

## Schweiz

Geheimdeal mit Palästinensern

# «These eines Alleingangs ist wenig plausibel»

Historiker Sacha Zala über die Rolle von Bundesrat Graber während der Öl- und Terrorkrise.

Mit Sacha Zala sprachen Philippe Reichen und Thomas Knellwolf in Bern

**Der Schweizer Geheimdienst kooperierte ab Anfang 70er-Jahre eng mit Israel (TA vom Montag). Hat Sie diese Enthüllung überrascht?**  
Überhaupt nicht. Die Schweiz pflegte traditionell gute Beziehungen zu Israel. In den 50er-Jahren wurde Israel als David wahrgenommen, das sich gegen den übermächtigen Goliath, die arabischen Nachbarn, wehrt. Es schien wie die Schweiz im Zweiten Weltkrieg: umzingelt von Bösen. Die Identifikation war sehr hoch. Die Israelis waren Europäer im Nahen Osten. Just dann begann die Debatte über die Rolle der Schweiz beim J-Stempel während der NS-Zeit und eine kritische Wahrnehmung ihres Verhaltens gegenüber jüdischen Flüchtlingen.

**Welche Rolle spielte die Wirtschaft?**  
Israel war ein wichtiger Handelspartner. Doch 1973 kommt der Ölschock. Bumm! Man fürchtet, im Winter zu frieren, und denkt: Wir müssen aufpassen, wie wir mit den arabischen Ländern umgehen. Im Laufe der 70er-Jahre kippen grosse Teile der öffentlichen Meinung. Israel ist nicht mehr nur der kleine David. Dies zeigt sich schon beim Sechstagekrieg 1967, auf den Teile von Europas Linken sogar mit Antisemitismus reagieren, der bis heute teilweise zu beobachten ist.

**Kaum jemand kennt die Akten zur Schweizer Diplomatie der 70er-Jahre so gut wie Sie. Gab es parallel zur Kooperation mit Israel einen Geheimdeal der Schweiz mit der PLO?**

In den Diskussionen zu dieser Frage in den vergangenen Tagen ging etwas Fundamentales unter: Während den Flugzeugentführungen nach Zerqa 1970 verhandelte die Schweiz tatsächlich mit den palästinensischen Terroristen. Dies aber gemeinsam mit anderen westlichen Ländern wie der BRD, Grossbritannien und den USA. Der Gesamtbundesrat entschied, dass man die seit 1969 in Winterthur inhaftierten palästinensischen Attentäter freilässt - im Austausch mit verschleppten Flugpassagieren. Es gab also ein Abkommen. Die ganze Welt wusste davon. Der Bundesrat verteidigte den erpressten Austausch im Parlament und in der Öffentlichkeit.

**Parallel dazu könnte es aber einen Geheimdeal gegeben haben.**

In den Akten finden sich keine Hinweise, dass Aussenminister Pierre Graber im Alleingang PLO-Vertreter Zusätzliches versprochen: etwa die Strafverfolgung wegen des Bombenattentats auf ein Flugzeug, das im Februar 1970 bei Würenlingen abstürzte, versanden zu lassen oder die diplomatische Anerkennung der PLO anzustreben. Solche Fragen wären während der Geiselnahme höchstens drittrangig gewesen. Es ging um das Leben von über 400 Menschen. Auch war Graber nicht befähigt, im Alleingang derartige Zugeständnisse zu machen, und er war erst wenige Monate im Amt.

**Der Deal soll per Handschlag erfolgt sein. Also nichts Schriftliches.**

Konspirative Vorgänge von solcher Tragweite hinterlassen in einer komplexen Verwaltung immer Spuren. Zwei Könige können sich ein Geheimnis ins Ohr flüsteren. Aber wenn eine Verwaltung das Vereinbarte umsetzen muss, gibt es stets Zeugnisse. Ein Beispiel: 1951 versprach die Schweiz den USA mündlich, strategische Güter nicht in den Ostblock zu liefern. In den Dokumenten finden sich zu dieser geheimen Abmachung noch 20 Jahre später explizite Hinweise. Bezogen auf Graber und die PLO: Entweder gab



1970 stürzte bei Würenlingen eine Swissair-Maschine ab - ein Denkmal erinnert an die Opfer. Aufnahme von 1975. Foto: Keystone



**Sacha Zala**  
Der Puschlaver ist Unidozent, Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte und Direktor der «Diplomatischen Dokumente der Schweiz» (Akten auf [www.dodis.ch](http://www.dodis.ch)).

es keinen geheimen Deal, oder er entfaltete auf jeden Fall kaum eine Wirkung.

**Wie erklären Sie sich, dass es wegen des Attentats bei Würenlingen nie zu einer Anklage kam?**

Die Verdächtigen befanden sich im Nahen Osten und die Bemühungen, ihrer habhaft zu werden, wurden von den dortigen Behörden torpediert. Weil der Bundesrat noch heute Akten zu Würenlingen sperrt, nährt dies zwangsläufig Gerüchte. Die Behörden sind stets gut beraten, Dokumente freizugeben.

**Bald nach der Flugzeugentführung wurde die PLO in Genf salonfähig. Wie lässt sich das erklären, wenn nicht mit einem Geheimdeal?**

Mit dem historischen Kontext. Mit dem UNO-Teilungsplan von 1947 wurde nicht nur das Existenzrecht Israels anerkannt, sondern auch dasjenige Palästinas. Ab den 70er-Jahren war allen klar, dass es im Nahen Osten ein Riesenproblem gab und die internationale Staatengemeinschaft eine Lösung suchen musste.

**Deshalb erlaubte man der PLO also, in Genf ein Büro zu eröffnen?**

Das war eine kleine Geste. Der PLO wurde ein kleines und inoffizielles Büro zugestanden. Auf die palästinensischen Bestrebungen nach offiziellem Status reagierte die Schweizer Diplomatie pragmatisch und liess durchblicken, man dulde einen Vertreter, der als Journalist getarnt sei. So geschah es. Grabers engste Mitarbeiter bezweifelten aber permanent, ob die Gespräche mit dem PLO-Mann etwas bringen. Er ist in ihren Augen ein Angeber, der gar nicht über so gute Beziehungen zur PLO-Führung verfügt, geschweige denn zu den Splitter-

gruppen, die für die Terroranschläge verantwortlich sind. Dennoch glaubt Bern, durch das Genfer Büro die Palästinenser etwas besser kontrollieren zu können. Die These jedoch, dass sich Graber wegen des Büros über Jahre erpressen liess, ist unhaltbar.

**Sie sprechen die These im neuen Buch des NZZ-Journalisten Marcel Gyr an, Graber habe das PLO-Büro ermöglicht - und die Konzession sei gewesen, dass es in der Schweiz keine Anschläge mehr gäbe.**

In der Welt der Diplomatie muss man die Forderung «Aber ihr dürft keine Anschläge bei uns durchführen!» gar nicht aussprechen. Das geschieht stillschweigend, wenn man Gastrecht gewährt. Ich halte die These eines geheimen Alleingangs Grabers für wenig plausibel.

**Weshalb?**

Die Geste mit dem Büro war ein diplomatisches Tagesgeschäft: Nach dem El-Al-Attentat in Kloten 1969 protestierten die Botschafter aller arabischen Staaten kollektiv, weil ein israelischer Sicherheitsmann, der einen Attentäter erschossen hatte, freigesprochen wurde. Die diplomatische Verstimmung war gross. Zeitungen von Algier bis Bagdad warfen der Schweiz vor, nicht mehr neutral, sondern eine Marionette Israels zu sein. Nach der Geiselnahme und Ermordung israelischer Athleten 1972 bei den Olympischen Spielen in München ge-

niessen die Palästinenser null Sympathien. Auf lange Sicht gewinnt aber die Palästina-Frage an Bedeutung. 1973 kommt der Ölschock. Plötzlich fühlt man sich von den arabischen Staaten abhängig. 1974 nimmt die UNO die PLO als Beobachter auf, und die Palästina-Frage wird endgültig ein berechtigtes Thema der internationalen Beziehungen.

**Wie reagiert der Bundesrat auf die Ölkrise?**

Mit einer vorsichtigen Aussenpolitik, es geht auch um Wirtschaftsinteressen. Er brüskiert niemanden und laviert zwischen den Blöcken. Das funktioniert im Kalten Krieg ganz gut. Während der Ölkrise nähert sich die Schweiz den arabischen Ländern an, ohne Israel zu brüskieren: Aussenminister Graber besucht Ägypten und dann gleich - vorsichtige Aussenpolitik! - Israel. Verkauft wird das unter dem Etikett «neutral».

**Aber mit der Büro-Eröffnung in Genf verstimmte die Schweiz Israel.**

Ja, aber in Massen. Das inoffizielle Büro in Genf ist eine Geste gegenüber der PLO, die stets verneint werden kann. Je nach Standpunkt ist es eine kleine Schummelei oder die hohe Kunst der Diplomatie. Als Israels Botschafter in Bern reklamiert, entgegnet das Aussenministerium, es handle sich bloss um einen palästinensischen Journalisten. Man hatte schliesslich keine Diplomaten anerkannt, was auch Israel befriedigte.

**Palästinensischer Terror** Auch die Schweiz war betroffen

**18. 2. 1969** Aktivisten der Volksfront zur Befreiung Palästinas (PFLP) beschossen in Kloten ein Flugzeug der israelischen Airline El Al. Der Co-Pilot stirbt. Ein israelischer Sicherheitsbeamter erschiesst einen der Attentäter. Er wird im Prozess freigesprochen.  
**12. 12. 1969** Ein Zürcher Geschworenengericht verurteilt die palästinensischen Kloten-Attentäter zu je 12 Jahren Freiheitsentzug.  
**21. 2. 1970** Im Laderaum einer Swissair-Convair CV-990 explodiert eine Paketbombe. Das Flugzeug stürzt in Würenlingen ab. 47 Menschen sterben. Die PFLP übernimmt die Verantwortung. Die Paketbombe wäre für ein El-Al-Flugzeug bestimmt gewesen.

**6. 9. 1970** PFLP-Aktivisten entführen Flugzeuge der Swissair, der amerikanischen TWA und der britischen BOAC nach Jordanien. Die Entführer halten über 400 Geiseln fest.  
**28. 9. 1970** Die PFLP lässt in Zarqa letzte Geiseln frei und hat im Gegenzug sieben palästinensische Aktivisten freigesprochen.  
**Januar 1971** Schweizer Diplomaten und PLO-Vertreter führen Gespräche über ein PLO-Büro in Genf.  
**16. 12. 1971** Anschlag auf die jordanische UNO-Mission in Genf, der palästinensischen Terroristen zugeschrieben wird.  
**1975** Schweiz anerkennt für PLO-Büro in Genf den UNO-Beobachterstatus.