören beschränkte (es seien eigentlich ‚non-talks‘ gewesen). Die israelische Seite wiederholte ihren bekannten Standpunkt: Das Hauptproblem im Nahen Osten sei nicht das Palästinenserproblem, sondern die Weigerung der arabischen Staaten, Israel anzuerkennen; für einen ‚echten Frieden‘ sei Israel zu weitreichenden territorialen Konzessionen bereit; es müsse jedoch ‚verteidigbare Grenzen‘ erhalten; man sei jederzeit bereit, in Genf oder anderswo Verhandlungen aufzunehmen; eine Lösung könne aber nur auf der Basis der SR [UNO-Sicherheitsrat]-Resolutionen 242 [nach dem Sechstagekrieg] und 338 [nach dem Yom Kippur-Krieg] gefunden werden; Verhandlungen mit der PLO oder deren Teilnahme in Genf kämen nicht in Frage. [...]

Neue Vorschläge wurden von israelischer Seite nicht unterbreitet. Auf die Frage von Vance, ob Israel Vorstellungen bezüglich eventueller US-Garantien im Nahen Osten habe, habe Allon zuerst geantwortet, dass er Garantien hasse (‚I hate guarantees like poison‘). Auf die nochmalige Frage von Außenminister Vance erklärte er, dass Israel zuerst einmal verteidigbare Grenzen erhalten müsse, dann würde man bereit sein, über Garantien und demilitarisierte Zonen zu sprechen.

Vance fragte weiter, ob Israel bereit sein würde, mit der PLO zu verhandeln bzw. sie in Genf zu akzeptieren, wenn die PLO ihrerseits Israel anerkenne und

---

14 Rolf Steininger, Der Nahostkonflikt, Frankfurt 2005/2014, S. 48f.

den Terror einstelle. Allon habe ausweichend geantwortet, dass es sich dann nicht mehr um die PLO handeln würde. Vance wiederholte jedoch die Frage. Allon habe geantwortet, dass er sich dies zwar nicht vorstellen könne, erklärte jedoch schließlich, wenn dies tatsächlich eintreten sollte, gäbe es für Israel keinen Grund mehr, auf seinem Boykott zu beharren („if a tiger changes to a horse you can think about riding on it“).<sup>15</sup>

#### 4.4 „Erdrutschwahl“ im Mai 1977: der Likud an der Macht

Vom 22. bis 25. Februar 1977 hielt die israelische Arbeiterpartei ihren Parteitag ab. Gäste waren u.a. Willy Brandt, Olaf Palme, François Mitterrand und Bruno Kreisky. Kreisky nutzte den Besuch zu zahlreichen Gesprächen mit führenden Politikern, u.a. mit Rabin, Peres und Allon. Allon erläuterte Israels Standpunkt zu wichtigen außenpolitischen Fragen. Mussi nahm an diesem Gespräch teil und berichtete u.a. nach Wien:

„Der Besuch Vance habe in vier wesentlichen Punkten Übereinstimmung zwischen Israel und den USA gebracht:

- 1) Die USA werden keinen Plan zur Lösung des NO [Nahost]-Problems präsentieren, sondern durch koordiniertes Vorgehen versuchen, eine Annäherung der Standpunkte zu erreichen.
- 2) Es sei wünschenswert, dass die Sowjetunion informiert werde und auf der Bildfläche bleibe. Israel teile diese Absicht, halte jedoch die Normalisierung der israelisch-sowjetischen Beziehungen für nötig, da die Sowjetunion sonst kaum in der Lage sei, eine positive oder produktive Rolle im Nahen Osten zu spielen.
- 3) Die [UN-] Sicherheits-Resolution 338 sei die einzige Grundlage für die Genfer Konferenz. Diese Resolution sehe einen separaten dritten Staat in der Region nicht vor. Die in jüngster Zeit aufgebrachte Idee einer jordanisch-palästinensischen Föderation sei jedoch ein Gedanke, der der Suche nach einem Kompromiss förderlich sei, umso mehr, als dann eine Regelung zwischen *zwei* souveränen Staaten möglich sei, ein Standpunkt, den Israel schon immer vertreten habe.

---

15 18. Februar 1977. Dok. 8. Während des Yom Kippur-Krieges 1973 einigten sich Amerikaner und Sowjets am 21. Oktober auf einen Text, der vom UNO-Sicherheitsrat noch in der folgenden Nacht als Resolution 338 übernommen wurde. Die Parteien wurden darin aufgefordert, das Feuer einzustellen und gleichzeitig „mit der Erfüllung der Resolution 242 des Sicherheitsrates in allen ihren Bestandteilen zu beginnen“. Die PLO hatte auch diese Resolution – genauso wie die Resolution 242 – abgelehnt. Siehe Steininger, Nahostkonflikt, S. 107.

- 4) Israel werde sich mit der PLO nicht an einen Tisch setzen, solange diese nicht die Resolutionen 338 und 242 akzeptiere, die Existenzberechtigung und die Existenz des Staates Israel anerkenne und dies durch eine Änderung der PLO-Charter bekräftige.“

Gegen Ende des Gesprächs ging Allon auch noch auf die Frage der internationalen Garantien ein und meinte, der von ihm gesagte Satz, er „hasse Garantien wie Gift“, dürfe nicht missverstanden werden, denn diese könnten zwar als Ergänzung zu einer Friedensregelung eine nützliche Rolle spielen, aber keinesfalls ein Ersatz für verteidigbare Grenzen sein.<sup>16</sup>

Auf diesem Parteitag wurde Rabin gegen Peres mit „knappster Mehrheit“ (1445 zu 1404 Stimmen) zum Spitzenkandidaten für die anstehende Wahl am 17. Mai 1977 bestimmt. Rabin konnte dabei darauf verweisen, „dass er in seinen drei Jahren als Parteiführer keinen wirklich gravierenden Fehler begangen habe, dass für Israel seine Regierungszeit außenpolitisch eine Periode der relativen Ruhe war und 1976 kein einziger israelischer Soldat an den Grenzen sein Leben lassen musste“.

Mussi beschreibt Rabin so: Er mache den Eindruck „unbedingter Ehrlichkeit, persönlicher Integrität und Geradlinigkeit, aber auch den der Entschlusslosigkeit, des Zauderns und sogar der Schwäche, sowie schließlich der Introversion, der Einsamkeit und der Verletzlichkeit“<sup>17</sup>. Das ist derselbe Mann, der 1993 dann den Versuch wagte, den Nahostkonflikt friedlich zu lösen – und dafür zwei Jahre später ermordet wurde.

Shimon Peres war 1977 der schärfste Rivale von Rabin und offensichtlich ganz anders, als man ihn gemeinhin kennt. Mussi beschreibt ihn so: Im Gegensatz zu Rabin trete er „entschieden auf, weiß stets den richtigen Ton zu treffen, ist ein Mann der geschliffenen Formulierungen, von völlig ausgeglichenem Temperament. Er macht insgesamt den Eindruck des perfekten Politikers. Außenpolitisch wird er den ‚Falken‘ zugerechnet, doch dürfte dies weitgehend von seiner bisherigen Position als Verteidigungsminister und den damit zusammenhängenden Sachzwängen herrühren. [...] Im Grunde dürfte ihm die Bezeichnung ‚Pragmatiker‘ am ehesten gerecht werden.“ Er habe bereits erklärt, die Außenpolitik Israels werde sich unter seiner Führung von der seines Vorgängers „nicht wesentlich unterscheiden“.<sup>18</sup>

Dann geschah etwas, worauf die innerparteilichen Gegner Rabins offensichtlich nur gewartet hatten: das „Eintreffen des Unerwarteten“. Die Anhänger von Shimon Peres witterten eine Chance, die knappe Niederlage ihres Kandidaten doch noch zu korrigieren. Die bürgerliche Zeitung *Haaretz* meldete, dass die Frau von Ministerpräsident

---

16 28. Februar 1977. Dok. 10.

17 12. April 1977. Dok. 11

18 Ebd.

Rabin bei einer Bank in Washington ein Konto unterhalten habe – und damit gegen das israelische Gesetz verstoßen habe, das Inländern Konten im Ausland verbietet. Über die weitere Entwicklung berichtete Mussi:

„Am Abend des 7. April saßen mehr als zwei Drittel aller Israelis vor den Fernsehapparaten, um Maccabi Tel Aviv im Europacup-Finale im Basketball siegen zu sehen. Die TV-Nachrichten wurden auf nach 23:00 Uhr verschoben. Mitten in die durch den sportlichen Erfolg (Basketball ist hier annähernd so populär wie Skilaufen in Österreich) verursachte Jubelstimmung platzte ein sichtlich tief betrübter und getroffener Rabin mit der Mitteilung, es habe zwei Konten gegeben, der Generalstaatsanwalt habe sich geweigert, der Empfehlung des Finanzministeriums zu folgen und es bei einer Geldstrafe bewenden zu lassen. Er selbst trage die Verantwortung gemeinsam mit seiner Frau und wolle sich auch gemeinsam mit ihr dem Gericht stellen.“ Da dies im Wahlkampf eine schwere Belastung für die Partei und die Koalition darstelle, lege er seine Kandidatur für das Amt des Ministerpräsidenten zurück.

Das Konto seiner Frau stammte aus der Zeit nach dem Sechstagekrieg, als Rabin Botschafter in Washington war. Er wurde in der Folge nicht angeklagt, sondern nur mit einer Geldstrafe belegt, da nur seine Frau ein Konto gehabt hatte. Rabin trat auch von seinem Amt als Ministerpräsident zurück. Nachfolger und Spitzenkandidat für die Wahl wurde Shimon Peres. Dazu Mussi: „Es ist also der seltene Fall eingetreten, dass eine regierende Partei sechs Wochen vor Neuwahlen ihren Spitzenkandidaten, den amtierenden Ministerpräsidenten, auswechselt. Die Auswirkungen werden sich wohl erst in den nächsten Wochen zeigen.“<sup>19</sup>

Die Auswirkungen zeigten sich bei der Wahl am 17. Mai und führten zu einem „großen Erdrutsch“<sup>20</sup>: die Arbeiterpartei, die Gründungspartei Israels, mit der bis dahin Israel geradezu identifiziert wurde, wurde abgewählt, der rechte Likud unter Führung von Menachem Begin gewann die Wahl. Mussi am 31. Mai: „Die politische Öffentlichkeit Israels kommt nicht zur Ruhe. Alles ist in Bewegung, täglich geschieht unerwartet Neues.“ Die *Jerusalem Post* kommentierte das Wahlergebnis so: „Der Likud muss durch seine Handlungsweise an der Macht erst das Vertrauen des Volkes erringen.“<sup>21</sup>

Im Auswärtigen Amt in Bonn wurde die Wahl so kommentiert: Das Besondere an ihr liege darin, „daß die an sich normale Niederlage einer verbrauchten Regierungspartei schwerwiegende außenpolitische Folgen haben kann.“ Dabei sei es „absurd, dass

---

19 Ebd.

20 31. Mai 1977. Dok. 13

21 Ebd.

ein innen- und wirtschaftspolitisch bestimmtes Wahlergebnis mit der Likud-Partei eine politische Kraft an die Macht gebracht hat, die in erster Linie aus politischen Gründen gewählt wird: Unter Verzicht auf jegliche Flexibilität und Kompromissbereitschaft repräsentiert sie Unnachgiebigkeit gegenüber den Arabern und eine Politik der militärischen Stärke und Expansion.<sup>22</sup>

Genauso präsentierte sich denn auch Menachem Begin zunächst. Er zeigte wenig Lust, irgendwelche Kompromisse einzugehen. Am Morgen nach der Wahl fuhr er einen Rundfunkreporter, der ihn nach der Zukunft der besetzten Gebiete gefragt hatte, scharf an: „Es gibt keine besetzten Gebiete, es gibt nur befreites Israel.“ Was US-Präsident Carter betreffe, so sei von ihm bekannt, dass er mit der Bibel wohlvertraut sei, er, Begin, werde also wohl kaum Schwierigkeiten haben, ihm den israelischen Standpunkt überzeugend darzulegen. Für Botschafter Mussi hatte die Wahl „weder das Verhältnis zwischen Israel und den USA vereinfacht noch die Friedensaussichten im Nahen Osten überhaupt verbessert. Viel wird davon abhängen, ob Begin und der Likud, einmal an der Macht, gemäßigtere Züge annehmen.“<sup>23</sup>

#### **4.5 Historischer Besuch im November 1977: Ägyptens Präsident Sadat in Jerusalem**

Nach den ersten 100 Tagen der Regierung Begin, in der zur Überraschung der meisten politischen Beobachter der Labour-Mann Moshe Dajan Außenminister geworden war – was allgemein als gelungener Schachzug Begins gewertet wurde –, wurde erkennbar, dass sich der „Terrorist“ (so nannten die Briten Begin Ende der 1940er Jahre) und „Faschist“ (so nannte ihn 1951 der erste diplomatische Vertreter Österreichs in Israel, Karl Hartl<sup>24</sup>) Begin offensichtlich zum Staatsmann wandelte, erkennbar auch an seinem persönlichen Stil. Der Ministerpräsident unterscheidet sich, so Mussi,

„sowohl durch die Kleidung (er tritt fast stets mit Sakko und Krawatte auf) als auch durch eine gewisse altmodisch-polnische Höflichkeit und Galanterie wohlthuend von der Hemdsärmeligkeit der früheren Regierungen. Dann aber auch der Stil des Regierens – es gibt keinen Zweifel, wer der Chef ist, während die Zeit der Regierung Rabin von ständigen Intrigen und Quertreibereien gekennzeichnet war, die seine Autorität auf die Dauer völlig untergruben. Auch die ständigen gezielten Indiskretionen, durch die von den Kabinettsbeschlüssen abweichende Meinungen an den Mann gebracht wurden und die in der

---

22 Aufzeichnung v. 24. Mai 1977. AAPD 1977, Dok. 134, Anm. 27.

23 31. Mai 1977. Dok. 13.

24 Am 24. Januar 1951, in: Steininger, Berichte aus Israel, Bd.2, 1950/51, Dok. 69.

Öffentlichkeit das Bild der Konfusion entstehen ließen, gibt es unter der neuen Regierung vorerst nicht.<sup>25</sup>

US-Präsident Jimmy Carter versuchte sich damals an einer umfassenden Lösung des Nahostproblems. Er war der erste US-Präsident, der öffentlich den Palästinensern das Recht auf Heimat („national home“) zusprach und bereit war, sie als Verhandlungspartner zu akzeptieren, wenn sie den Staat Israel anerkennen würden. Gleichzeitig wollte er die Sowjets am Friedensplan beteiligen.<sup>26</sup> In einer gemeinsamen Nahosterklärung stellten die USA und die Sowjetunion am 1. Oktober 1977 folgende Forderungen auf:

1. Israelischer Rückzug aus 1967 besetzten Gebieten;
2. Lösung des Palästinenserproblems unter Sicherung der legitimen Rechte des palästinensischen Volkes;
3. Beendigung des Kriegszustands;
4. Schaffung normaler friedlicher Beziehungen;
5. Garantie der Grenzen im Nahen Osten sowie eines künftig abzuschließenden Vertrages durch die USA und die Sowjetunion;
6. Einberufung einer Friedenskonferenz in Genf.<sup>27</sup>

Begin und die jüdische Lobby in den USA lehnten diesen Plan ab. Eine Beteiligung der Sowjets kam auch für Sadat nicht in Frage, hatte er doch 1972 den Abzug der Sowjets aus Ägypten durchgesetzt. Ohne Unterrichtung Carters bot Begin Sadat einen separaten Frieden an. Dafür war er bereit, die Sinai-Halbinsel zurückzugeben, falls Ägypten Israel diplomatisch anerkennen würde. Gleichzeitig lud er Sadat zu einem Besuch in Israel ein. Sadat, für den trotz allem klar war, dass die USA, wie er einmal sagte, „99 Prozent aller Karten im Nahen Osten in Händen halten“<sup>28</sup>, akzeptierte das Angebot und machte vom 19. bis 21. November 1977 seinen historischen Besuch in Jerusalem. In seiner Rede in der Knesset machte er ein Friedensangebot, das er allerdings an klare Bedingungen knüpfte. Man habe die Israelis in der Vergangenheit abgelehnt, aber

„heute sage ich Ihnen und der ganzen Welt, dass wir es akzeptieren, mit Ihnen in einem Zustand des gerechten und dauerhaften Friedens zusammenzuleben. [...] Der Friede wird nicht gut fundiert sein, wenn er nicht auf Gerechtigkeit beruht, sondern auf der Besetzung von Gebieten anderer. Es darf nicht erlaubt sein, dass Sie etwas verlangen, was Sie anderen verweigern. Ich sage ganz offen, Sie müssen die Träume von morgen aufgeben wie auch die Überzeugung,

---

25 3. Oktober 1977. Dok. 18.

26 Steininger, Nahostkonflikt, S. 49.

27 18. Oktober 1977. Dok. 19

28 Steininger, Nahostkonflikt, S.49.

dass die Gewalt das beste Mittel ist für Ihr Verhalten den Arabern gegenüber. [...] Unser nationales Territorium ist heilig. [...] Keiner von uns kann oder will auf nur einen Fußbreit dieses Territoriums verzichten. [...] Ich sage ja zu der Logik, derzufolge Israel in diesem Gebiet in Frieden und Sicherheit leben kann. Wir erklären, dass wir alle internationalen Garantien, die Sie fordern, akzeptieren, von welcher Seite auch immer.“ Um zu diesem Ziel zu gelangen, müssten aber gewisse Realitäten offen und mutig begegnet werden: „Es gibt arabische Territorien, die von Israel mit Waffengewalt besetzt gehalten werden. Wir beharren auf den vollen Rückzug aus diesen Territorien; das schließt das arabische Jerusalem mit ein. Der volle Rückzug aus den im Jahre 1967 besetzten Gebieten ist eine selbstverständliche Sache. [...] Hierzu nehmen wir keine Argumente hin. [...] Was die palästinensische Frage anbelangt, so gibt es niemanden, der bestreitet, dass diese Frage der Kern des ganzen Problems ist. [...] Ich sage Ihnen ganz ehrlich, dass ohne die Palästinenser der Friede unrealisierbar ist.“<sup>29</sup>

Begins Antwort an Sadat war nicht ganz so deutlich. Immerhin betonte auch er:

„Wir beginnen jetzt eine neue Periode im Nahen Osten, die uns hoffentlich Blüte, Wachstum und Entwicklung bringen wird. [...] Wir wünschen in Frieden zu leben und wünschen einen wirklichen und umfassenden Frieden mit unseren arabischen Nachbarn, ohne dass mehr Blut vergossen wird.“ Er schlug dann Verhandlungen für einen Friedensvertrag auf der Basis völliger Gleichberechtigung vor: „Mit Gottes Hilfe wird der Tag kommen, an dem wir einen Friedensvertrag unterzeichnen; dann ist die Zeit des Krieges endgültig beendet. Wir reichen dazu unsere Hand.“<sup>30</sup>

Die übrigen arabischen Staaten waren genausowenig an dieser Aktion beteiligt wie die Palästinenser und die Sowjets, die der Carter-Regierung in der Folge ein falsches Spiel unterstellten. Der sowjetische Außenminister Andrej Gromyko sprach sich denn auch öffentlich gegen den Sadat-Besuch in Jerusalem aus.<sup>31</sup>

Botschafter Mussi zeigte nach dem „Medienfestival“ des Besuches einige mögliche Konsequenzen und Resultate dieser Aktion auf. Die Stimmungsskala der israelischen Öffentlichkeit umfasste demnach das gesamte Spektrum zwischen ungläubigem Staunen und freudiger Überraschung einerseits und einer gewissen Ernüchterung nach den Reden Sadats in der Knesset und auf der anschließenden Pressekonferenz.

---

29 Die Rede in: *Archiv der Gegenwart*, 22.11.1977, S. 21378ff.

30 Ebd., S. 21389f.

31 Steininger, *Nahostkonflikt*, S. 49.

„In der Tat bedeutet der Besuch Präsident Sadats einen zweifachen Durchbruch in psychologischer Hinsicht. Das Angebot, Israel in die Staatengemeinschaft des Nahen Ostens aufzunehmen und die ausdrückliche Bereitschaft zu direkten Gesprächen und Verhandlungen mit Israel haben die Atmosphäre zwischen den beiden Ländern grundlegend verändert.“ Sadat habe durch seinen persönliche Mut, „aber auch durch seine Noblesse und sein staatsmännisches Auftreten tiefen Eindruck in der israelischen Öffentlichkeit, aber auch bei der Presse und selbst bei zahlreichen Politikern hinterlassen.“<sup>32</sup> Vorerst, so Mussi abschließend am 22. November, „gilt es aber abzuwarten, ob es dem ägyptischen Präsidenten gelingt, seine Partner im eigenen Lager von der Ehrlichkeit seiner Bemühungen zu überzeugen.“<sup>33</sup>

Zwei Tage später wurde der neue deutsche Botschafter Klaus Schütz von Begin empfangen, der sich ausführlich zur Lage und dem Sadat-Besuch äußerte. In seiner Wertung über dieses Gespräch berichtete Schütz dem Auswärtigen Amt in Bonn:

„In Beurteilung Sadat-Besuch war neu, daß Israel auf Zeichen Ägyptens wartet, um Gespräche fortzusetzen. Hier herrschte bisher Auffassung vor, daß Ägypten israelische Zeichen, wenn nicht gar Konzession erwartet, ehe über Fortsetzung Kontakte zu sprechen sei. Ausführliche Darlegung israelischen Sicherheitsbedürfnisses, zu der sich Begin auch einer mir immer wieder vor Augen gehaltenen Landkarte bediente, bestätigt, daß sich Begin von bekannter harter Haltung Herut-Partei bisher nicht entfernt hat. Seine Beurteilung wird keineswegs von allen politischen Kräften in Israel geteilt. Sie ist aber ernst zu nehmen, da Begin als Regierungschef große Möglichkeiten hat, politische Kräfte von Richtigkeit seiner Beurteilung zu überzeugen. Dennoch ist interessant, daß Begin, in Übereinstimmung mit allgemeiner Stimmung im Land und anders als noch in seiner Ansprache vor der Knesset am 20.11., sich ausschließlich dem Aspekt Sicherheit und Frieden widmete und nicht dem historischen Recht und biblischer Prophezeiung.“<sup>34</sup>

Hoffnungen auf einen schnellen Friedensschluss erfüllten sich in den folgenden Wochen aber nicht. Die Verhandlungen waren schwierig, zumal Begin seine Position in einem Punkt ganz klar gemacht hatte. Am 28. Dezember 1977 hatte er in der Knesset erklärt:

„Israel hält an seinem Recht und an seinem Anspruch auf Souveränität über Judäa, Samaria und den Gaza-Strip fest. Da es weiß, dass andere Ansprüche

---

32 22. November 1977. Dok. 21.

33 Ebd.

34 Klaus Schütz an Auswärtiges Amt, 25. November 1977. AAPD 1977, Dok. 337. Schütz war etwa zur gleichen Zeit wie Mussi Botschafter in Israel. Über seine Zeit dort von 1977 bis 1981 s. seinen kurzen, aber sehr interessanten Bericht: Über Frieden und das Normale, in: Asher Ben Natan/Niels Hansen (Hg.), Israel und Deutschland. Dorniger Weg zur Partnerschaft. Die Botschafter berichten über vier Jahrzehnte diplomatischer Beziehungen (1965 – 2005), Köln/Weimar/Wien 2005, S. 124 – 137.

existieren, schlägt es im Interesse einer Einigung und des Friedens vor, die Frage der Souveränität über diese Gebiete offenzulassen.“<sup>35</sup>

Anfang 1978 erfolgte die Rückberufung der ägyptischen Verhandlungsdelegation aus Jerusalem. Mussi interpretierte dies vor dem Hintergrund der kulturellen Herkunft der Konfliktparteien so:

„Wenn in der arabischen Welt zwischen zwei Familien eine Blutfehde besteht, kann diese durch einen von der einen oder anderen Seite initiierten ‚sulha‘ beigelegt werden. Dies geschieht in der Regel durch eine dramatische Aktion: man besucht das Haus oder das Dorf des Feindes und erklärt die Absicht, Frieden zu schließen.

Die Reaktion auf einen derartigen Schritt ist fast immer positiv, der Effekt des ‚sulha‘ ist eine sofortige Rückkehr zum Status quo ante. Diese erste und entscheidende Phase des Friedensprozesses nennt man ‚atwa‘. Die Feindschaft ist beigelegt: das Ereignis, das sie ausgelöst hat, hat nie stattgefunden. Erst dann beginnen die Verhandlungen – oft langwierig und schwierig – über den Preis des Friedens: wie viele Schafe oder Kamele etc. den Besitzer wechseln müssen, um die neu-alte Freundschaft zu besiegeln. Dies ist die zweite Phase, die Verwirklichung des ‚atwa‘.

Für Präsident Sadat, der ungeachtet seines eleganten westlichen Auftretens doch unleugbar ein echter Sohn dieser Region ist, war der Besuch in Jerusalem ein ‚sulha‘ der dramatischsten und grandiosesten Art. Seine Erklärung in der Knesset, dass er, nach Jahrzehnten der Abweisung, der Kriege und der Feindschaft, Israel in die Staatenfamilie des Nahen Ostens aufnehmen wolle, war ein ‚atwa‘ von wahrhaft historischer Dimension.“<sup>36</sup>

#### **4.6 13 Tage im September 1978: Camp David**

Im Oktober 1962 hatte die Welt während der Kubakrise 13 Tage am atomaren Abgrund gestanden. Zur Erinnerung an diese dramatischen Tage hatte Präsident Kennedy allen Beteiligten eine Bronzetafel mit diesen Tagen zukommen lassen. Eine Tafel hing im Weißen Haus.<sup>37</sup> Im September 1978 suchten drei Politiker – US-Präsident Carter, Ägyptens Präsident Sadat und Israels Premierminister Begin – 13 Tage lang in Camp David nach einer Lösung des Nahostkonflikts. 13 Tage – eine bemerkenswerte zeitliche Par-

---

35 Begin-Rede in: *EUROPA-ARCHIV* 1978, D122.

36 23. Januar 1978. Dok. 24.

37 Siehe Rolf Steininger, *Die Kubakrise 1962: Dreizehn Tage am atomaren Abgrund*, München 2011.

alle, an die mit Blick auf die Tafel im Weißen Haus wohl so mancher der Akteure in Camp David gedacht haben mag.

In den Wochen nach dem Sadat-Besuch in Jerusalem war jedenfalls offenbar geworden, dass die ägyptische Einschätzung des Nahostkonflikts grundlegend verschieden war von jener Israels und dass sich daher auch die Erwartungen, die in die nach diesem Besuch begonnenen Verhandlungen gesetzt wurden, von jenen Israels grundlegend unterschieden. Für Botschafter Mussi war klar:

„Israel trägt daran sein gerüttelt Maß an Schuld: es hat, zumindest durch seine Rhetorik, zum Entstehen dieses Missverständnisses beigetragen. Wer erinnert sich nicht an die unzähligen Male, als Golda Meir und Rabin versicherten, es gehe Israel nicht um Land, sondern um den Frieden, nicht um Gebiete, sondern um Sicherheit?“<sup>38</sup>

Hinzu kam, dass sich das Verhältnis Carter-Begin weiter verschlechterte. Ihr Zusammentreffen im März 1978 in Washington war ein „perfektes Desaster“. Außenminister Vance erklärte, es sei von absolut fundamentaler Bedeutung, dass Israel die UNO-Resolution 242 akzeptiere, die Siedlungen im Sinai aufgebe und der Westbank ein gewisses Maß an Selbstbestimmung einräume. Demgegenüber hatte Begin nur erklären können, die Gespräche seien die härtesten seines Lebens gewesen und er appelliere an die Fairness und die Geduld der Amerikaner. Die Atmosphäre verschlechterte sich am Ende so sehr, dass sogar auf eine gemeinsame Abschlusserklärung verzichtet wurde. Trotz dieser „atmosphärischen Störungen“ hielt Präsident Carter an seinen Bemühungen fest, Frieden im Nahen Osten zu erreichen. Nach umfangreichen Sondierungsgesprächen konnte das Weiße Haus denn auch am 8. August 1978 bekanntgeben, dass Sadat und Begin eine Einladung Carters angenommen hätten, um auf dessen Landsitz Camp David über die Grundzüge einer Friedensregelung für den Nahen Osten zu beraten.<sup>39</sup>

Am 5. September 1978 begannen dort die „geheimsten Verhandlungen, die er je erlebt habe“, so der amerikanische Botschafter in Bonn, Walter Stoessel, später zu Bundeskanzler Helmut Schmidt.<sup>40</sup> Nach 13 Tagen, in denen alle Beteiligten hermetisch von der Öffentlichkeit abgeschottet waren, hatte man sich auf zwei Rahmenabkommen geeinigt, die zum Frieden im Nahen Osten führen sollten. Im ersten ging es um den Abschluss eines Friedensvertrages zwischen Ägypten und Israel innerhalb von drei Monaten; u.a. sollte sich Israel aus dem Sinai zurückziehen und die Siedlungen dort auflösen. Im zweiten Abkommen sollte Israel innerhalb von fünf Jahren eine autonome Verwaltung in der Westbank und im Gazastreifen einrichten. Dafür waren Verhandlungen zwischen Israel,

38 23. Januar 1978. Dok. 24.

39 AAPD 1978, Dok. 238, Anm. 50.

40 Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem amerikanischen Botschafter Stoessel, 22. September 1978. Ebd., Dok. 273.

Ägypten, Jordanien und Palästinensern vorgesehen. Während dieser Zeit sollte Israel auf den Bau weiterer Siedlungen in den von ihm besetzten Gebieten verzichten.<sup>41</sup>

Die entsprechenden Dokumente wurden unter großem Medienaufwand am 17. September in Washington von Carter, Sadat und Begin unterzeichnet. Für den ehemaligen US-Außenminister Henry Kissinger war Camp David ein „großer Erfolg“; man sei „in eine neue Ära eingetreten“, bewege sich „in einer neuen Wirklichkeit und arbeite in einem neuen Rahmen. Ohne Frage werde dieser Erfolg das Ansehen des Präsidenten [Carter] ungeheuer (tremendously) steigern“, wie Botschafter Berndt von Staden aus Washington nach Bonn berichtete.<sup>42</sup>

Außenminister Dajan erläuterte in einem Informationsgespräch mit allen in Israel akkreditierten Botschaftern am 25. September das Abkommen. Israel hätte „30 Jahre lang versucht, zu Friedensverträgen mit den Arabern zu kommen. Dies sei der erste ernsthafte Schritt zu einem Friedensvertrag mit einem arabischen Staat.“ Es sei in Camp David „zwingend deutlich geworden, wie notwendig Vereinigte Staaten als Mediator seien und im Friedensprozess auch in Zukunft sein würden“. Das augenblickliche Hauptproblem sei, ob Sadat bereit sei, einen Sonderfrieden abzuschließen und das auch angesichts der Tatsache, dass sich sowohl Jordanien als auch palästinensische Araber einer Zusammenarbeit verschlossen. Was mache Sadat, wenn die anderen nicht bereit seien zu kommen?

Auf Fragen nach seiner persönlichen Einschätzung, wie diese Region in etwa drei Jahren aussehen werde, erklärte er, seiner Meinung nach würden die im Abkommen festgelegten Regelungen im Sinai „dann termingemäß durchgeführt sein. Auf der Westbank würde israelisches Besatzungsregime verschwinden und stattdessen die im Abkommen vorgesehene Autonomie mit weitgehender politischer Repräsentanz der palästinensischen Araber eingerichtet sein. Ansonsten würde sich in den nächsten drei Jahren relativ wenig dort verändern.“<sup>43</sup>

Für Botschafter Mussi stellte sich das Abkommen so dar: Begin sei zu „weitergehenden Abstrichen im Sinai fähig, weil sie seine Eretz Israel-Ideologie [Eretz-Israel war für Begin Israel plus Judäa und Samaria=Westjordanland, plus Gaza] nicht tangieren. [...] Hier trifft er sich auch mit Präsident Sadat: Nach Camp David scheint klar zu sein, dass es dem ägyptischen Präsidenten vor allem darum ging, alle seine Forderungen im Sinai durchzusetzen, während er bezüglich der Westbank und Gazas bereit war, die Dinge auf die lange Bank zu schieben, sie im Unklaren zu lassen und Kompromisse zu

---

41 Deutscher Text in: EUROPA-ARCHIV 1979, D 47-54. Zu den Verhandlungen in Camp David s. Lawrence Wright, *Thirteen Days in September: Carter, Begin, and Sadat at Camp David*, New York 2014.

42 Botschafter Berndt von Staden an Außenminister Hans-Dietrich Genscher, 18. September 1978. AAPD 1978, Dok. 271.

43 Klaus Schütz an Auswärtiges Amt, 26. September 1978. Ebd., Dok. 281.

schließen.“<sup>44</sup> Viele Fragen seien offen gelassen, viele Fragen „äußerst vage“, das Palästinenserproblem „weiterhin ungelöst“, aber insgesamt seien die Vereinbarungen ein großer Fortschritt. Israel, so Mussi weiter, „steht vor einer neuen, völlig unvertrauten Situation: Aussicht auf Frieden mit einem seiner Nachbarn. Bei aller Zuversicht ist klar, dass auch die Zukunft ernste Gefahren birgt.“<sup>45</sup>

#### **4.7 26. März 1979: Frieden zwischen Ägypten und Israel**

Die eigentlichen Friedensverhandlungen zwischen Israel und Ägypten begannen am 12. Oktober 1978 in Washington. 14 Tage später – vom 2. bis 5. November – tagte die Arabische Liga in Bagdad. Im Auswärtigen Amt in Bonn wurde das Ergebnis der Tagung folgendermaßen analysiert:

„Neben der mehr routinemäßigen Verurteilung der Camp-David-Ergebnisse enthält das Schlußdokument von Bagdad eine Bestätigung der palästinensischen Rechte auf Selbstbestimmung und auf ein Heimatland, des Alleinvertretungsrechts der PLO und die Vereinbarung eines jährlichen Gipfeltreffens im November. Jede Konfliktlösung müsse von allen arabischen Staaten gebilligt werden.“ Insgesamt finde sich in der Erklärung „jedoch weder eine Verurteilung Sadats noch die Androhung sofortiger politischer und wirtschaftlicher Sanktionen gegen Ägypten. Gleichzeitig haben sich erstmals alle arabischen Länder für eine friedliche Lösung des Nahost-Konflikts auf der Grundlage der Prinzipien der Resolutionen 242 und 338 ausgesprochen. Andererseits mußten die gemäßigten Staaten den Eintritt folgender, nicht im Schlußdokument enthaltener Sanktionen für den Fall der Unterzeichnung eines ägyptisch-israelischen Vertrages hinnehmen: Suspendierung der Mitgliedschaft Ägyptens in der Arabischen Liga; Verlegung des Sitzes der Liga von Kairo in ein anderes arabisches Land; Wirtschaftssanktionen gegen ägyptische Unternehmen, die mit Israel zusammenarbeiten.“ Dazu hieß es abschließend, auch diese Maßnahmen würden, „Präsident Sadat nicht von der Vertragsunterzeichnung abhalten“<sup>46</sup>.

Genauso war es. Am 26. März 1979 unterzeichneten er und Begin vor dem Weißen Haus in Washington den Friedensvertrag für ihre Länder. Darin verpflichteten sie sich u.a. auch zur Aufnahme von Verhandlungen über eine Autonomie der Palästinenser. Das

---

44 4. Oktober 1978. Dok. 33.

45 Ebd.

46 Aufzeichnung vom 7. November 1978. AAPD 1978, Dok. 343, Anm. 16.

aber seien, so der amerikanische Botschafter in Israel, Samuel W. Lewis, „die größten Schwierigkeiten der Nahostpolitik“. In „Gedanken zur Perspektive nach dem Abschluss des Vertrages“ meinte Botschafter Mussi Ende April 1979: „Wie sich die Dinge, von Israel aus gesehen darbieten, ist Sadat nämlich fest entschlossen, ganz Sinai zurückzubekommen. Das aber dauert laut Friedensvertrag drei Jahre.“<sup>47</sup> Dabei war an eine Autonomie für die Palästinenser nicht zu denken, denn, so Mussi weiter,

„die israelische Regierung hat vorerst weitgehend freie Hand, fait accomplis zu schaffen. Die Gründung neuer Siedlungen, die Konfiskation von Wasserquellen etc. wird, meist hinter einem Schleier der Desinformation vor allem von innerpolitischen Rücksichten beherrscht.“

Dass die Palästinenser Camp David abgelehnt hatten, war aus der Sicht des Botschafters allerdings „ein schwerer Fehler“, der jetzt bestätigt wurde, denn, so Mussi,

„die damalige Kritik der Palästinenser hat vielmehr den Charakter von self-implementing prophecies angenommen. Die Verweigerung der Zusammenarbeit hat nämlich genau zu jenen Entwicklungen geführt, die radikale Palästinenser als Folge der Abmachungen von Camp David voraussahen. Ein rechtzeitiges Einsteigen in den Friedensprozess hätte diese Entwicklungen vermeiden oder mildern können.“

Und dann eher resignierend – und sehr zutreffend:

„Aber es gehört wohl zum tragischen Schicksal dieses Volkes, Gelegenheiten stets zu versäumen.“<sup>48</sup>

#### **4.8 Israels Siedlungspolitik**

Eines war für Botschafter Mussi damals völlig klar war, wie er im August 1979 feststellte:

„Die Regierung Begin – und allen anders lautenden Erklärungen zum Trotz auch die überwiegende Mehrheit der Arbeitspartei – (betrachten) jede Änderung des Status quo in der Westbank und Gaza mit tiefstem Misstrauen und Widerwillen und (sind) im Grunde nur darauf aus, solche Änderungen möglichst lange hinauszuschieben. So sind sie im Grunde auch an der Einbeziehung der Palästinenser in den Friedensprozess nicht interessiert.“<sup>49</sup>

---

47 23. April 1979. Dok. 40.

48 Ebd.

49 27. August 1979. Dok. 42.

Die Gespräche zwischen Ägypten und Israel über eine Autonomie der palästinensischen Gebiete waren in der Tat „die Achilles-Ferse des Camp-David-Rahmens“, wie Ministerialdirektor Andreas Meyer-Landrut vom Auswärtigen Amt in Bonn am 21. Dezember 1979 notierte. Und weiter:

„Sie leiden einmal darunter, daß die Palästinenser sich nicht dafür erwärmen können, weil sie nicht in einem Protektorat oder ‚Bantustan‘ leben wollen, zum anderen, daß ein echter Zielkonflikt zwischen Israel und Ägypten besteht. Während Ägypten in der Autonomie eine fünfjährige Übergangslösung sieht, geht die Regierung Begin von einem Endzustand aus. Sie erhebt außerdem Souveränitätsansprüche auf das Westjordanland und Gaza und untermauert diese durch ihre Siedlungspolitik.[...] Es lehnt bisher die Beratung aller Fragen ab, die die Souveränität berühren und aus der Autonomie für die Palästinenser einen unabhängigen Staat entstehen lassen könnten. [...] Auch Ägypten taktiert vorsichtig, um den Rückzugsprozeß auf dem Sinai nicht zu gefährden.“<sup>50</sup>

Schon Monate zuvor hatte König Hussein von Jordanien öffentlich an alle Nationen appelliert, „Verständnis für die Notlage der unter dem israelischen Joch in den besetzten Gebieten leidenden Palästinenser zu zeigen und sie wirkungsvoll zu unterstützen“. Hussein hatte dabei unterstrichen, „daß die Errichtung israelischer Siedlungen derart zugenommen habe, besonders in und um Jerusalem, daß dadurch kultureller Charakter der besetzten Gebiete und die Grundlagen eines gerechten Friedens zerstört zu werden drohten“<sup>51</sup>.

Dabei war die israelische Politik in den besetzten Gebieten, so Botschafter Mussi im Februar 1980, „von äußerster Unsicherheit und Desorientierung gekennzeichnet. Sie schwankt zwischen Extremen und ist allen nur denkbaren Pressionen von außen und innen unterworfen. Die Sensibilität der ganzen freien Welt gegenüber den Vorgängen in den besetzten Gebieten ist im Zunehmen.“<sup>52</sup>

Nach einem Terroranschlag in Hebron beschlossen die israelischen Militärbehörden eine „Politik der harten Hand“; u.a. wurden 14 Häuser in der Altstadt von Hebron dem Erdboden gleichgemacht. Erst nachträglich stellte sich heraus, dass zwei der Häuser Familien gehört hatten, die bei dem Pogrom des Jahres 1929 zahlreichen Juden das Leben gerettet hatten. Diese Politik brachte für Israel mehr Nachteile als Vorteile. Mussi am 23. Mai 1980:

„Harte kollektive Strafmaßnahmen haben die Stimmung unter der lokalen Bevölkerung verschlechtert, haben die Einigung unter dem Banner der PLO

---

50 AAPD 1980, Dok. 13, Anm. 13

51 Botschafter Horst Schmidt-Dornedden am 16. März 1979 an Auswärtiges Amt. AAPD 1979, Dok. 86, Anm. 18.

52 19. Februar 1980, Dok. 47.

verstärkt, haben sich teilweise als rechtlich unhaltbar erwiesen und mussten daher zurückgenommen werden und haben schließlich das Image Israels in der westlichen Welt weiter beeinträchtigt. Wohin immer die Entwicklung der Palästinenserfrage letztlich führen wird, es wird sich rückwirkend feststellen lassen, dass die Siedlungspolitik der Regierung Begin und die Maßnahmen in den besetzten Gebieten einen beträchtlichen Beschleunigungseffekt gehabt haben.<sup>53</sup>

Und vier Tage später schrieb er über die erfolglosen Autonomieverhandlungen:

„Der Friede zwischen Israel und Ägypten kam zustande, aber der Stillstand auf allen anderen Gebieten wurde umso deutlicher. Präsident Sadats Isolierung in der arabischen Welt hat zugenommen.“<sup>54</sup> (Ein Jahr später wurde Sadat bei einem Attentat ermordet: Am 6. Oktober 1981, dem achten Jahrestag des Beginns des Yom Kippur-Krieges, wurde er das Opfer eines islamistischen Extremisten.)

Auch mit der neuen US-Administration von Ronald Reagan deuteten sich Probleme an. Hatte der neue amerikanische Außenminister Alexander Haig bei seinem Antrittsbesuch in Jerusalem Israel noch als „permanent ally“ bezeichnet, so wurde die „Tonart ganz unvermittelt rau“, als die amerikanische Regierung am 21. April 1981 den Verkauf von fünf AWACS-Systemen (Airborne Warning And Control System) und Zusatzausrüstungen für F-15 Kampffjets an Saudi Arabien ankündigte. Israel fürchtete um seine Sicherheit. Es drohte die „direkte Konfrontation“ mit der amerikanischen Regierung; israelische Regierungskreise zeigten sich „völlig kompromisslos“. Das Weiße Haus verschob die Weiterleitung der Notifikation der AWACS-Lieferung an den Kongress jedenfalls auf die Zeit nach den israelischen Wahlen am 30. Juni, offensichtlich in der Hoffnung auf einen Regierungswechsel. Mussi warnte:

„Wer immer die nächste israelische Regierung bildet, wird in dem wahrlich nicht leichten Korb anstehender Probleme jedenfalls auch das der AWACS und damit des Verhältnisses zu den USA finden, dessen Rolle für die Politik, ja die Existenz Israels gar nicht überschätzt werden kann.“<sup>55</sup>

---

53 23. Mai 1980. Dok. 50. Zum Pogrom von 1929 s. Rolf Steininger (Hrsg.), *Der Kampf um Palästina 1924 – 1939. Berichte der deutschen Generalkonsuln in Jerusalem*, München 2007, Dok. 14–22.

54 27. Mai 1980. Dok. 51.

55 27. April 1981. Dok. 58. Das Repräsentantenhaus lehnte den Verkauf am 14. Oktober 1981 mit 301 zu 111 Stimmen ab. Der Senat stimmt allerdings am 28. Oktober 1981 mit 52 der 100 Stimmen für den Verkauf, nachdem Reagan die Abstimmung zum Testfall für seine persönliche außenpolitische Handlungsfähigkeit gemacht hatte.

Innenpolitisch sah Mussi damals Israel in einer permanenten Krise. Egoismus und Disziplinlosigkeit sah er an der Tagesordnung. Er zitierte den ehemaligen Polizeipräsidenten von Tel Aviv, der erklärt hatte: „Der heutige Israeli betrachtet Recht und Gesetz als einen ungerechtfertigten Eingriff in seine Privatsphäre.“<sup>56</sup> Der augenblickliche Zustand Israels schien nach Meinung Mussis „die Grenze des Erträglichen immer weiter hinauszuschieben. Streiks, offene Gesetzesverletzungen, geduldete Korruption, das Fehlen jeglicher moralischen Autorität führen dazu, dass der einfache Mann das Gefühl für Richtung und Maß verliert und sich selbst der Gemeinschaft voranstellt.“ Ein Diplomat eines europäischen Landes hatte es so formuliert: „Niemand, der es nicht mit eigenen Augen sieht [...], macht sich einen Begriff von dem tatsächlichen Zustand dieses Landes.“ Das chaotische Parteiensystem, wo Kleinparteien oftmals die Politik bestimmten, trug nicht unerheblich zu diesem Zustand bei. Mussi: „Dem gelernten Österreicher, der an klare und übersichtliche Parteienverhältnisse gewöhnt ist, muss das alles reichlich verworren und unverständlich klingen.“<sup>57</sup> Die Regierung Begin sei durch „blanken Opportunismus gekennzeichnet“, ihre Politik bestehe fast ausschließlich aus Außenpolitik. Mussi im Oktober 1979: „Das Unbehagen in Israel ist heute so gut wie allgemein.“<sup>58</sup>

1980 berichtete Mussi über die Situation in Syrien aus israelischer Sicht, über israelisch-syrische Spannungen und machte sich Gedanken über die Überlebenschancen und das Ansehen der Regierung Begin, vor allem mit Blick auf die verstärkte Siedlungspolitik:

„Das gleichzeitige starre Festhalten des rechten Flügels im Kabinett an der These, dass alles Land zwischen Jordan und Mittelmeer die historische Heimat des jüdischen Volkes sei und dass damit das Recht der Juden verbunden sei, nicht nur in diesem gesamten Gebiet zu leben, sondern auch dort eigene Siedlungen zu errichten, hat zu einer nie dagewesenen politischen Isolierung Israels in der Welt geführt und lässt das Unbehagen bei den liberaleren Regierungsmitgliedern wachsen, so dass sich zunehmend die Frage stellt, wann eigentlich jener Punkt erreicht sein wird, an dem die Koalition zerbrechen muss.“<sup>59</sup>

In den letzten Monaten seiner Tätigkeit äußerte sich der Botschafter immer pessimistischer zur Entwicklung Israels. Im Jänner 1981 sah er erstmals „Gefahren am Horizont“ für Israels Demokratie. Anlass war eine Resolution von Siedlern der Westbank unter Führung des bekannten Generals Ariel Sharon – im Kabinett Begin Landwirtschaftsminister und 1981 dann Verteidigungsminister –, in der es hieß: „Jede Rückgabe von West-

---

56 15. Oktober 1979. Dok. 44.

57 29. Januar 1979. Dok. 38.

58 15. Oktober 1979. Dok. 44.

59 25. März 1980. Dok. 49.

bank-Territorium bedeutet das Abgehen von der Bestimmung des Jüdischen Volkes und ist deshalb illegal. Unsere Siedlungen werden gegen jede Gebietsrückgabe kämpfen.“<sup>60</sup> Dabei hatten manche Siedlungen inzwischen regelrechten Festungscharakter angenommen. Stacheldrahtzäune mit Minenfeldern, Maschinengewehrnesten und Schützenpanzerwagen gehörten zu ihrer Ausstattung.

Am 13. Februar 1981 notierte Mussi:

„Die Schwäche und oft monatelange Aktionsunfähigkeit der Regierung Begin, in Verbindung mit der seit 30 Jahren anhaltend prekären Situation des Staates haben offenbar in weiten Kreisen der Bevölkerung Zweifel an der Funktionsfähigkeit der israelischen Demokratie entstehen lassen.“<sup>61</sup>

Am 30. Juni 1981 fanden Parlamentswahlen statt. Der Wahlkampf stand „so gut wie ausschließlich im Zeichen Menachem Begins“. Die Regierung Begin war zwar, „nach einem Witzwort, zu schwach, um fallen zu können“<sup>62</sup>, aber die Wahlkampfstrategie war „überaus erfolgreich“ – mit einer „Häufung faschistoider Phänomene“. In seinem letzten Bericht warnte denn auch Botschafter Mussi, man werde also

„daran tun, mit weiteren vier Jahren Begin zu rechnen. Das Wahlergebnis vom 17. Mai 1977 stellt sich rückblickend nicht als ein vorübergehender Zufall, sondern als eine historische Wendemarke in der Geschichte des Staates dar. Ein Wahlsieg Begins am 30. Juni 1981 wird aber auch bedeuten, dass die neue Regierung viel unverhohlener als bisher die Ziele der extremen Rechten verfolgen wird.“<sup>63</sup>

Zum Dienst in der Zentrale einberufen, verabschiedete sich Mussi am 26. Juli 1981 von Israels Staatsoberhaupt Yitzchak Navon und verließ Tel Aviv nach Beendigung seiner Tätigkeit am 12. August 1981.<sup>64</sup>

---

60 27. Jänner 1961. Dok. 55.

61 13. Februar 1981. Dok. 56.

62 5. Jänner 1981. Dok. 54.

63 15. Juni 1981. Dok. 60

64 Von 1985 bis 1990 war Mussi Botschafter in Schweden, dann wieder zwei Jahre in der Zentrale in Wien und zuletzt von 1992 bis 1997 Generalkonsul in Triest. Er starb am 31. März 2013 (s. hierzu den Beitrag von Rudolf Agstner in diesem Band).