

# DIE „AKTEN ZUR AUSWÄRTIGEN POLITIK DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“ –

## EIN ARBEITSBERICHT ÜBER DIE ERSCHLIEßUNG DER BESTÄNDE DES POLITISCHEN ARCHIVS DES AUSWÄRTIGEN AMTS

von *Dr. Ilse Dorothee Pautsch*

Die Erschließung diplomatischer Aktenbestände mittels amtlicher Editionen hat in Deutschland – entsprechend den Brüchen in der deutschen Geschichte des zwanzigsten Jahrhunderts – eine wechselvolle Tradition. Unmittelbar nach dem Ende des Ersten Weltkriegs wurde die Edition „Große Politik der Europäischen Kabinette“ ins Leben gerufen, mit der Absicht, durch die Veröffentlichung von Dokumenten aus den Jahren 1871 bis 1914 die These von der alleinigen Schuld des Deutschen Reichs am Ausbruch des Ersten Weltkriegs zu widerlegen. Dieses Unternehmen in fünf Reihen und 40 Bänden war im Jahr 1927 abgeschlossen. Während seine Herausgeber die wissenschaftliche Unabhängigkeit der Edition betonten, konnte jedoch kein Zweifel an der massiven Einflussnahme des Auswärtigen Amtes bestehen. Diese manifestierte sich zum einen in der „komplexen, vielschichtigen und verworrenen“ Beziehung der Herausgeber zum Auswärtigen Amt, insbesondere in deren ökonomischer Abhängigkeit, zum anderen in der „Kontrolle“, ja „Zensur

des Auswärtigen Amtes“ hinsichtlich der Freigabe von Dokumenten.<sup>1</sup> Völlig anders war die Situation nach dem Zweiten Weltkrieg, an dessen Ende amerikanischen und britischen Truppen ausgelagerte Archivbestände des Auswärtigen Amtes in die Hände fielen. Im Jahr 1950 begann auf der Basis dieser Beuteakten, zunächst unter ausschließlich alliierter Leitung, seit der Rückgabe der Akten ab 1960 unter der Federführung des Auswärtigen Amtes, aber in gemeinsamer Verantwortung amerikanischer, britischer, deutscher und französischer Historiker, die Arbeit an der Edition der Akten zur deutschen Auswärtigen Politik (ADAP), welche die Jahre 1918 bis 1945 abdecken sollten.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. dazu Sacha Zala, *Geschichte unter der Schere politischer Zensur. Amtliche Aktensammlungen im internationalen Vergleich*. München 2001, S. 63.

<sup>2</sup> Zur Edition der „Documents on German Foreign Policy“ und zur Rückgabe der Akten vgl. ebenda, S. 238–247.

Mitte der achtziger Jahre, als sowohl das Ende der Arbeiten an der ADAP als auch der vierzigste Jahrestag der Gründung der Bundesrepublik Deutschland in Sichtweite gerieten, setzten im Auswärtigen Amt Überlegungen ein, ausgewählte Dokumente zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland zu publizieren und damit eine Nachfolgeedition zu den Akten zur deutschen Auswärtigen Politik zu begründen.<sup>3</sup> Damit sollten erstmals in der Geschichte amtlicher deutscher Akteneditionen Dokumente zur Außenpolitik eines noch existierenden Staates veröffentlicht werden. Aus diesem Grund kam der Wahrung der wissenschaftlichen Integrität des Unternehmens die höchste Priorität zu. Um jegliche Einflussnahme auszuschließen, beschritt das Auswärtigen Amt strukturell neue Wege und übertrug die Edition dem unabhängigen Institut für Zeitgeschichte in München (IfZ), das sich zu diesem Zeitpunkt schon mit Projekten wie etwa den Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland einen Namen als Herausgeber zeitgeschichtlicher Editionen gemacht hatte. 1989 verpflichtete sich das IfZ in einen Rahmenvertrag mit dem Auswärtigen Amt, jährlich, und zwar stets unmittelbar nach Ablauf der dreißigjährigen Aktensperrfrist, eine Auswahl von Dokumenten zur Außenpolitik eines Jahres in bearbeiteter Form vorzulegen. Der Wahrung wissenschaftlicher Unabhängigkeit und der Sicherstellung einer hohen Qualität diente auch die Entscheidung, einem Gremium einschlägig ausgewiesener Hochschullehrer mit einem Hauptherausgeber an der Spitze die inhaltliche Gesamtverantwortung für das Unternehmen zu übertragen. Als erster Hauptherausgeber der Edition konnte der vor allem als Adenauer-Biograph bekannte Professor Hans-Peter Schwarz von der Universität Bonn gewonnen werden, Mitherausgeber waren die Professoren Helga Haftendorn von der Freien Universität Berlin, Klaus Hildebrand, gleichfalls von der Universität Bonn, Werner Link von der Universität Köln und Rudolf Morsey von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Im Jahr 1992 komplettierte Horst Möller, Direktor des Instituts für Zeitgeschichte und Inhaber des Lehrstuhls für Neuere und Neueste Geschichte an der Universität Regensburg – seit 1996 Lehrstuhlinhaber für Neueste und Zeitgeschichte an der Universität München – das Herausbergremium. Seit Anfang 2005 leitet Professor Möller die Edition als Hauptherausgeber, unterstützt durch Professor Hildebrand und Professor Gregor Schöllgen von der Universität Erlangen. Das Herausbergremium tritt etwa zwei- bis dreimal im Jahr zusammen, es genehmigt sowohl die Auswahl der Dokumente für die Edition als auch deren Bearbeitung. Vertreter des Auswärtigen Amtes nehmen an den Teilen der Herausbergersitzungen, die den Inhalt der Edition zum Gegenstand haben, nicht teil.

Am 1. Juni 1990 gründete das Institut für Zeitgeschichte eine Editionsgruppe im Auswärtigen Amt, das sich damals noch in Bonn befand. Diese Gruppe unter einem wissenschaftlichen Leiter bzw. einer wissenschaftlichen Leiterin, die in ihren Anfängen aus fünf und heute – nach etlichen Schwankungen im Personalbestand – aus sieben Editoren und Editorinnen besteht, bildet eine eigene Abteilung innerhalb des Instituts für Zeitgeschichte.

Das Jahr, mit dem die Editionsgruppe 1990 die Arbeit an den „Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland“ (AAPD) aufnahm, war 1963. Mit diesem Jahrgang einzusteigen, basierte auf einer pragmatischen Entscheidung des Auswärtigen Amtes, da man mit einer Vorbereitungszeit von drei Jahren und daher mit einem Erscheinen der ersten Bände Ende 1993 rechnete. Dies würde genau dem Ablauf der Aktensperrfrist und damit den vertraglichen Bedingungen entsprechen. Tatsächlich gelang es, den Jahrgang 1963 – in drei Bänden – termingerecht fertigzustellen und am 21. September 1993 in der Bad Godesberger Redoute der Öffentlichkeit zu präsen-

tieren. Seitdem war die Editionsgruppe, nicht zuletzt dank einer verlässlichen Finanzierung durch das Auswärtige Amt, in der Lage, den vertraglich festgelegten jährlichen Publikationsrhythmus einzuhalten. Bis heute konnten die Jahrgänge bis einschließlich 1977 vorgelegt werden, sie umfassen jeweils zwei oder drei Bände pro Jahr. Zwar hatte der Entschluss, mit dem Jahr 1963 zu beginnen, den Vorteil der Nähe zur Dreißigjahresfrist, doch nahm das Auswärtige Amt damit in Kauf, dass der Zeitraum von 1949 bis 1962, die frühen Jahre der Bundesrepublik, zunächst unbearbeitet blieb. Eine parallele Bearbeitung war mit der personellen Ausstattung der Edition der Anfangsjahre nicht leistbar. Erst 1996, nachdem sich das Institut für Zeitgeschichte durch die pünktliche Vorlage der Jahrgänge 1963 bis 1965 bewährt hatte, wurden die Mittel für zwei weitere Editorenstellen gewährt. Eine dieser beiden Stellen wurde allerdings dringend gebraucht, um weiterhin ein fristgerechtes Erscheinen der Bände entlang der Aktensperrfrist zu gewährleisten, denn es hatte sich gezeigt, dass im Durchschnitt stets zwei Wissenschaftler an einem Band arbeiten mussten und – bei drei Jahren Vorbereitungszeit – sich stets drei Bände gleichzeitig in Bearbeitung befinden mussten (wenn auch in unterschiedlichen Bearbeitungsphasen), wenn das IfZ den Vertrag mit dem Auswärtigen Amt pünktlich erfüllen wollte. Doch konnten nun auch die Bände 1949 ff. in Angriff genommen und in den Jahren 1997 bis 2001 die Jahrgänge bis 1953 veröffentlicht werden. Erleichtert wurde diese Aufgabe durch den Umstand, dass die außenpolitischen Kompetenzen der Bundesrepublik in ihren Anfängen äußerst eingeschränkt waren und sich die Edition somit für den Zeitraum bis 1952 auf jeweils einbändige Jahrgänge beschränken konnte.

Im Sommer 2000 zog die Editionsgruppe zusammen mit dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes von Bonn nach Berlin um. Zeitgleich mit dem Ortswechsel fand auch ein Wechsel in der wissenschaftlichen Leitung statt, der den Verlust einer Mitarbeiterstelle nach sich zog. Darüber hinaus stand die Bearbeitung der besonders umfangreichen Bände der frühen siebziger Jahre an, deren fristgerechtes Erscheinen alle verfügbaren Kräfte band. Aufgrund dieser Entwicklung musste die Arbeit an den Bänden der fünfziger Jahre unterbrochen werden. Erst seit 2005, als eine Umorganisation des Herausbergremiums ausreichend finanzielle Mittel freisetzte, um die Zahl der Editoren erneut auf sieben zu erhöhen, ist das Institut für Zeitgeschichte wieder in der Lage, mit der Bearbeitung der noch ausstehenden Jahrgänge zwischen 1954 und 1962 fortfahren zu können. Das Herausbergremium beschloss, als nächsten Jahrgang 1962 in Angriff zu nehmen. Man wollte von dem bereits bearbeiteten Jahr 1963 aus rückwärts vorgehen, um möglichst zügig die für die Forschung besonders interessanten Jahre der Berlin-Krise und des Mauerbaus vorzulegen. Da aber nur ein Mitglied des Editorenteams kontinuierlich am Jahr 1962 arbeiten kann, muss eine entsprechend längere Bearbeitungszeit in Rechnung gestellt werden. Allerdings besteht für die Jahrgänge vor 1963 auch keine vertragliche Verpflichtung zur jährlichen Publikation, und das Auswärtige Amt selbst betont stets den absoluten Vorrang, den das pünktliche Erscheinen der Bände entlang der Dreißigjahresfrist genießt. Dies stellt die Hauptaufgabe der Edition dar, und sie bindet etwa 85 % der verfügbaren Arbeitskapazität. Die Editionsgruppe bereitet zur Zeit außer dem Band 1962 auch die Jahrgänge 1978, 1979 und 1980 vor. Sie sollen in den Jahren 2009 bis 2011 erscheinen.

Wie ist nun die Vorgehensweise bei der Erstellung eines Jahrgangs der Edition? Der Arbeitsprozess verläuft, vereinfacht gesagt, in drei Phasen: der Dokumentensammlungs- und auswahlphase, der Bearbeitungsphase und der sogenannten „Abwicklungsphase“.<sup>4</sup>

In der Sammlungsphase werden die Akten im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes zu dem betreffenden Jahr gesichtet. Die Findmittel, die dabei zur Verfügung stehen, sind in der Regel – und für die siebziger Jahre fast ausschließlich – die Abgabelisten, die von den Registratoren gefertigt wurden, als die Akten aus den einzelnen Arbeitseinheiten des Ministeriums an das Archiv abgegeben wurden. Diese Listen sind von unterschiedlicher Qualität und in ihrer Aussagekraft grundsätzlich dürftig. Manche enthalten nur Laufzeit und Aktenzeichen, andere wiederum auch einen kurzen Betreff. Selbst erfahrenen Editoren passiert es daher immer wieder, dass sie vom Inhalt der nach den Abgabelisten ausgewählten Akten überrascht werden. Anders sieht es für die fünfziger Jahre aus, für diesen Zeitraum sind die Bestände des Politischen Archivs weitgehend durch Findbücher erschlossen, die die Arbeit der Editoren sehr vereinfachen.

Die durchzusehenden Archivbände fallen in zwei Kategorien: in die der Verschlussachen, also Akten, die als vertraulich, geheim oder streng geheim eingestuft wurden und damit nach dem geltenden Bundesarchivgesetz nicht automatisch nach dreißig Jahren der Öffentlichkeit zugänglich werden, und in die Gruppe der sogenannten offenen Akten. Die Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen der Editionsgruppe sind alle zum Umgang mit Verschlussachen (VS) bis zur höchsten Geheimhaltungsstufe ermächtigt und haben freien Zugang zu allen Beständen im Archiv. Im Umgang mit den als geheim oder vertraulich eingestuften Dokumenten sind jedoch stets die Vorschriften der Verschlussachen-Anweisung zu beachten. So muss für VS-Dokumente, die in der Edition veröffentlicht werden sollen, die Offenlegung beantragt werden. Diese Anträge auf Deklassifizierung wurden in den ersten Jahren der Edition an die Arbeitseinheiten im Auswärtigen Amt gerichtet, die selbst (oder deren Vorgänger) für die Einstufung des Dokuments in einen VS-Grad verantwortlich waren. Nachdem sich diese Vorgehensweise als sehr zeit- und kräfteraubend für alle Beteiligten erwiesen hat, ist mit Beschluss des Staatssekretärs Pleuger vom 12. Dezember 2001 die Befugnis zur Offenlegung von VS für die Edition auf den jeweiligen Leiter des Politischen Archivs übergegangen. Die Offenlegungspraxis durch das Auswärtige Amt ist seit Gründung der Edition sehr großzügig. Sollten in Ausnahmefällen Akten nicht deklassifiziert werden, so zumeist aufgrund formaler und nicht inhaltlicher Kriterien: Gerade in den siebziger Jahren steigt die Zahl der Dokumente an, die multilateralen Ursprungs sind, die z.B. in EU- oder NATO-Gremien entstanden und damit nicht mehr von einem Staat allein freigegeben werden können. Bei der AAPD gibt es keine teilweise Freigabe von Akten und damit auch keinen auszugsweisen Abdruck von Dokumenten. Ein Dokument wird entweder vollständig oder gar nicht veröffentlicht.

Bei der Durchsicht der Archivbände – es handelt sich dabei um jeweils mehrere hundert aus dem offenen und aus dem VS-Bereich – werden die interessanten Stücke markiert, fotokopiert (hier sind bei eingestuften Dokumenten die in der Verschlussachen-Anweisung festgelegten Verfahrensweisen zu beachten) und im Fall der VS-Dokumente offengelegt. Aus diesen Kopien wird eine Sammlung zusammengestellt, die etwa 1500 bis 2000 Stücke umfasst. Daraus schlägt das Editionsteam etwa 380 bis 400 Dokumente dem Herausbergremium zur Aufnahme in den Band vor. Hervorzuheben ist, dass das Auswärtige Amt weder auf die Auswahl der Dokumente noch auf deren Kommentierung Einfluss nimmt. Nach der Freigabe der Verschlussachen ist bis zum Erscheinen des Bandes keine Stelle des Auswärtigen Amtes mehr inhaltlich mit der Edition befasst. An dieser Stelle soll nicht verschwiegen werden, dass die AAPD – obwohl eine Fondsedition des Auswärtigen Amtes – doch nicht

vollständig auf die Einbeziehung anderer Bestände verzichten kann, wenn die deutsche Außenpolitik adäquat abgebildet werden soll. Dabei wird allerdings sehr restriktiv vorgegangen und lediglich der Bestand „Diplomatische Gespräche des Bundeskanzlers“ aus dem Bundeskanzleramt sowie ausschließlich amtliches Schriftgut aus Nachlässen oder Deposita hochrangiger politischer Akteure, wie zum Beispiel des Bundesaußenministers oder des Bundeskanzlers, berücksichtigt.

Die Frage, welche Dokumente eines Jahres für den Abdruck ausgewählt werden, ist sicherlich eine der interessantesten der Editionsstätigkeit. Verkürzt lässt sich sagen, dass es sich dabei um die aussagekräftigsten Dokumente handeln sollte. Doch welche sind das? Es handelt sich dabei um Dokumente, anhand derer die Entwicklungen und politischen Entscheidungen eines Jahres deutlich werden. Zu nennen sind hier in erster Linie Aufzeichnungen über Gespräche, die der Bundesminister, der Kanzler oder hochrangige Angehörige des Auswärtigen Dienstes mit Regierungschefs, Ministern oder Diplomaten anderer Staaten geführt haben. Eine wichtige Rolle spielen auch die Aufzeichnungen über die institutionalisierten Konsultationen, wie sie z. B. mit Frankreich bestehen, und Berichte über NATO- und EU-Tagungen. Eine weitere wesentliche Gruppe von Dokumenten bildet der Schriftverkehr zwischen der Zentrale in Bonn und den Botschaften in aller Welt. Die Botschafterberichte und die darauf erfolgten Weisungen sind in der Regel ereignisorientiert und sehr „dicht dran“ an aktuellen Entwicklungen. Sie bieten zum Beispiel spannende Lektüre, wenn es um Verhandlungen geht – wie beispielsweise die Berichte Egon Bahrs aus Moskau und Warschau über die Verhandlungen des Jahres 1970 zu den Ostverträgen. Andererseits darf man auch nicht die Aufzeichnungen vernachlässigen, die zumeist von den Referatsleitern in der Zentrale zu einzelnen Fragestellungen verfasst werden. Diese basieren auf den Botschafterberichten, fassen Entwicklungen zusammen und geben Anregungen, wie weiter zu verfahren sei. Sie weisen also eine stärker analytische Komponente auf als die Telegramme aus den Auslandsvertretungen. Hier ist vor allem von Interesse, welchen Weg eine solche Aufzeichnung durch die Hierarchie des Ministeriums genommen hat, zu erkennen an den auf dem Dokument befindlichen Paraphen und Vermerken: Ist es bis auf den Schreibtisch des Staatssekretärs gelangt oder nur bis zum stellvertretenden Abteilungsleiter und fanden die in der Aufzeichnung angestellten Überlegungen Eingang in Weisungen an eine Botschaft? Prinzipiell lässt sich sagen, dass es bei der Dokumentenauswahl auf die richtige Mischung ankommt: Nicht nur sollten alle Entwicklungen und Ereignisse eines Jahres ihrer Bedeutung nach adäquat abgedeckt werden, der Editor oder die Editorin sollte auch durch die Wahl des Dokumententyps eine angemessene Darstellungsform anstreben: aktuelle, zeitlich gedrängt ablaufende Vorgänge lassen sich besser über den Telegrammverkehr mit den Botschaften abbilden. Sie vermitteln dem Leser etwas von der Atmosphäre, die in solchen Situationen im Auswärtigen Amt herrscht und den kurzen Zeiträumen, in denen Entscheidungen getroffen werden müssen. Längerfristige Entwicklungen werden dagegen gut über die in der Zentrale gefertigten Aufzeichnungen wiedergegeben.

Es stellt sich nun die Frage der Anordnung der Dokumente im Band – thematisch oder chronologisch? Über diese Frage wurde in der

3 Zur Vorgeschichte und zu den Anfängen der Edition der Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland vgl. Rainer A. Blasius, Der ehrenvolle Auftrag des Auswärtigen Amtes. In: 50 Jahre Institut für Zeitgeschichte. Eine Bilanz, hrsg. von Horst Möller und Udo Wengst, München 1999, S. 127-144.

4 Zur Dokumentensammlung, -auswahl und -bearbeitung vgl. auch die jedem Jahrgang der AAPD vorangestellten editorischen Vorbemerkungen.

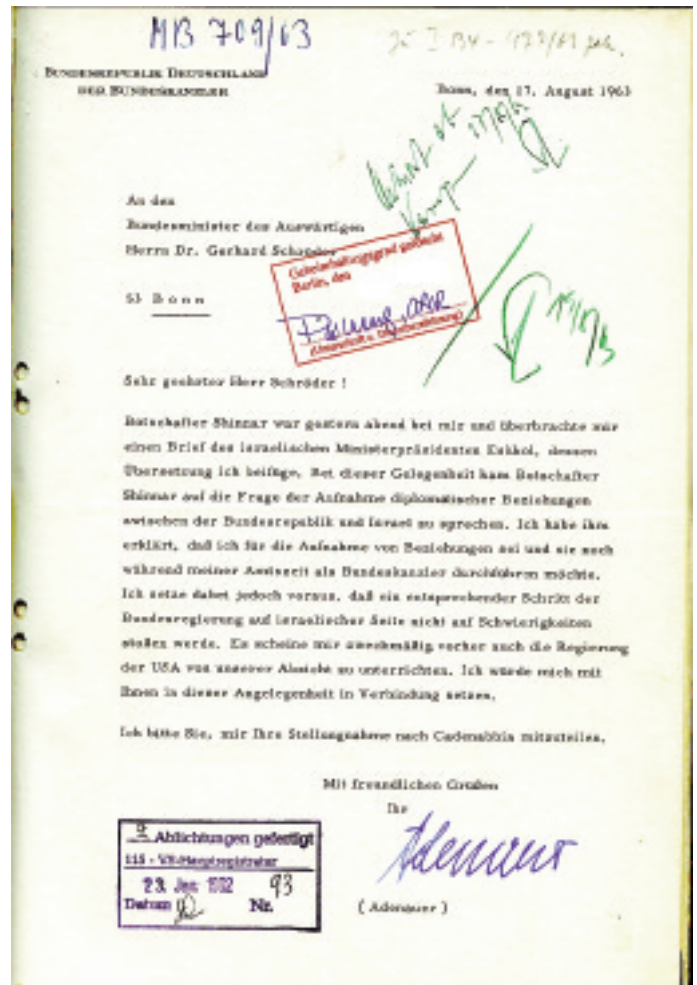
Anfangsphase der Edition diskutiert – allerdings nur kurz, weil sehr schnell feststand, dass nur eine chronologische Reihenfolge der Edition gerecht wird. Vor allem die Einordnung diplomatischer Gespräche, die oftmals ein weites Spektrum an Themen abdecken, hätte bei einer thematischen Zuordnung Probleme bereitet. Welcher Sektion eines Bandes – oder gar welchem eigenen Themenband – sollte die Aufzeichnung über ein Telefongespräch von Bundeskanzler Helmut Schmidt mit Präsident Carter zugeordnet werden, in dem es in etwa gleichen Teilen um Finanzpolitik und um Rüstungskontrolle geht? Und wohin gehört das anschließende Telefonat von Schmidt mit dem französischen Präsidenten Giscard d'Estaing, in dem Schmidt über das vorangegangene Gespräch mit Carter informiert, sich dann aber zu europapolitischen Angelegenheiten äußert? Diese beiden Dokumente getrennt abzdrukken, erscheint problematisch. Zudem ist es die Intention der AAPD, die außenpolitischen Ereignisse in der Reihenfolge zu präsentieren, in der sie sich zugetragen haben, und nicht thematisch sortiert. Nachdem das Herausbergremium über die zu veröffentlichenden Dokumente entschieden hat und nachdem diese abgeschrieben und somit auf dem Computer verfügbar sind, beginnt die nächste Phase, nämlich die der Bearbeitung.

Zur Verdeutlichung des Bearbeitungsstils der AAPD sollen hier zwei jeweils vor und nach der Bearbeitung durch das Editionsteam als Faksimile reproduzierte Dokumente dienen. Beide stammen vom selben Datum, nämlich dem 17. August 1963, und beide betreffen die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel.

Bei dem ersten Dokument (Abb. 1) handelt es sich um ein Schreiben des Bundeskanzlers Adenauer an Außenminister Schröder – deutlich zu erkennen an der markanten Unterschrift des Kanzlers sowie an der Paraphe Schröders mit dem grünen Farbstift des Ministers, dazu ist noch eine handschriftliche Notiz von Schröder vorhanden. (Die gleichfalls auf der Abbildung sichtbaren Stempel sind allerdings erst später, nämlich im Zusammenhang mit dem Kopieren und der Offenlegung für die Edition auf das Dokument gekommen.) In diesem Schreiben spricht sich Adenauer nach einer Unterredung mit dem israelischen Botschafter Shinnar für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel noch vor dem 15. Oktober 1963 – dem Termin seines Rücktritts als Bundeskanzler – aus.

Die bearbeitete Fassung (Abb. 2) zeigt, dass für jedes Dokument ein sogenannter Dokumentenkopf erstellt wird, bestehend aus der Dokumentennummer, einer standardisierten Überschrift, einer Tagebuchnummer mit Angabe des Geheimhaltungsgrades – bei diesem Dokument ist allerdings keine Tagebuchnummer vorhanden, nur die Einstufung „Geheim“ – und dem Datum. Ist beim Datum kein Ort angegeben, bedeutet das immer, dass das Dokument in Bonn entstanden ist. Direkt am Datum wird die sogenannte „technische Anmerkung“ gesetzt, das heißt, es wird vermerkt, ob es sich bei dem vorliegenden Dokument z. B. um eine Ablichtung oder einen Durchschlag handelt, ferner wird angegeben, wer das Dokument verfasst hat, falls der Verfasser nicht identisch ist mit dem Unterzeichner, wem es vorgelegen hat und ob es handschriftliche Vermerke gibt. Wie zu sehen, ist letzteres hier der Fall, Schröder, dem das Schreiben von Adenauer am 19. August vorgelegen hat, vermerkte am 27. August: „Antwort ab Kampen“ (dem traditionellen Ferienort von Gerhard Schröder).

Neben den technischen spielen erläuternde Anmerkungen bei den AAPD eine große Rolle, wobei die zum Teil sehr ausführlichen Fußnoten durchaus ein bewusst gewähltes Markenzeichen der Edition sind. Die Editoren sehen es nicht nur als ihre Aufgabe an, durch die Kommentierung einen Text leichter verstehbar zu machen, sondern auch, über die Einbeziehung weiterer Dokumente, die nicht in Gänze abgedruckt werden können, die Bestände des Politischen Archivs zu erschließen. Auf diese Weise soll Studenten, die eine Seminar- oder Magisterarbeit über



ein außenpolitisches Thema schreiben wollen, so viele und umfassende Informationen geboten werden, dass sich ein Besuch im Politischen Archiv erübrigt. Für Wissenschaftler dagegen, die intensiver zur Außenpolitik forschen, möchte die AAPD einen ersten Einstieg bieten, der auch in die Benutzung der Bestände des Politischen Archivs einführt. Daher werden in den Fußnoten Informationen zu eventuell angesprochenen weiteren Dokumenten (zumeist mit Zitat) gegeben, Vertragstexte, Presseartikel oder Namen ausgewiesen und Sachinformationen zu Daten oder Ereignissen vermittelt. Weiterhin wird das Dokument in den Zusammenhang anderer Dokumente zum gleichen Thema eingebunden. Alle diese Aspekte sind bei dem Schreiben Adenauers vorhanden: Es ist ein weiteres Dokument angesprochen, ein Schreiben des israelischen Ministerpräsidenten Eshkol, das Adenauer übergeben wurde und das auch im Politischen Archiv vorhanden ist, und zwar im Archivband 8448 des VS-Bestandes Ministerbüro. Weiterhin spricht Adenauer seinen bevorstehenden Rücktritt an – hier wird das Datum, der 15. Oktober 1963, ausgewiesen. Schließlich fordert der Kanzler von seinem Außenminister eine Stellungnahme an, die nach Cadernabbia – Adenauers Urlaubsort am Comer See – übermittelt werden soll.

307 17. August 1963 Adenauer an Schröder

307

## Bundeskanzler Adenauer an Bundesminister Schröder

Geheim

17. August 1963

Sehr geehrter Herr Schröder!

Botschafter Shinnar war gestern Abend bei mir und überbrachte mir einen Brief des israelischen Ministerpräsidenten Eshkol, dessen Übersetzung ich beifüge.<sup>1</sup> Bei dieser Gelegenheit kam Botschafter Shinnar auf die Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel zu sprechen. Ich habe ihm erklärt, daß ich für die Aufnahme von Beziehungen sei und sie noch während meiner Amtszeit als Bundeskanzler<sup>2</sup> durchführen möchte. Ich setze dabei jedoch voraus, daß ein entsprechender Schritt der Bundesregierung auf israelischer Seite nicht auf Schwierigkeiten stoßen werde. Es scheint mir zweckmäßig, vorher auch die Regierung der USA von unserer Absicht zu unterrichten. Ich würde mich mit Ihnen in dieser Angelegenheit in Verbindung setzen.

Ich bitte Sie, mir Ihre Stellungnahme nach Cadzandahla mitzuteilen.<sup>4</sup>

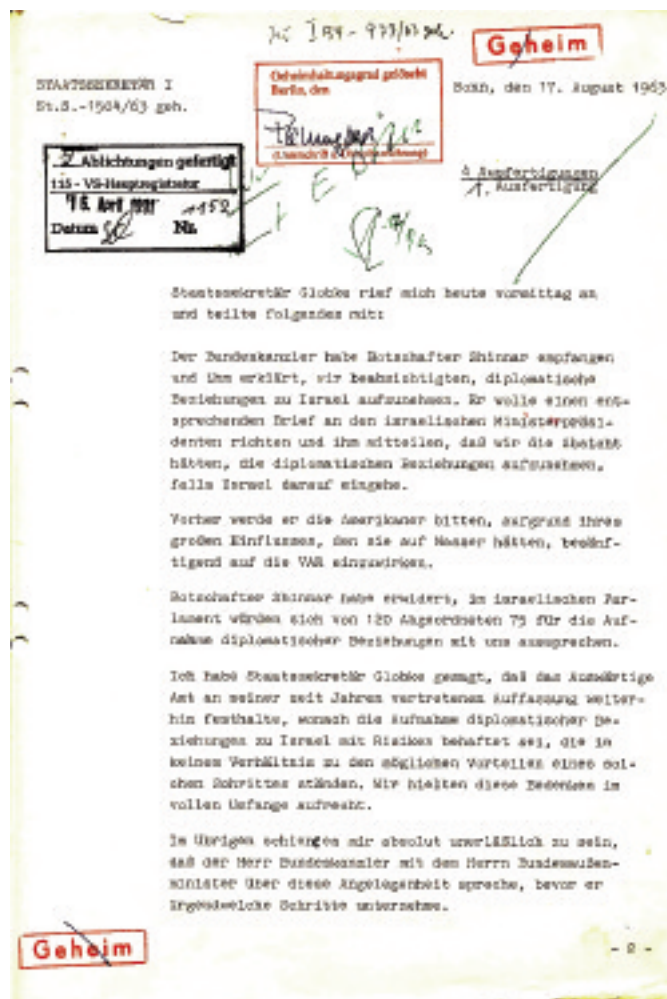
Mit freundlichen Grüßen

Ihr Adenauer

Hohenbergstr. 58-Bd. 664

<sup>1</sup> Mit Bundesminister Schröder am 16. August 1963 vorgelesen. Er vorgelesen am 27. August 1963 handschriftlich: „Antwort an Kaupen.“  
<sup>2</sup> Ders. Vortrag beifügt. Vgl. Ministerien, VS-Bd. 6448.  
<sup>3</sup> Bundeskanzler Adenauer traf am 15. Oktober 1963 von seinem Amt zurück.  
<sup>4</sup> Vgl. Dok. 318.  
 Für eine Stellungnahme des Staatssekretärs Carstens vgl. Dok. 320.

1058



Dieser Brief von Schröder an Adenauer ist, wie in Fußnote 4 erläutert wird, als Dokument 318 veröffentlicht. Davor ist aber im gleichen Band ein weiteres Dokument zu Israel abgedruckt mit der Dokumentennummer 310, auf das gleichfalls verwiesen wird, nämlich eine Stellungnahme des Staatssekretärs Carstens zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen.

Ein Blick auf dieses Dokument im Original (Abb. 3 und 4) zeigt: In diesem Fall ist nicht nur ein Geheimhaltungsgrad, sondern auch eine Tagebuchnummer vorhanden, die besagt, dass es im Büro Staatssekretär des Auswärtigen Amtes entstanden ist. Aus dem Vermerk „1. Ausfertigung“ und der handschriftlichen Unterschrift geht unzweifelhaft hervor, dass es sich um eine Erstaufbereitung handelt. Die Aufzeichnung verfügt weder über eine Überschrift, noch über eine Betreffzeile oder eine Anrede. Sie ist für Bundesminister Schröder bestimmt, wie der Verfügung auf der zweiten Seite: „Hiermit dem Herrn Minister vorgelegt“ zu entnehmen ist. Die Paraphen und die handschriftliche Bemerkung: „Wiedervorlage mit Entwurf Böker“ lassen erkennen, dass Schröder die Aufzeichnung

gelesen hat. Sie hat ihm sogar am gleichen Tag vorgelegen, an dem sie verfasst wurde, und damit zwei Tage vor dem Schreiben Adenauers. Schröder war folglich, als ihn der Brief des Kanzlers erreichte, bereits informiert, oder, besser gesagt, vorgewarnt, dass das Auswärtige Amt Bedenken gegen eine baldige Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel hatte. Es muss in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass es 1963 zwar keine diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel gab, aber durchaus wichtige, wenn auch geheime Kontakte, vor allem auf finanziellem und verteidigungspolitischen Gebiet. Die Bedenken des Auswärtigen Amtes richteten sich also nicht gegen Kontakte zu Israel, sondern gegen deren Formalisierung. Sie gründeten vor allem in der Befürchtung, dass die arabischen Staaten im Gegenzug diplomatische Beziehungen zur DDR – oder wie man damals sagte, zur SBZ – aufnehmen würden. Bekanntlich war es ein Hauptanliegen bundesdeutscher Außenpolitik der fünfziger und sechziger Jahre, die internationale Anerkennung der DDR und damit eine Verfestigung der deutschen Teilung zu verhindern.

Ein Blick auf die bearbeitete Fassung (Abb. 5 und 6) zeigt, dass es sich um ein Dokument aus der Kategorie der Aufzeichnungen handelt. Die technische Anmerkung am Datum entfällt. Dafür gibt es einen Rückverweis auf das oben angesprochene Schreiben Adenauers an Schröder und den Nachweis des Namens des israelischen Ministerpräsidenten, der im Haupttext nur mit seiner Funktion genannt wird. Die Paraphen Schröders sowie dessen handschriftlicher Vermerk sind bei der Verfügung „Hiermit dem Minister vorgelegt“ ausgewiesen.

In der Aufzeichnung schreibt Carstens, „dass das Auswärtige Amt an seiner seit Jahren vertretenen Auffassung weiterhin festhalte, wonach die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel mit Risiken behaftet sei, die in keinem Verhältnis zu den möglichen Vorteilen eines solchen Schrittes ständen“. Dieser knappe Hinweis ist für Schröder ausreichend, denn ihm sind die Bedenken seines Ministeriums vertraut. Die Editoren können aber dieses Wissen bei den Leserinnen und Lesern nicht voraussetzen, und so wird in Anmerkung 3 aus einer Aufzeichnung des Stellvertretenden Abteilungsleiters Böker vom 15. August 1963 zitiert, in der die Haltung des Auswärtigen Amtes detailliert dargelegt wird.

Um den Vorgang kurz zu Ende zu erzählen: In einem ausführlichen Schreiben vom 27. August 1963, für das Böker, wie aus der handschriftlichen Notiz Schröders erkenntlich ist, den Entwurf gefertigt hat, legte Schröder dem Bundeskanzler die Bedenken des Auswärtigen Amtes dar. Adenauer konnte sich nicht durchsetzen, und die diplomatischen Beziehungen zu Israel wurden erst 1965 aufgenommen. Auch das ist ein spannender Vorgang, der im Jahrgang 1965 der AAPD ausführlich dokumentiert ist.

Mit dem Verfassen der Fußnoten ist allerdings die Bearbeitungsphase noch nicht abgeschlossen, denn jedes Dokument wird mit einem Regest, also einer kurzen Inhaltsangabe versehen, die in chronologischer Reihenfolge auf den ersten Seiten eines jeden Jahrgangs abgedruckt werden. Auf diese Weise ist eine schnelle inhaltliche Orientierung innerhalb eines Bandes möglich.

Nach der Genehmigung von Kommentierung und Regesten durch das Herausbergremium beginnt die letzte der drei Arbeitsphasen, nämlich die sogenannte „Abwicklung“. In dieser Phase liest ein Editor oder eine Editorin den gesamten Jahrgang nochmals von vorn bis hinten durch, überprüft Rück- und Vorverweise und passt – soweit das nicht schon bei der Bearbeitung geschehen ist – Anmerkungen sprachlich sowie inhaltlich den Standards der Edition an. Hier gilt es primär, alle Spuren eines persönlichen Bearbeitungsstils zu tilgen. In dieser Phase werden zudem das Abkürzungs- und Literaturverzeichnis sowie die Register erstellt. Die AAPD verfügen über ein Sach- und ein Personenregister, welche die Besonderheit aufweisen, dass Dokumente, die sich in ihrer Gesamtheit auf eine Person oder einen Sachverhalt beziehen, mit der fettgedruckten Dokumentennummer erscheinen. Die einschlägigen Dokumente zu einer bestimmten Fragestellung oder einer bestimmten Person lassen sich auf diese Weise leicht ermitteln. Im Personenregister wird die Funktion einer Person in dem bearbeiteten Jahr nachgewiesen. Funktionen früherer Jahre werden nur aufgenommen, wenn sie in den veröffentlichten Dokumenten erwähnt werden. Schließlich enthält die Edition einen Organisationsplan des Auswärtigen Amtes, der einen Überblick über Aufbau und Struktur des Ministeriums gibt.

Nach Abschluss dieser Arbeiten wird der Satz erstellt, wobei der zeilenstabile Umbruch durch die Editorengruppe selbst angefertigt wird. Der fertige Jahrgang wird zum Verlag geschickt, der ausdruckt, bindet und vermarktet. Die Zeitspanne von der Abgabe an den Verlag bis zum Erscheinen der Bände beträgt etwa sechs Wochen.



Anschließend ordnet das Editionsteam alle Dokumente aus dem Politischen Archiv, die für den gerade abgeschlossenen Jahrgang deklassifiziert wurden, chronologisch und gibt sie wieder an das Archiv zurück. Dort werden die Akten auf Microfiche als Bestand B 150 den Benutzern zugänglich gemacht. Da die Dokumentensammlung für einen jeden Jahrgang etwa vier- bis fünfmal soviel Dokumente enthält, wie abgedruckt werden, handelt es sich dabei um eine stattliche Anzahl von Akten, die, da sie aus verschlossenen Beständen stammen, sonst nicht einsehbar sind.

Zwei Punkte seien abschließend erwähnt. Bei dem ersten handelt es sich um den Hinweis, dass dem Institut für Zeitgeschichte aus dem von Bund und Ländern gemeinsam geförderten „Pakt für Forschung und Innovation“ Mittel zur Finanzierung eines Projektes zum Thema „Der KSZE-Prozess: multilaterale Konferenz-Diplomatie und ihre Folgen (1975–1989/91)“ bewilligt wurden. Dieses Vorhaben, das das IfZ in Zusammenarbeit mit dem Lehrstuhl für osteuropäische Geschichte an der Universität Erlangen (Professor Altrichter) und dem Lehrstuhl von Professor Soutou an der Universität Paris-Sorbonne durchführt, beinhaltet ein Teilprojekt zur KSZE-Politik

würde, sollten Sie zunächst darauf nicht eingehen. Die von uns geäußerten Bedenken beruhen auf Ihrer Einschätzung der Folgen eines Nichtzuzugsarrangements für das gesamte Bündnisystem.

3) Ich bitte Sie, sich mit Ihren französischen Kollegen abzustimmen.<sup>1</sup>

4) Zusatz für Washington und London: Bitte die dortige Regierung von dieser Weisung, ohne Ziffer 3, unterrichten.

5) Zusatz für Paris: Bitte Quai d'Orsay unterrichten und vorschlagen, daß sich unsere NATO-Botschafter<sup>2</sup> abstimmen.

Schröder<sup>3</sup>

Herr Staatssekretär, VS-Bd. 216

### Aufzeichnung des Staatssekretärs Carstens

St.S. 1994/83 geheim

17. August 1983

Staatssekretär Globke rief mich heute vormittag an und teilte folgendes mit: Der Bundeskanzler habe Botschafter Shinar empfangen und ihm erklärt, wir beabsichtigen, diplomatische Beziehungen zu Israel aufzunehmen.<sup>1</sup> Er wolle einen entsprechenden Brief an den israelischen Ministerpräsidenten<sup>2</sup> richten und ihm mitteilen, daß wir die Absicht hätten, die diplomatischen Beziehungen aufzunehmen, falls Israel darauf eingehe.

Vorher werde er die Amerikaner bitten, aufgrund ihres großen Einflusses, das sie auf Nauser hätten, bestmüßigend auf die VAR einzuwirken.

Botschafter Shinar habe erwidert, im israelischen Parlament würden sich von 100 Abgeordneten 75 für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit uns aussprechen.

Ich habe Staatssekretär Globke gesagt, daß das Auswärtige Amt an seiner seit Jahren vertretenen Auffassung weiterhin festhalte, wemach die Aufnahme

<sup>1</sup> Am 18. August 1983 antwortete Gesandter Kocio, Paris, Laot war heute vormittag schriftlich erfolgt darüber, daß auch im Bundeskanzleramt, Botschafter wegen eines Nichtzuzugsarrangements bestanden. Die israelische Regierung sei dem Nichtzuzugsarrangement und in den der Pressekonferenz von Generalleutnant Gado vom 18. Juli bekannt. Vgl. Ministerbüro, VS-Bd. 200, S. 136; Aktenkopie 1983.

<sup>2</sup> Wilhelm G. Grewel und François Seydoux. Mit Druckschrift vom 18. August 1983 fichte Gesandter Kocio, Paris, dem aus, daß diese Vorladung auf israelischer Seite mit Zustimmung aufgetragen worden sei. Vgl. Ministerbüro, VS-Bd. 200, S. 136; Aktenkopie 1983.

<sup>3</sup> Protokoll vom 17. August 1983.

<sup>4</sup> Vgl. dazu bereits Dok. 307.

<sup>5</sup> Levi Bekhal.

3042

der Bundesrepublik in den Jahren 1975 bis 1980, das als monographische Auswertung der AAPD konzipiert ist.

Der zweite Punkt betrifft den Einsatz neuer Medien, also der Veröffentlichung auf CD-Rom und/oder im Internet. Wie sich aus den bisherigen Ausführungen unschwer entnehmen lässt, gehört die AAPD zu den Editionen, die noch ausschließlich auf Papier publizieren. Dieses bedeutet jedoch nicht, dass eine Nutzung elektronischer Medien nicht in Erwägung gezogen wurde. Grundsätzlich herrscht jedoch im Herausbergremium wie im Editionsteam die Ansicht vor, dass, solange es nichts Beständigeres gibt als säurefreies Papier, das Buch die primäre Publikationsform bleiben müsse. Aus Gründen der Haltbarkeit kommt daher eine Veröffentlichung auf CD-Rom nicht in Betracht. Es bleibt also das Internet als zusätzliches Forum für die gedruckten Bände. Allerdings zeigte sich zunächst der Verlag, der die Rechte an den Bänden hat, skeptisch, denn er befürchtete einen Absatzrückgang. Mittlerweile hat das Institut für Zeitgeschichte in Zusammenarbeit mit dem Verlag eine Vorgehensweise entwickelt, durch die die AAPD ins Internet eingestellt werden kann, ohne die Einnahmen des Verlags zu gefährden. Danach sollen alle Bände, die vor mehr als fünf Jahren erschienen sind, kostenfrei zugänglich sein, für die Benutzung der jüngeren Bände wird dagegen eine Gebühr erhoben, die jedoch den Preis für die gedruckte Fassung nicht übersteigen soll. Da die zeitliche Grenze als „moving wall“ konzipiert ist, wird jedes Jahr ein Band mehr der AAPD kostenfrei verfügbar sein. Daher ist das Institut für Zeitgeschichte zuversichtlich, in Zukunft wissenschaftlich aufbereitete Akten zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland einer noch größeren Öffentlichkeit zugänglich machen zu können. ■

diplomatischer Beziehungen zu Israel mit Risiken behaftet sei, die in keinem Verhältnis zu den möglichen Vorteilen eines solchen Schrittes ständen. Wir hätten diese Bedenken im vollen Umfange aufreht.<sup>1</sup>

Im übrigen schien es mir absolut unerlässlich zu sein, daß der Herr Bundeskanzler mit dem Herrn Bundesaußenminister über diese Angelegenheit spreche, bevor er irgendwelche Schritte unternähme.

Staatssekretär Globke erwiderte, das letztere sei auch seine Auffassung. Er werde sie dem Bundeskanzler sofort nochmals vortragen.

Hiermit dem Herrn Minister<sup>2</sup> vorgelegt. Ich schlage vor, daß Sie an den Herrn Bundeskanzler in der Angelegenheit schreiben.<sup>3</sup>

Herr Ministerpräsident Böker sollte um Vorlage eines entsprechenden Entwurfs gebeten werden.

Carstens

Anhang I (B 4), VS-94, 205

<sup>1</sup> Zu den Bedenken des Auswärtigen Amtes vgl. bereits Dok. 305.

<sup>2</sup> In einer Aufzeichnung vom 18. August 1983 fichte Ministerpräsident Böker dem aus: „Wäre Deutschland kein geteiltes Land, so spräche ich schon für und vor wenig gegen die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel. Als der freie Teil eines geteilten Landes, der um die fortgesetzte Anerkennung des Rechts, für das ganze deutsche Volk zu sprechen, ringen muß, würden wir uns durch eine Anerkennung Israels heute in eine außerordentlich gefährliche Lage begeben. Bekannte arabische Regierungen, darunter insbesondere die VAR, hätten erklärt, daß sie im Falle der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel ebenfalls die diplomatischen Beziehungen mit der SDJ aufheben würden. Diese Erklärungen, die in der Vergangenheit vielleicht noch als bluff gewertet werden konnten, sind heute darüber noch zu reuevoll. ... Viele bekannte Araber glauben heute, daß wir im Grunde ein verdecktes Spiel mit Israel gegen uns treiben. Unsere Beziehungen zu den arabischen Staaten sind daher heute gegenüber dem 30. Jahre ... Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Israel im gegenwärtigen Zeitpunkt würde uns also mit großer Wahrscheinlichkeit zusätzlich vor die schwere Entscheidung stellen, die Halbesleben-Bekker folgen zu lassen oder uns auf unbestimmte Zeit aus einem Raum auszuschließen, der für uns politisch, wirtschaftlich und strategisch von größter Bedeutung ist. Mit Entzerrungsmaßnahmen in der übrigen ungeteilten Welt wäre es verbunden.“ Böker legte im weiteren dar, daß sowohl bei den drei Westmächten als auch innerhalb Israels selbst ein derartiger Schritt nicht auf ungeteilte Zustimmung stoßen würde. Er zog den Schluss, daß die ursprüngliche Aufgabe der Balken-Bekker über die politische Richtung der Bundesrepublik aus dem Mahen Osten von westen Kreis „den Jader“ anzuhaltet werden. Dem würde die begrenzte deutsche israelische Auswertung zunächst machen. Vgl. Anhang I (B 4), VS-Bd. 205; S. 202, Aktenkopie 1983.

<sup>3</sup> Mit Bundesminister Schröder am 13. August 1983 vorgelegte, die handschriftlich vermerkte: „Wünsche [Vorlage] mit [Statistik] Böker.“

<sup>4</sup> Vgl. Dok. 318.

## THE "AKTEN ZUR AUSWÄRTIGEN POLITIK DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND" (AAPD)

*Established in 1990, the series consists of two to three volumes of annotated documents each year relating to the foreign policy of the Federal Republic of Germany. To guarantee academic independence, the Federal Foreign Office transferred this task to the Institute of Contemporary History in Munich (IfZ), which established an "editing group" based in the Foreign Office. The contract between the Foreign Office and the IfZ stipulates that the volumes are to be published immediately after the documents come into the public domain 30 years after their creation. To date, the series comprises of 42 volumes covering the years 1949 to 1953 and 1963 to 1977. At present, research is being undertaken on 1978, 1979, 1980 and 1982.*

### Dr. Ilse Dorothee Pautsch

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin Leiterin der Abteilung im Auswärtigen Amt c/o Auswärtiges Amt, Ref. 117-IfZ, 11013 Berlin  
Tel. 030-5000-3820, Fax 030-5000-3817  
E-Mail: 117-ifz-1@auswaertiges-amt.de