Ulrich Eisele Stand 03/2011

„Die DDR in den Vereinten Nationen 1973 – 1990“

Um 17.43 Uhr hatte das lange Warten Ost-Berlin endlich ein Ende! Als am Spätnachmittag des 18. September 1973 der Hammer des Präsidenten der 28. UN-Vollversammlung in New York fiel, waren die DDR und die Bundesrepublik Deutschland offiziell als Mitgliedsstaaten 133 und 134 in die Vereinten Nationen aufgenommen. Welche Tragweite das Ereignis aus Sicht Ost-Berlins hatte, wurde in der Antrittsrede des ostdeutschen Außenministers Otto Winzer am East River deutlich. Darin bezeichnete er den UN-Beitritt als den *„Höhepunkt in dem Prozeß des gleichberechtigten Teilnehmens der DDR am internationalen Leben“*. De facto hatte die DDR damit ihr jahrzehntelang verfolgtes oberstes außenpolitisches Ziel, die internationale Anerkennung, weitestgehend erreicht. Am Jahreswechsel 1973/74 war weithin sichtbar, dass sich die außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten des ostdeutschen Staates im Vergleich zu früher deutlich erweitert hatten. Neben der internationalen Anerkennungswelle infolge des Grundlagenvertrags und der Teilnahme der DDR an den KSZE-Verhandlungen wurde dies besonders durch ihre Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen dokumentiert, in denen die DDR von nun an, neben der Bundesrepublik, als Vollmitglied vertreten war.
Im Dissertationsprojekt wird die UN-Politik des ostdeutschen Staates nach 1973 untersucht. Im Mittelpunkt des Interesses steht, wie die DDR den erweiterten außenpolitischen Handlungsspielraum in den Hauptorganen und Sonderorganisationen des Systems der Vereinten Nationen nutzte und inwiefern ideologische, politische und ökonomische Determinanten ihr Engagement beeinflussten. Berücksichtigt wird dabei, dass die Außenpolitik Ost-Berlins sehr stark äußeren Einflüssen und Zwängen unterworfen war.

II.

Seit den 1950er Jahren hatte der in der „Hallstein-Doktrin“ formulierte Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik den Durchbruch der DDR auf internationaler Bühne verhindert. Dies galt auch für den Beitritt zu den Vereinten Nationen: Da für die Aufnahme die Zustimmung sämtlicher ständiger Mitglieder des Sicherheitsrates Voraussetzung war, konnte die Bundesrepublik dank ihrer westlichen Partner USA, Großbritannien und Frankreich den Einzug der DDR in das Weltgremium verhindern. Umgekehrt bedeutete dies jedoch auch für die Bundesrepublik, dass sie nicht alleine Mitglied in der Weltorganisation werden konnte. Dem

stand das Vetorecht der Sowjetunion entgegen. Das Dilemma der beiden deutschen Staaten trat klar zutage: Einer alleine konnte nicht Mitglied der Vereinten Nationen werden, die Aufnahme beider lag allerdings lange Zeit ebenso wenig im Interesse der Bundesrepublik. Das Bild der „siamesischen Zwillinge“, die keinen Schritt ohne den anderen machen konnten, machte die Runde.
Ganz zutreffend war diese Metapher jedoch nicht. Die Bundesrepublik war in allen zum UN-System gehörigen Sonderorganisationen vertreten und unterhielt auch eine Beobachtermission am UN-Sitz in New York, wodurch sie ihren Einfluss geltend machen konnte, um zu verhindern, dass der DDR der Einzug in auch nur eine Sonderorganisation gelang. Die DDR hingegen blieb außen vor. Erst als die Bundesrepublik Anfang der 1970er Jahre offiziell von der Hallstein-Doktrin abrückte, konnte die DDR als Folge des Grundlagenvertrages Mitglied in den Vereinten Nationen werden.

Der Beitritt der DDR zur Sonderorganisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) im November 1972 stellte für die DDR den formal entscheidenden Schritt auf dem Weg hin zum lange angestrebten Ziel der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen dar. Durch die Aufnahme in eine Sonderorganisation erwuchs für sie der formale Anspruch auf Mitgliedschaft im gesamten UN-System. Nach dem öffentlich wahrgenommenen Höhepunkt des Einzugs der DDR-Delegation in die Generalversammlung im September 1973 trat die DDR bis 1974 auch zahlreichen weiteren zum UN-System gehörigen Sonderorganisationen bei. Das Prinzip der Universalität der Weltorganisation, das der DDR vor 1972/73 stets als wichtiges Argument zur Begründung ihres Anspruchs auf Mitgliedschaft diente, spielte dabei allerdings keine Rolle. Die DDR nahm ihr Recht auf Mitarbeit im gesamten UN-System bis zu ihrem Ausscheiden nur selektiv (Wilhelm Bruns) wahr. Zu den Organisationen, in denen sie die Aufnahme beantragte, gehörten beispielsweise der Internationale Fernmeldeverein (UIT), der Weltmeteorologische Verein (WMO) sowie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Anderen Organisationen, wie der Weltbank, dem Weltwährungsfonds und der Internationalen Finanzorganisation, blieb sie *„entsprechend der gemeinsamen Position der UdSSR und anderer sozialistischer Staaten“* fern.

Es lassen sich verschiedene allgemeine Zielstellungen benennen, die die Ost-Berliner Führung mit ihrem UN-Engagement verfolgte und die für die Schwerpunktsetzung in der Dissertation relevant sind. Deutlich wurde erstens die Absicht, den Status der DDR auf der internationalen

Bühne sowie die Position der sozialistischen Staaten allgemein durch das Engagement in den UN zu erhöhen. In diesem Zusammenhang sollten auch die *„Errungenschaften des realen Sozialismus in der DDR sowie die Vorzüge der sozialistischen ökonomischen Integration"* ausführlich dargestellt und das angeblich *„menschenfeindliche Wesen des Imperialismus"* vorgeführt werden.

In Bezug auf die Entwicklungsländer galt es zweitens, die Zusammenarbeit im Sinne der eigenen Zielsetzung zu verbessern. Grundsätzlich wurde dabei ein Interessengleichklang zwischen den sozialistischen Staaten und den Entwicklungsländern im Sinne der *„antiimperialistischen Solidarität"* unterstellt.

Drittens nahm die DDR die Vereinten Nationen als ein zwischenstaatliches Gremium wahr, das auf der Grundlage des Prinzips der *„friedlichen Koexistenz"* funktionierte. Daher sollte es in erster Linie dazu genutzt werden, *„die international gleichberechtigte Zusammenarbeit von Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung unter strenger Beachtung der Prinzipien der Souveränität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten […] zu fördern".* Damit war zunächst ganz allgemein das Verhältnis zwischen den sozialistischen und kapitalistischen Staaten gemeint. Insbesondere zielte es jedoch auf die Beziehungen der DDR zur Bundesrepublik ab. Obwohl Ost-Berlin das Vorhandensein einer Sonderbeziehung zum westdeutschen Staat vehement leugnete, blieb die Konkurrenz mit der Bonner Republik aufgrund der mangelnden innen- und außenpolitischen Legitimität des SED-Staates auch nach der internationalen Anerkennung eine Konstante seiner Außenpolitik. Daher wird in dem Dissertationsprojekt danach gefragt, wie sich das *„Kaum [M]iteinander, selten [G]egeneinander, meist [N]ebeneinander"*[1] der beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen nach 1973 entwickelte.

Zum anderen führte die Wahrnehmung der Vereinten Nationen durch die DDR und infolge dessen auch ihre allgemeine Zielsetzung dazu, dass sie die Themen „internationale Sicherheit" und „Abrüstung" in den Vordergrund ihres Engagements rückte. Dabei dürfte nicht zuletzt auch ihre Lage an der Nahtstelle des Kalten Krieges eine Rolle gespielt haben. Es galt mit Hilfe des Systems der Vereinten Nationen, den *„in Gang gekommenen Prozeß der Durchsetzung der friedlichen Koexistenz irreversibel zu machen und die Erfolge der Politik der sozialistischen*

---

[1] So der Titel eines Gesprächs, das Eberhard Brecht und Volker Weyel im Juni 1993 mit dem ehemaligen Vize-Außenminister und Vertreter der DDR bei den Vereinten Nationen, Peter Florin führten. Vgl. Brecht, Eberhard/Weyel Volker: Kaum miteinander, selten gegeneinander, meist nebeneinander. Ein Gespräch über die Zeit der deutschen Zweistaatlichkeit in den Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen 4 (1993), S. 125 – 132.

Staaten bei der Verwirklichung des Friedensprogramms auszubauen“. Folglich ließ sich eine klare Schwerpunktsetzung im UN-Engagement der DDR erkennen: Insbesondere die nukleare Rüstungsbegrenzung und Abrüstung galten Ost-Berlin als unabdingbare Voraussetzung für eine internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wirtschaft, Wissenschaft sowie der Technik und Kultur. Wirtschaftliche und soziale Themen traten hinter die Friedenssicherungs- und Abrüstungsziele ebenso zurück wie die stark im Fokus der Bundesrepublik liegende Menschenrechtspolitik im System der Vereinten Nationen. Im Rahmen des Dissertationsprojektes wird daher auch gefragt, wie sich das Auftreten der DDR in den Feldern „Abrüstung und internationale Sicherheit“, „wirtschaftliche Fragen“, „soziale, humanitäre und kulturelle Fragen“ und „Entwicklungspolitik“ in Phasen von Entspannung und Konfrontation des Kalten Krieges entwickelte. In ausgewählten Themenbereichen wie der Menschenrechtspolitik wird darüber hinaus untersucht, welche innenpolitischen Rückwirkungen die in den UN eingegangenen Verpflichtungen auf die DDR hatten und ob sich ein Zusammenhang mit dem Zusammenbruch des Systems 1989/90 nachweisen lässt.

III.

Methodisch wird der in der jüngsten Forschung verstärkt geforderte Ansatz verfolgt, die DDR-Geschichte neben ihrer nationalen Perspektive auch in ihren spezifischen (ost-)europäischen und globalen Bezügen zu untersuchen und dadurch neue Forschungsperspektiven zu eröffnen. Diesem Vorgehen liegt die Annahme zugrunde, dass gerade der ostdeutsche Staat, als Produkt des Kalten Krieges, eingebettet in eine internationale Ordnung und deren Steuerungsprozesse betrachtet werden muss, die sie aufgrund der vielfältigen Verflechtungen, bei aller nationalen Abgrenzung, vor allem in politischer und ökonomischer Hinsicht, zu ständiger Grenzüberschreitung zwang.

Insbesondere das Agieren der DDR im System der Vereinten Nationen verspricht hier aufgrund der engen Verknüpfung der oben genannten drei Ebenen – national, (ost)europäisch, global – großen Erkenntnisgewinn. Die Vereinten Nationen stehen somit als Sinnbild für das Spannungsfeld zwischen nationaler Abgrenzung und Grenzüberschreitung (Madeleine Herren), in dem sich die DDR bei ihrem internationalen Auftreten bis zu ihrer endgültigen Auflösung 1989/90 ständig befand.

Methodisch operationalisiert werden diese Überlegungen mittels eines modernen, integrier-

ten politikgeschichtlichen Forschungsansatzes.[2] Dies bedeutet zum einen die Analyse der ostdeutschen UN-Politik in dem erwähnten dynamischen Mehrebenensystem, zum anderen erfolgt die Untersuchung unter Anwendung eines akteurszentrierten Ansatzes, der vor allem die Rolle der Politik bestimmenden Akteure in Partei und Staat in den Fokus nimmt. Dabei wird die Tatsache in Rechnung gestellt, dass in der SED-Diktatur Einflüsse gesellschaftlicher Akteure auf den politischen bzw. außenpolitischen Kurs hinter die des Herrschaftsapparates zurücktraten. Angesichts der herausragenden Rolle des Politischen bietet sich bei der Erforschung der DDR ein avancierter politikgeschichtlicher Untersuchungsansatz wesentlich stärker an als bei der Betrachtung pluralistisch-demokratischer Gesellschaften. Daher soll dieses Vorgehen auch schwerpunktmäßig bei der Analyse der ostdeutschen UN-Politik zum Tragen kommen.

IV.

Dem methodischen Ansatz folgend, lässt sich die Arbeit in drei große Teilbereiche gliedern.

Rahmenbedingungen der ostdeutschen UN-Politik

Zunächst werden die allgemeinen außen- und innenpolitischen Rahmenbedingungen der ostdeutschen UN-Politik beleuchtet. Die Notwendigkeit der Untersuchung der allgemeinen Rahmenbedingungen, denen das ostdeutsche UN-Engagement unterworfen war, ergibt sich aus dem oben erläuterten Verständnis der UN-Politik als einer „kontextgebundenen Außenpolitik“ (Wilhelm Bruns), d.h. der Annahme, dass das UN-Engagement des ostdeutschen Staates aufgrund seiner Entstehungs- und Existenzbedingungen in hohem Maße sowohl von außen- als auch von innenpolitischen Faktoren beeinflusst wurde. Diese Faktoren gilt es zunächst zu benennen und zu analysieren, um im Folgenden die jeweiligen Einflüsse auf die UN-Politik der DDR herausarbeiten zu können.

Akteure der ostdeutschen UN-Politik

Ein weiterer Teilbereich der Arbeit beschäftigt sich mit den Akteuren der ostdeutschen UN-Politik. Aufgrund des breiten Spektrums an Themen, die durch die UN-Politik berührt wurden, waren zahlreiche Akteure auf Partei- und Staatsebene in diesen Politikbereich involviert. Daher sollen die wichtigsten Persönlichkeiten und Stellen, die mit der ostdeutschen UN-Politik betraut waren, untersucht und Entscheidungsstrukturen – soweit dies möglich ist – nachgezeichnet werden. Auf der Parteiebene müssen hier primär die für die DDR-Außenpolitik all-

[2] Vgl. dazu Bispinck, Henrik/Hoffmann Dierk/Schwartz Michael u.a.: Die Zukunft der DDR-Geschichte. Potentiale und Probleme zeithistorischer Forschung. In: VfZ 4 (2005), S. 547 – 570. Sowie Wentker, Hermann: Forschungsperspektiven und -desiderate der DDR-Geschichte. In: Promovieren zur deutsch-deutschen Zeitgeschichte. Hrsg. v. Hechler, Daniel/Hüttmann, Jens/Mählert, Ulrich u.a. Berlin 2009, S. 25 – 39.

gemein wichtigen Akteure[3] wie der Generalsekretär und der außenpolitische Apparat des ZK, insbesondere die Abteilung Internationale Verbindungen, in den Blick genommen werden.

Auf staatlicher Ebene wird vor allem die Rolle des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten (MfAA) untersucht, in dessen Zuständigkeit die UN-Politik fiel und das durch seinen diplomatischen Apparat die zentrale Funktion auf der politisch-operativen Ebene einnahm. Ebenfalls untersucht wird die Frage, inwiefern das Ministerium für Staatssicherheit (MfS) als Akteur bezüglich der UN-Politik in Erscheinung trat.

Ziele und Auftreten der DDR im System der Vereinten Nationen

Im eigentlichen Untersuchungsschwerpunkt wird das Auftreten der DDR in den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen in den Blick genommen. Dabei geht es insbesondere um die Ziele und Strategien, die die DDR im System der Vereinten Nationen innerhalb der bereits erwähnten Themenbereiche „deutsch-deutsche Beziehungen“, „Abrüstung und internationale Sicherheit“, „wirtschaftliche Fragen“, „soziale, humanitäre und kulturelle Fragen“ und „Entwicklungspolitik“ verfolgte. Ziele und Strategien in den Schwerpunktgebieten werden dabei in Abhängigkeit von der weltpolitischen Lage in Phasen von Entspannung und Konfrontation auf Kontinuität und Wandel hin untersucht. Es gilt danach zu fragen, inwiefern sich Phasen des Wandels im weltpolitischen Klima innerhalb des Systems der Vereinten Nationen und in der UN-Politik der DDR widerspiegeln. Als signifikante Einschnitte werden dabei der Wechsel von der Entspannung hin zu zunehmender Konfrontation am Übergang von den 1970er zu den 1980er Jahren sowie der Amtsantritt Michail Gorbatschows als Generalsekretär der KPdSU im Jahr 1985 angesehen.

[3] Vgl. hierzu beispielsweise Wentker, Hermann: Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System 1949 – 1989 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte vom Institut für Zeitgeschichte, Bd. 72). München 2007. Sowie Siebs, Benno-Eide: Die Außenpolitik der DDR 1976 – 1989. Strategien und Grenzen (= Sammlung Schöningh zur Geschichte und Gegenwart). München 1998.