

Gregor Schöllgen

## **Die Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland**

Traditionslinien, Aufbau, Themen

Das Auswärtige Amt hat wie kein zweites Bundesministerium eine fast ungebrochene Tradition. Das zeigt nicht nur der Name der am 4. Januar 1870 durch den preußischen Außenminister Otto von Bismarck aus der Taufe gehobenen Behörde, der bei der Wiedereinrichtung des Amtes am 15. März 1951 ganz selbstverständlich übernommen wurde; es zeigt auch ihr Archiv. Immerhin konnte das Auswärtige Amt seine bedeutenden Bestände über alle Höhen und Tiefen der wechselvollen Geschichte dieses Jahrhunderts hinweg ohne große Substanzverluste retten.

### *I.*

Deshalb und wegen der besonderen Rolle, welche die deutsche Außenpolitik vor allem im Vorfeld der beiden Weltkriege gespielt hat, ging man nach dem Ende der beiden großen Katastrophen daran, die Akten des Auswärtigen Amtes in großangelegten Editionen der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Nach dem Ersten Weltkrieg lag dieses Vorhaben ausschließlich in deutscher Hand<sup>1</sup>, und es wurde nicht zuletzt mit der erklärten politischen Absicht betrieben, „der historischen Wahrheit eine breite Gasse“ zu bahnen. Die Welt sollte nämlich, wie mit Friedrich Thimme einer der Mitherausgeber erklärte, zumindest „das Eine aus dem Aktenwerk“ entnehmen, „daß die deutsche Politik . . . unendlich viel friedfertiger gewesen ist, unendlich viel mehr Verdienste um die Erhaltung des Weltfriedens gehabt hat, als sich irgend jemand im Auslande hat träumen lassen“.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. dazu Gregor Schöllgen, *Das Zeitalter des Imperialismus*, München <sup>3</sup>1994, S. 99 ff.

<sup>2</sup> Friedrich Thimme, *Die Aktenpublikation des Auswärtigen Amtes*, in: *Preußische Jahrbücher* 189 (1922), S. 78.

Das Ergebnis der Editionsarbeiten war jedenfalls beeindruckend: In einer nie mehr erreichten und wohl auch nicht mehr erreichbaren Rekordzeit von nur knapp sechs Jahren wurde unter dem Titel „Die Große Politik der Europäischen Kabinette“ eine „Sammlung der Diplomatischen Akten des Auswärtigen Amtes“ aus den Jahren 1871 bis 1914 publiziert. In der Sache deckten die fast 16000, in 54 Teilbänden vorgelegten Aktenstücke den gesamten Zeitraum von der Begründung des Bismarckreiches bis in die unmittelbare Vorgeschichte des Ersten Weltkrieges ab.<sup>3</sup> Ein Grund für diese ungewöhnliche Editionstätigkeit ist in der Entscheidung des Amtes und der Herausgeber zu sehen, von einer kritischen Kommentierung weitgehend abzusehen.

Vor allem wegen der erklärten Absicht, die deutsche Politik bis zum Ausbruch des Krieges ausschließlich oder vornehmlich an ihrem zweifellos bedenklichen Taktieren in der Julikrise zu messen, stieß das Unternehmen von Anfang an auf zum Teil heftige Kritik. Während sich ausländische Historiker bei der im ganzen positiven Aufnahme des „riesenhaften Unternehmen[s]“ weitgehend einig waren<sup>4</sup>, wurde vor allem in der deutschen Geschichtswissenschaft immer wieder die Behauptung laut, daß das Aktenwerk das Bild der internationalen Beziehungen vor 1914 verzerre, wenn nicht gar zu Deutschlands Gunsten korrigiere. Als Argument wurde ins Feld geführt, daß die Herausgeber, um die enormen Materialmassen zu bewältigen, einige Dokumente gekürzt, andere zerlegt und auf verschiedene Sachkapitel verteilt hatten; und auch dieses Gliederungsprinzip selbst, also die Anordnung der Dokumente in Sachkapiteln, stieß nicht selten auf Kritik.

Ganz zu überzeugen vermochte diese Kritik allerdings nicht. Immerhin entschlossen sich auch die Herausgeber der entsprechenden französischen Akten zu gelegentlichen Kürzungen von Dokumenten; und sowohl sie als auch die Herausgeber der britischen amtlichen Dokumente über den Ursprung des Weltkrieges ordneten die Akten nach thematischen und nicht nach chronologischen Gesichtspunkten an.

Ähnlich gingen zunächst auch die von den westlichen alliierten Siegermächten des Zweiten Weltkrieges berufenen Historiker vor, nachdem sich im Juni 1946 Vertreter des amerikanischen Department of State und des britischen Foreign Office entschlossen hatten, die „Akten

<sup>3</sup> Die Große Politik der Europäischen Kabinette 1871–1914. Sammlung der diplomatischen Akten des Auswärtigen Amtes, im Auftrage des Auswärtigen Amtes, hrsg. von Johannes Lepsius u. a., 40 Bände in 54, Berlin 1922ff.

<sup>4</sup> Ausländische Gelehrte über die geöffneten deutschen Archive, in: Berliner Monatshefte 4 (1926), S. 900ff. Das Zitat stammt von G. P. Gooch, S. 912.

zur Deutschen Auswärtigen Politik“ für die Zeit der Weimarer Republik und des Dritten Reiches einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Als das Unternehmen, an dem seit dem April 1947 auch Frankreich beteiligt war, 1995 abgeschlossen werden konnte, waren etwa 25000 Dokumente in 75 Bänden bzw. Teilbänden und 5 Serien ediert worden.<sup>5</sup> Seit dem Dezember 1960 beteiligte sich auch die Bundesrepublik Deutschland an den Editionsarbeiten, die im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes vorgenommen wurden. Als erster Hauptherausgeber auf deutscher Seite fungierte Hans Rothfels, gefolgt von Walter Bußmann.

Anders als die „Große Politik der Europäischen Kabinette“ sind die „Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik“ im Laufe ihrer fast fünfzigjährigen Entstehungsgeschichte zu keinem Zeitpunkt einer ernsthaften Kritik ausgesetzt gewesen. Das lag einmal an der internationalen Zusammensetzung des Herausgebergremiums, vor allem aber daran, daß es an der maßgeblichen Verantwortung Deutschlands für den Ausbruch des Zweiten Weltkrieges keinen Zweifel geben konnte. Nicht zufällig erschienen seit 1950 zunächst die Bände der Serie D, welche die Entwicklung der Jahre 1937 bis 1941 dokumentiert.

Wie bei der „Großen Politik der Europäischen Kabinette“ handelt es sich auch bei diesem Dokumentenwerk um eine „Fonds-Edition“, welche „nur die politischen Überlegungen und Entscheidungen erfaßt [...], die vom Auswärtigen Amt getragen wurden“.<sup>6</sup> Folgten die ersten Bände, insbesondere diejenigen der Serie D, noch dem Prinzip der Gliederung der Dokumente nach Sachgesichtspunkten, so hielten sich die Bände der Serie B zunächst an einen Kompromiß zwischen einer rein chronologischen Reihenfolge und der Zusammenfassung in Sachkomplexen. Mit Band IV der Serie B, der 1970 erschien, wurde diese Anordnung endgültig zugunsten einer rein chronologischen aufgegeben.

<sup>5</sup> Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik, Serie A: 1918–1925, 14 Bde., Göttingen 1982ff.; Serie B: 1925–1933, 21 Bde. in 23, Göttingen 1966ff.; Serie C: 1933–1937, 6 Bde. in 12; Göttingen 1971ff.; Serie D: 1937–1941, 13 Bde. in 16, Baden-Baden u. a. 1950ff.; Serie E: 1941–1945, 8 Bde., Göttingen 1969ff.; Ergänzungsbd. zu den Serien A–E, Göttingen 1995.

<sup>6</sup> Theodor Schieder, Außenpolitik von Weimar bis Hitler. Das Dokumentenwerk „Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik 1918–1945“, in: Historische Zeitschrift 238 (1984), S. 633ff., hier S. 634.

## II.

Dieses Prinzip einer rein chronologischen Anordnung der Dokumente verfolgt auch die jüngste Edition der „Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland“ (AAPD). Diese neue Dokumentenreihe schließt zeitlich und in der Sache an ihre beiden bedeutenden Vorgängerinnen an, unterscheidet sich aber zugleich in dreierlei Hinsicht von diesen. Zum einen stand bei ihrer Konzeption kein unmittelbares politisches Interesse Pate, jedenfalls keines, das dem der jeweiligen Herausgeber nach den beiden Weltkriegen vergleichbar wäre; zum anderen, und damit eng verbunden, unterscheidet sich die neue Edition von ihren Vorgängerinnen auch dadurch, daß sie kein abgeschlossenes Kapitel deutscher Vergangenheit zum Gegenstand hat, sondern daß sie die Entwicklung der Bundesrepublik dokumentieren will. Schließlich aber erfolgt die Herausgabe zwar im Auftrag des Auswärtigen Amtes, durchgeführt wird sie aber von einer unabhängigen Institution, nämlich dem Institut für Zeitgeschichte.

Äußerer Anlaß für den Beginn des Unternehmens war der 40jährige Geburtstag der Bundesrepublik.<sup>7</sup> Den Auftakt bildeten zwei Pilotbände, welche die Besprechungen und Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Hohen Kommissaren in der Zeit zwischen der Konstituierung der ersten Regierung Adenauer am 20. September 1949 und der Unterzeichnung des ersten sogenannten Deutschlandvertrages am 26. Mai 1952 dokumentieren.<sup>8</sup>

Seit 1993 hat sich die Edition dann in leicht modifizierter Form fest etabliert. Einmal werden die AAPD seitdem, wie gesehen, vom Institut für Zeitgeschichte herausgegeben; dann aber wurde dem Hauptherausgeber Hans-Peter Schwarz ein Kreis von Mitherausgebern an die Seite gestellt, dem Helga Haftendorn, Klaus Hildebrand, Werner Link, Horst Möller und Rudolf Morsey angehören; und schließlich wurde mit Rainer A. Blasius ein erfahrener Editor als Wissenschaftlicher Leiter berufen. Unter seiner Anleitung werden die Jahressbände von zwei bis vier

<sup>7</sup> Vgl. Gregor Schöllgen, „Im Prinzip kein Unterschied“. Adenauer und die Westmächte (1949–52) im Spiegel neuer Akten, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 42 (1991), S. 285 ff.

<sup>8</sup> *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes von Hans-Peter Schwarz, Bd. 1: Adenauer und die Hohen Kommissare 1949–1951; Bd. 2: Adenauer und die Hohen Kommissare 1952, bearb. von Frank-Lothar Kroll und Manfred Nebelin, München 1989/90.

jüngeren promovierten Historikern bearbeitet. Indem man sich entschied, die Publikation mit dem Jahr 1963 beginnen zu lassen, machte das Amt seine Bestände zum „frühestmöglichen Zeitpunkt“, also nach der international üblichen Sperrfrist von 30 Jahren, allgemein zugänglich.<sup>9</sup> Seither erscheinen die Bände im Jahresrhythmus, und zwar in der Regel in zwei bzw. drei Teilbänden. Seit 1997 wird zudem versucht, im Rahmen der personellen und finanziellen Möglichkeiten die Lücke für die Jahre 1949 bis 1963 zu schließen. Den Anfang machte 1997 der Band für die Jahre 1949/50.<sup>10</sup>

Gerade dieser Band macht besonders deutlich, was für die ganze Reihe gilt: Aufgenommen wurden nicht nur Materialien aus dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes, sondern auch Archivalien der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus in Rhöndorf oder des Bundesarchivs in Koblenz, hier vor allem Dokumente aus dem Bundeskanzleramt und diversen Nachlässen, namentlich demjenigen von Herbert Blankenhorn. Für die folgenden Bände gilt Vergleichbares. So wurden für die späten sechziger Jahre zum Beispiel auch einige Schriftstücke aus den Nachlässen von Kurt-Georg Kiesinger oder Willy Brandt aufgenommen.<sup>11</sup>

Von ihrem Erscheinungsbeginn an hat die Edition, gemessen an ihren Vorgängerinnen, aber auch an ausländischen Paralleleditionen, Maßstäbe gesetzt. Das liegt einmal an der vorzüglichen, ungewöhnlich dichten Kommentierung der einzelnen Dokumente, durch die sich die AAPD von ihren Vorgängerinnen unterscheidet. Hinzu kommen ein ausgesprochen nützliches Dokumentenverzeichnis mit knappen Inhaltsangaben der einzelnen Stücke sowie ausführliche Register, von denen insbesondere das Personenregister mit seinen biographischen Kurzangaben Erwähnung verdient. Auf diese Weise haben sich die AAPD, weit über das engere Feld der auswärtigen Beziehungen hinaus, als unverzichtbare Quellengrundlage für die Erforschung der Ge-

<sup>9</sup> AAPD 1963, S. VIII.

<sup>10</sup> Bislang sind folgende Bände erschienen: AAPD 1949/50, bearb. von Daniel Kosthorst und Michael F. Feldkamp, München 1997; AAPD 1963, 3 Bde., bearb. von Mechthild Lindemann und Ilse Dorothee Pautsch, München 1994; AAPD 1964, 2 Bde., bearb. von Wolfgang Hölscher und Daniel Kosthorst, München 1995; AAPD 1965, 3 Bde., bearb. von Mechthild Lindemann und Ilse Dorothee Pautsch, München 1996; AAPD 1966, 2 Bde., bearb. von Matthias Peter und Harald Rosenbach, München 1997; AAPD 1967, bearb. von Ilse Dorothee Pautsch, Jürgen Klöckler, Matthias Peter und Harald Rosenbach, 3 Bde., München 1998; AAPD 1968, bearb. von Mechthild Lindemann und Matthias Peter, 2 Bde., München 1999.

<sup>11</sup> AAPD 1967, S. VII.

schichte der Bundesrepublik Deutschland insgesamt sowie der internationalen Beziehungen der Nachkriegszeit etabliert.

### III.

Im Zusammenhang einer Vorstellung der Edition einen auch nur annähernd vollständigen Überblick über die dokumentierten Themenfelder geben zu wollen, wäre ein Ding der Unmöglichkeit. Immerhin lassen sich einige Schwerpunkte benennen. Im Vordergrund stehen natürlich die besonders wichtigen Beziehungen Bonns zu Washington und Paris sowie der Prozeß der europäischen Integration. Mit fortschreitender Zeit schiebt sich das Thema Ostpolitik mit seinen diversen Varianten und Variationen immer deutlicher in den Vordergrund, und nicht zuletzt gewinnen die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Ländern der Dritten Welt zunehmend an Gewicht. Ein besonderer Vorzug der AAPD besteht darin, daß die vielfältigen Verflechtungen der einzelnen Bereiche deutlich werden.

Besonders anschaulich wird das im Falle der deutschen Nahost-Politik des Jahres 1965, die hier, beispielhaft für die Themenvielfalt der Edition, herausgegriffen werden soll. Im Zentrum des verwickelten Geschehens standen die deutsch-israelischen Beziehungen, die damals noch weit von einer Normalisierung entfernt waren. Ihre Grundlage bildeten zum einen das Luxemburger Wiedergutmachungsabkommen vom September 1952 und zum anderen Waffenlieferungen der Bundesrepublik an Israel, die 1957, nach einem geheimen Treffen zwischen Verteidigungsminister Strauß und dem Generalsekretär im israelischen Verteidigungsministerium, Shimon Peres, begonnen und seitdem ständig zugenommen hatten. Im Juli 1962 enthielt die israelische Wunschliste, wie jetzt nachzulesen ist, unter anderem 6 Schnellboote, 3 U-Boote, 24 Hubschrauber, 54 Flakgeschütze, 12 Flugzeuge und 15 Panzer – letztere aus deutscher Produktion.<sup>12</sup>

Mit solchen Lieferungen wurde gewissermaßen die Nichtaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Tel Aviv kompensiert. Bonn wollte diesen Schritt, wenn irgend möglich, vermeiden, um nicht das Verhältnis zu den arabischen Staaten zu belasten oder gar zu zerstören. Denn dieses war nicht nur traditionell vergleichsweise gut, vielmehr hatte die Bonner Position in der arabischen Welt indirekt von den Fehlschlägen

der britischen, französischen sowie der amerikanischen Nahostpolitik in den Jahren 1956 bis 1958 profitiert.<sup>13</sup>

Eine neue Qualität erreichten die geheimen Geschäfte Mitte 1964, als Kanzler Erhard von Präsident Johnson zu weiteren Panzerlieferungen an Israel aufgefordert wurde. Nicht zum erstenmal wurde die Bundesrepublik von ihrem großen Verbündeten zu einem verstärkten Engagement in der Dritten Welt gedrängt, wenn sich Washington dort zurückhalten wollte. Noch nie aber hatte die Willfähigkeit der Deutschen für sie selbst derart unerfreuliche Konsequenzen gezeigt wie in der aufziehenden nahöstlichen Affäre.

Auch jetzt hatte Bonn keine andere Wahl, als sich dem Druck des großen Verbündeten zu beugen. Außerdem fühlte sich die Bundesregierung moralisch verpflichtet, durch Lieferung von Waffen die Sicherheit jenes Landes zu unterstützen, das den Überlebenden des Holocaust eine neue Heimat bot. Auf abenteuerlichen Umwegen und in Einzelteile zerlegt, wurde das Material nach Israel verschifft. Die Spuren waren so gut verwischt, daß der Verteidigungsminister am 22. Februar 1965, einem Sonntag, vom Kanzler den Auftrag erhielt, „bis Mittwoch dieser Woche fest[zustellen, wo sich die 60 Panzer“ eigentlich befanden, die bereits „verladen worden“ waren.<sup>14</sup> Anlaß für diese hektische Suchaktion waren Pressemeldungen, die das delikate Thema Ende Oktober 1964 erstmals an die Öffentlichkeit gebracht und damit eine Lawine losgetreten hatten. Die Enthüllung konnte eigentlich niemanden überraschen, weil das Waffengeschäft in einschlägigen Kreisen längst kein Geheimnis mehr war.

In dieser Situation wurde bekannt, daß der Vorsitzende des Staatsrates der DDR, Walter Ulbricht, nach Ägypten reisen werde. Obwohl der Staatsbesuch ursprünglich nichts mit dem bundesdeutsch-israelischen Waffengeschäft zu tun hatte, drohte Nasser nunmehr, im Falle weiterer Lieferungen Bonns an Tel Aviv die diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik abzurechnen und solche zur DDR aufzunehmen. Andere Staaten der Region folgten Nassers Beispiel. Das war ein Fall für die „Hallstein-Doktrin“, deren leidige Geschichte sich wie ein roter Faden durch die AAPD zieht. Ihr zufolge betrachtete die Bundesrepublik eben diesen Schritt nach wie vor als unfreundlichen Akt und drohte jedem Staat, der ihn tat, mit entsprechenden Maßnahmen. So auch jetzt:

<sup>13</sup> Vgl. Gregor Schöllgen, *Geschichte der Weltpolitik von Hitler bis Gorbatschow 1941–1991*, München 1996, S. 119ff.

<sup>14</sup> AAPD 1965, S. 363.

<sup>12</sup> AAPD 1965, S. 10.

Am 17. Februar gab Erhard vor dem deutschen Bundestag die Einstellung der Wirtschaftshilfe an Ägypten bekannt.

Bereits eine Woche zuvor hatte der Kanzler die Einstellung der Waffenlieferungen an Israel angekündigt, und nach einem turbulenten diplomatischen Intermezzo wurde am 12. Mai 1965 die Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen zwischen Israel und der Bundesrepublik bekanntgegeben. Im Vorfeld hatten die Vereinigten Staaten ihre Bereitschaft signalisiert, 110 Panzer an Tel Aviv zu liefern. Das wiederum erleichterte Israel seine Zustimmung zu dem Bonner Vorschlag, den Rest der vereinbarten, aber eingestellten Waffenlieferungen finanziell kompensieren zu lassen. In Reaktion auf die Herstellung diplomatischer Beziehungen brachen zehn arabische Staaten ihrerseits die Beziehungen zu Bonn ab.

Gewiß, dieses Debakel der Bonner Nahostpolitik war insoweit nicht hausgemacht, als es unmittelbar aus den Spannungen zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn resultierte. Dennoch ging es zu einem beträchtlichen Teil auch auf das Konto westdeutscher Außenpolitik. Erstmals nämlich kehrte sich die „Hallstein-Doktrin“, die ja mit dem Abbruch der Wirtschaftshilfe für Ägypten noch einmal präventiv eingesetzt worden war, mit voller Wucht gegen Bonn selbst. Indem die Bundesrepublik vor Nassers Drohung kapitulierte und mit der Einstellung der Waffenlieferungen an Israel reagierte, ließ sie erkennen, daß sie für Erpressungen anfällig war. Damit erwies sich die „Hallstein-Doktrin“ endgültig als das, was sie zu diesem Zeitpunkt war: eine „Absurdität“, welche die „notwendigerweise verkrampfte“ deutsche Außenpolitik daran hinderte, die entscheidende Konsequenz aus der unabwiesbaren Tatsache zu ziehen, daß „[w]ir den letzten Krieg vom Zaun gebrochen“ haben und daß dafür „nun einmal bezahlt werden“ müsse. So sah es jedenfalls der langjährige Leiter der Ostabteilung im Auswärtigen Amt, Georg Ferdinand Duckwitz, der Ende des Jahres 1965 als einsamer Ruder für einen radikalen Kurswechsel der Bonner Ostpolitik eintrat.<sup>15</sup>

Das alles ist im Zusammenhang in den AAPD nachzulesen. Dort wird auch deutlich, welchen Handlungs- und Zugzwängen die nur eingeschränkt souveräne Bundesrepublik ausgesetzt gewesen ist. Das galt in besonderem Maße für alle Turbulenzen der Allianz: Hier saß Bonn zwischen allen Stühlen, und auch das ist eine in den AAPD gut dokumentierte Konstante rheinischer Außenpolitik. Mitte der sechziger Jahre zeigte sich das neben den Schwierigkeiten in Nahost vor allem am fran-

zösisch-amerikanischen Gegensatz, am schleichenden Ende der am Rhein favorisierten multilateralen Atomstreitmacht oder auch am Marsch des transatlantischen Verbündeten in den vietnamesischen Sumpf. Mit dem Rückzug der USA aus Vietnam, der amerikanisch-chinesischen Annäherung oder auch den amerikanisch-sowjetischen Arrangements bei den strategischen Nuklearwaffen und in der Berlinfrage begannen sich diese Rahmenbedingungen in einem Maße zu ändern, das auch der Bonner Politik neue Handlungsspielräume eröffnete. Diesen weltpolitischen Hintergrund der deutschen Außenpolitik seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges immer auch mit auszuleuchten, ist ohne Zweifel der besondere Vorzug der „Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland“.

<sup>15</sup> Ebd., S. 1971 ff.