

Obwohl UNHCR ein Teil der Vereinten Nationen ist, werden nur die rein administrativen Kosten von der Weltorganisation finanziert. Die Mittel für die Durchführung der Hilfsprogramme müssen durch freiwillige Zuwendungen hauptsächlich von Regierungen beschafft werden. Mit diesen Mitteln kann UNHCR selbst nur einen bescheidenen finanziellen Beitrag zur Lösung dieser Probleme leisten. Es kann aber vor allem versuchen, den ganzen Mechanismus der Solidarität und des guten Willens, der sich auf dem Gebiet der Flüchtlingshilfe entwickelt hat, zur vollen Wirkung zu bringen und in Gang zu halten.

Eine Rückschau auf die vergangenen 15 Jahre seit der Gründung meines Amtes zeigt klar seine Entwicklungstendenz. Ursprünglich zur Lösung eines europäischen Problems ins Leben gerufen, hat es immer mehr einen universellen Charakter angenommen, und seine Hilfe wird in zunehmendem Maße auf anderen Kontinenten in Anspruch genommen. Diese Entwicklungstendenz spiegelt sich auch in der zunehmenden Anzahl von Staaten wider, die Mittel zur Finanzierung unserer Programme zur Verfügung stellen. Leider hat jedoch die von den Regierungen gewährte finanzielle Unterstützung damit nicht Schritt gehalten. Da es sich um

freiwillige Beitragsleistungen handelt, gibt es keine festen Haushaltsansätze und die im Exekutivrat vertretenen Regierungen beschließen jährlich das Ausmaß der durchzuführenden Programme. Obwohl diese Programme sich in bescheidenen Größenordnungen bewegen, 1965 14 Mill. DM, 1966 16,8 Mill. DM, bestehen große Finanzierungslücken; für 1966 mindestens 4,8 Mill. DM. Es ist zu hoffen, daß die wachsende Anerkennung seitens der internationalen Gemeinschaft auch in einer größeren materiellen Unterstützung zum Ausdruck kommen wird, damit wir in die Lage versetzt werden, das Ziel unserer Arbeit zu erreichen. Dieses Ziel ist, Menschen zu helfen, sobald wie möglich über ihr Flüchtlingsschicksal hinwegzukommen, d. h. denen, die es wünschen, die Rückkehr in ihre Heimat zu ermöglichen und sich dafür einzusetzen, daß diejenigen Flüchtlinge, für die eine Repatriierung in ihr Heimatland nicht in Frage kommt, zu gleichberechtigten Mitgliedern einer neuen Gemeinschaft, die sie aufgenommen hat, werden. Wie sehr Flüchtlinge für eine Gemeinschaft nicht nur eine Last zu sein brauchen, sondern auch am wirtschaftlichen Aufstieg eines Landes mitwirken können, hat gerade das Beispiel der Bundesrepublik deutlich gezeigt.

## Pankow beantragt die Mitgliedschaft in der UNO

Die Geschichte einer mißglückten Aktion

DR. OTTO LEICHTER, NEW YORK

*Obleich von Anfang an feststand, daß der Antrag der SBZ auf Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen keine Chance hatte, angenommen zu werden, und obgleich das auch Pankow schon vorher klar war, wurde er gestellt. Warum? Was wollte man und wie ging man vor? Was kann noch geschehen? Auf diese Fragen wird im folgenden Bericht geantwortet. Der Anhang bringt alle wesentlichen Dokumente in vollem Wortlaut. Auch in den nächsten Heften wird dieses Thema behandelt werden.*

Am 1. März 1966 erschien der polnische UN-Botschafter Lewandowsky bei Generalsekretär U Thant und überreichte ihm, gewissermaßen als Bote, mehrere Schriftstücke: Einen vom »Staatsratsvorsitzenden der Deutschen Demokratischen Republik«, Walter Ulbricht, unterzeichneten Antrag auf Aufnahme in die Vereinten Nationen<sup>1</sup>, eine bei Aufnahmeanträgen erforderliche Erklärung, alle Bestimmungen der UN-Charta beachten zu wollen<sup>2</sup>, und eine längere Denkschrift des »Außenministeriums der DDR« über die Deutschlandfrage<sup>3</sup>.

### Der Ball wird hin- und hergeworfen

Der Inhalt der Schriftstücke aus Pankow blieb in den Vereinten Nationen zunächst unbekannt. Die polnische UN-Delegation hatte es mit Absicht unterlassen, mittels einer Note ihre Veröffentlichung zu fördern. Der Generalsekretär sah keinen Anlaß, sie von sich aus zu veröffentlichen, da es sich nach Meinung der Rechtsberater des Sekretariats zunächst um eine Angelegenheit handele, die der Präsident des Sicherheitsrates entscheiden müsse, weil Aufnahmeanträge von diesem Organ der UNO zu beraten sind.

Der Präsident des Sicherheitsrates für den Monat März, der Jordanier Mohammed el Farra, dem der Generalsekretär in einem persönlichen Gespräch die Schriftstücke zeigte, offenbar nicht, ohne ihn auf die Problematik des Falles aufmerksam zu machen, weigerte sich, sie als offizielle Dokumente des Rates in Umlauf setzen zu lassen.

In diesem Verhalten trat der Kern des Problems schon deutlich hervor: Ist der Antrag der sogenannten Deutschen Demo-

kratischen Republik ein Aufnahmeantrag im Sinne der Charta, nach deren Artikel 4 nur »Staaten« um Aufnahme in die Vereinten Nationen ersuchen können? Ist der Antragsteller in diesem Fall ein Staat? Der Präsident des Rates beantwortete diese Frage insofern eindeutig, als er die Schriftstücke nicht von sich aus als »Dokumente des Sicherheitsrates« veröffentlichen ließ.

Generalsekretär U Thant übermittelte dann dem Ratspräsidenten die ostdeutschen Schriftstücke mit einem kurzen Begleitbrief. Nach der Weigerung des Präsidenten, sie den Mitgliedern des Rates offiziell und öffentlich zustellen zu lassen, ließ ihnen der Generalsekretär Abschriften seines Schreibens an den Präsidenten mit allen Pankower Schriftstücken sozusagen als private Mitteilung zugehen. Damit wurde es den Ratsmitgliedern überlassen, über ihr weiteres Schicksal zu entscheiden. Sie blieben zunächst weiterhin unveröffentlicht und erlangten auf diesem Wege nicht, wie beabsichtigt war, den Status von UN-Dokumenten und den eines offiziellen Antrages um Aufnahme in die Vereinten Nationen.

Mit diesem nach außen hin nicht sichtbaren, aber in den Vereinten Nationen mit gespannter Aufmerksamkeit verfolgten Vorgehen wurde eine neue Phase politischer Schachzüge nicht nur der »DDR«, sondern offenbar des gesamten Ostblocks und vor allem der Sowjetunion in den Vereinten Nationen eröffnet. Der ganze Komplex der mit dieser Aktion verbundenen außen- und innenpolitischen Aspekte sollte erst im weiteren Verlauf der auf so ungewöhnliche Weise begonnenen Initiative entschleiert werden. Es wurde sehr bald klar, daß es sich weder um eine isolierte pankow-polnische Aktion noch um einen auf die Vereinten Nationen beschränkten Vorstoß der Sowjetunion handelte. Die verschiedenen Hintergründe gehen zum Teil aus dem Inhalt der Schriftstücke hervor. Er wurde erst zehn Tage nach dem mißlungenen Versuch, die Ulbricht-Zuschriften aus eigenem Recht zu veröffentlichen, dadurch bekannt, daß sie als Anhang zu einer bulgarischen Note<sup>4</sup> an den Generalsekretär in Umlauf gesetzt werden mußten (siehe weiter unten).

#### Der Inhalt der Pankower Schriftstücke

Das erste war eine von W. Ulbricht unterzeichnete Zuschrift des Staatsratsvorsitzenden der Deutschen Demokratischen Republik an den Generalsekretär der Vereinten Nationen vom 28. Februar, in der in deutscher Sprache erklärt wurde, daß der Staatsrat um die Aufnahme der DDR als Mitglied der Vereinten Nationen ersucht.

Diesem Antrag war die nach Regel 59 der Geschäftsordnung des Sicherheitsrates verlangte Erklärung beigefügt, in der sich die DDR bereit erklärt, alle sich aus der UNO-Charta ergebenden Verpflichtungen zu übernehmen und zu erfüllen. Als drittes Schriftstück folgt ein längeres Memorandum über die Deutschlandfrage. Hierin heißt es, daß zwanzig Jahre nach Kriegsende und sechzehn Jahre nach der Gründung der DDR ihre Regierung die Zeit für gekommen erachtet, das Recht auf Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen in Anspruch zu nehmen. Die Denkschrift verweist auf die Universalität der Vereinten Nationen für alle friedliebenden Staaten. Die DDR sei ein friedliebender Staat. Es wird in diesem Zusammenhang auf das sonst von der Sowjetunion und anderen Ostblockländern selten zitierte Potsdam-Abkommen von 1945 verwiesen, das auch dem deutschen Volk verheißt, daß es zu gegebener Zeit seinen Platz unter den freien Völkern der Welt einnehmen werde.

Das Memorandum spricht dann von der Spaltung Deutschlands. Die DDR beantragt die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen unter Berücksichtigung der Tatsache, daß seit nunmehr sechzehn Jahren auf deutschem Boden zwei souveräne deutsche Staaten entstanden sind und sich entwickelt haben! Nach Wiederholung der bekannten kommunistischen Version über die Entwicklung der Spaltung in Deutschland sagt die Denkschrift weiter: »In den seither verfloßenen sechzehn Jahren haben sich die beiden deutschen Staaten, die Deutsche Demokratische Republik und die Westdeutsche Bundesrepublik konsolidiert und selbständig entwickelt. Jeder der beiden deutschen Staaten hat seine eigene Verfassung, seinen eigenen Staatsapparat, seinen eigenen Wirtschaftsorganismus und seine selbständige Armee. Diese beiden deutschen Staaten bilden ungeschieht dessen eine Nation...«

Während sich die DDR im Sinne des Potsdamer Abkommens entwickelt habe, seien im anderen Teil Deutschlands die im Zweiten Weltkrieg geschlagenen Kräfte restauriert worden, dadurch habe sich die Kluft zwischen den beiden Staaten erweitert. Die westdeutsche Bundesrepublik sei der einzige Staat in Europa, »der offen Gebietsforderungen gegenüber der Deutschen Demokratischen Republik und anderen Staaten Europas erhebt und mit Nachdruck Verfügungsgewalt über Kernwaffen anstrebt«.

»Unter diesen Bedingungen«, fügt das Memorandum hinzu, »ist die Wiedervereinigung Deutschlands nur im Ergebnis eines lang andauernden Prozesses auf dem Wege der Entspannung und über die Gewährleistung der europäischen Sicherheit möglich.« Die Aufnahme der DDR in die UNO sei daher für die Verwirklichung des friedlichen Zusammenlebens auch in den Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten wichtig. Dadurch würde auch die friedliche Wiedervereinigung Deutschlands erleichtert werden.

Daher sei die DDR trotz aller Vorbehalte, die sie in bezug auf die Beachtung der Prinzipien der UN durch die Bundesrepublik habe, der Meinung, daß auch die Aufnahme der Bundesrepublik in die Vereinten Nationen der Wiedervereinigung dienen würde.

Die Aufnahme der DDR in die UN würde auch andere offene Fragen einer Lösung zuführen, wie z. B. den Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland und die Zusammenarbeit mit anderen Staaten. Die Anerkennung der DDR durch andere Länder sei kein Erfordernis der Aufnahme, da auch andere Staaten in die Vereinten Nationen aufgenommen worden seien, ohne diplomatische Beziehungen zu anderen Ländern

zu haben. Die Denkschrift sucht dann zu beweisen, daß die DDR schon bisher an allen Maßnahmen zur Förderung der friedlichen Entwicklung teilgenommen hat. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auch auf verschiedene Denkschriften und andere Äußerungen verwiesen, die die DDR als Anhang zu Noten kommunistischer Mitgliedstaaten, insbesondere auf dem Abrüstungsgebiet, abgegeben hat. Schließlich stellt die Denkschrift die Behauptung auf, daß die DDR im Rahmen ihrer Möglichkeiten an den Arbeiten verschiedener UN-Organisationen teilnehme.

#### Kein Staat - kein Aufnahmeantrag

Noch bevor der Inhalt der Zuschriften an den Generalsekretär bekannt und die Einberufung des Sicherheitsrates zu der von Ulbricht gewünschten Beratung seines Aufnahmeantrages erwogen wurde, konzentrierte sich die allgemeine Diskussion auf die vom Ratspräsidenten und vom Generalsekretär bereits durch die Art, wie sie die Zuschriften behandelt hatten, indirekt abschlägig beantwortete Frage, ob es sich um einen Aufnahmeantrag im Sinne der Charta, nämlich um den Antrag eines Staates handele, da nur ein solches Mitglied der Vereinten Nationen werden kann.

Die Frage, ob die Sowjetische Besatzungszone Deutschlands ein Staat sei, war schon früher in den Vereinten Nationen wiederholt verneint worden.

Am 21. Dezember 1965 - um nur die jüngsten Beispiele anzuführen - hatten die Delegationen der USA, Großbritanniens und Frankreichs in einer offiziellen, als UN-Dokument verbreiteten Mitteilung an den Präsidenten des Wirtschafts- und Sozialrates darauf verwiesen, daß die tschechoslowakische und die sowjetische Regierung in Schreiben vom 27. bzw. 29. Juli 1965 von der Deutschen Demokratischen Republik gesprochen hätten. »Es gibt keinen solchen Staat und keine solche Regierung. Wir weisen die Behauptung der Vertreter der UdSSR als völlig grundlos zurück, daß die sogenannte DDR durch Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes des deutschen Volkes entstanden sei. Wir bekräftigen nochmals, daß die frei gewählte Regierung der Bundesrepublik Deutschland die einzige Regierung ist, die berechtigt ist, für das deutsche Volk in internationalen Angelegenheiten zu sprechen.«

Ein ähnlicher Brief wurde am 31. Januar 1966, kurz vor der Pankower Initiative, als Antwort der drei Westmächte auf ähnliche Noten Polens und Bulgariens allen UN-Delegationen übermittelt.

Die Westmächte knüpften also nach dem Eintreffen des Aufnahmeantrages der SBZ nur an ihren in der UNO wiederholt bekanntgegebenen und konsequent aufrechterhaltenen Standpunkt an, den sie gegenüber allen als Anhang zu Ostblocknoten in der UNO veröffentlichten Mitteilungen der Pankow-Regierung eingenommen hatten.

Zwei Tage, nachdem die Zuschriften Ulbrichts überreicht worden waren, am 3. März, gaben die drei westlichen Großmächte, die sofort nach Bekanntwerden des Schrittes Ulbrichts zu Konsultationen zusammengetreten waren, folgende Erklärung in den Vereinten Nationen ab:

»Die Delegationen der Vereinigten Staaten, Frankreichs und Großbritanniens betonen als Antwort auf die Bekanntgabe einer Bewerbung der sogenannten Deutschen Demokratischen Republik um Aufnahme in die Vereinten Nationen erneut, daß nur die Regierung der Bundesrepublik Deutschland berechtigt ist, im Namen Deutschlands als Vertreter des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten zu sprechen. Da die sogenannte Deutsche Demokratische Republik kein Staat ist, hat sie auch keinerlei Recht, in die Organisation der Vereinten Nationen aufgenommen zu werden.«

#### Nur zwei Stimmen für Tagesordnungsantrag

Drei Großmächte, von denen jede über das Vetorecht im Sicherheitsrat verfügt, hatten damit ihre entschiedene Oppo-

sition gegen die Aufnahme der SBZ in die Vereinten Nationen angekündigt. Damit war der Antrag, wenn er überhaupt als solcher angesehen werden konnte, praktisch bereits abgelehnt, denn jeder Antrag muß zuerst vom Sicherheitsrat genehmigt werden, bevor er an die Vollversammlung weitergeleitet werden kann. Jedes der fünf ständigen Ratsmitglieder hat in dieser Frage das Vetorecht.

Aber die Frage der Aufnahme stand zunächst nicht einmal zur Diskussion. Zuerst ging es lediglich um die Frage, ob die Schriftstücke Ulbrichts im Falle einer Forderung der Sowjetunion oder Bulgariens nach Einberufung des Rates auf seine Tagesordnung gesetzt werden würden.

Die Konsultationen der drei westlichen Großmächte, die in diesen kritischen Tagen gemeinsam mit der deutschen UNO-Beobachtermission stattfanden, galten gleichfalls Verfahrensfragen: Soll überhaupt eine Diskussion über den Aufnahmeantrag stattfinden? Nach Kulissengesprächen zeigte sich klar, daß außer der Sowjetunion und Bulgariens keines der zeitweiligen (nichtständigen) Ratsmitglieder zu der Frage des »staatlichen« Charakters der SBZ Stellung nehmen würde, zumal diese von keinem Ratsmitglied diplomatisch anerkannt war<sup>18</sup>.

Obwohl also kein Zweifel daran bestand, daß die Einschreibung des Ulbricht-Briefes in die Tagesordnung des Sicherheitsrates nicht die erforderliche Mindestzahl von neun Stimmen erreichen würde, gab es für die USA-Delegation eine heikle Frage: In der zwanzigjährigen Geschichte der Vereinten Nationen haben die USA noch nie gegen die Aufnahme einer Frage in die Tagesordnung des Rates oder der Vollversammlung gestimmt. Dies entspricht dem amerikanischen Grundsatz, daß jede Frage diskutiert werden solle, von wem immer sie auch angesprochen wird. Aber nach Konsultationen in New York und in Washington entschloß sich die USA-Regierung in diesem Falle, wenn es überhaupt zu einer Diskussion über die Einschreibung in die Tagesordnung des Rates kommen sollte, von ihrem Grundsatz ausnahmsweise abzuweichen und gegen einen entsprechenden Antrag zu stimmen.

#### Was mag die Sowjetunion tun?

Nach dem 3. März, also nach der eindrucksvollen Demonstration der völligen Übereinstimmung der drei Westmächte in dieser Frage – trotz der gerade im Gang befindlichen Diskussionen über die Zukunft der Nato –, mußte sich die Sowjetunion darüber klar sein, daß für sie nur zwei Möglichkeiten bestanden:

> Entweder dem Wunsch Ulbrichts Rechnung zu tragen, in der nächsten Sitzung des Sicherheitsrates, die wegen der notwendigen Verlängerung der UNO-Aktion auf Zypern jedenfalls vor dem 26. März stattfinden mußte, den Antrag auf Aufnahme in die Tagesordnung zu stellen und bei einer Abstimmung nur 2 von 15 Stimmen zu erhalten, > oder die durch die Schriftstücke angesprochene Frage »auf kleine Flamme« zu setzen und sie allenfalls in Noten und Zuschriften lebendig zu erhalten.

Die Sowjetunion entschloß sich zu der zweiten Alternative, wie eine sowjetische Note vom 7. März 1966<sup>19</sup> zeigte, in der sie sich mit der Forderung nach Aufnahme der SBZ in die Vereinten Nationen solidarisch erklärte. Die Note wiederholt im wesentlichen die Argumente des Memorandums der Zone. Bezeichnend ist, daß die Sowjetunion die Stärkung der europäischen Sicherheit als das »wichtigste Erfordernis des internationalen Lebens« bezeichnete, eine deutliche Anspielung auf Südostasien. Die gegenwärtige Situation, bei der »gewisse große Länder in Zentraleuropas« in der UNO nicht vertreten seien, verringere die Wirksamkeit der Weltorganisation. Auch die sowjetische Note verweist auf das Potsdamer Abkommen und erörtert dann die rechtlichen Fragen, die sich aus der Souveränität der Bundesrepublik wie auch der »DDR« ergeben, wobei die UdSSR, ohne Einwendungen gegen die Geltung der

Pariser Verträge von 1954 zu erheben, diese als Beweis für ihre These zitiert, daß sich die Souveränität der Bundesrepublik nur auf ihr Territorium erstrecke.

Politisch wichtig, weil neu, ist in der Sowjetnote auch der Hinweis, daß die Aufnahme der DDR und jede Entscheidung, die in bezug auf den anderen deutschen Staat – die Bundesrepublik Deutschland – getroffen werden mag, nicht unter die Bestimmungen des Artikels 107 der Charta falle. Dieser Artikel klammert Fragen, die sich aus dem Zweiten Weltkrieg ergeben, aus der Kompetenz der Vereinten Nationen aus. Bei anderen Gelegenheiten hatte die Sowjetunion auf Artikel 107 beharrt.

Die Sowjetunion halte es für nötig, so schließt die Note, daß der Sicherheitsrat den Antrag prüfe, »so daß die Deutsche Demokratische Republik ein volles Mitglied der Vereinten Nationen in der 21. Tagung der Vollversammlung der Vereinten Nationen werden kann«. Dies bedeutet unter Umständen eine Verschiebung der Angelegenheit bis September dieses Jahres. Am 21. September beginnt die 21. Vollversammlung. Es ist zugleich der Monat, in dem die Sowjetunion den Vorsitz im Sicherheitsrat hat.

Von der nächsten Sitzung des Sicherheitsrates, von der Ulbricht in seinem Antrag gesprochen hatte, war also in der Sowjetnote keine Rede. Wie auch immer die Sache weitergeht, vor einer Entscheidung der Vollversammlung muß der Rat einen Aufnahmeantrag empfehlen.

Sowjetunion stelle sich damit auf den Boden der Tatsachen und verzichtete auf eine sofortige Beratung im Sicherheitsrat.

#### Die Ulbricht-Zuschriften als Anhang einer Bulgarien-Note

Ein weiteres Zeichen dafür, daß der Ostblock erkannte, dem »Aufnahmeantrag« nicht den Charakter eines offiziellen, »auf eigenen Füßen stehenden« Dokumentes der Vereinten Nationen verschaffen zu können, war die bulgarische Note an den Generalsekretär vom 10. März 1966<sup>20</sup>. Sie wurde gleichzeitig auch als ein Dokument der Vollversammlung veröffentlicht<sup>21</sup>. Der bulgarische UN-Botschafter Milko Tarabanov hatte vorher den Versuch unternommen, den Generalsekretär zur Veröffentlichung der Pankower Schriftstücke als ein Dokument zumindest der Vollversammlung zu veranlassen. Er sprach bei U Thant vor und fragte, ob der Generalsekretär nicht aufgrund der Regel 136 der Geschäftsordnung der Vollversammlung die Schriftstücke veröffentlichen würde. Die Regeln 135 und 136 der Geschäftsordnung sprechen von Aufnahmeanträgen von »Staaten« und schreiben vor, daß solche Anträge vom Generalsekretär den Mitgliedern bekanntgegeben werden. Damit hätte der Ulbricht-Brief den gewünschten offiziellen Charakter erreicht. Generalsekretär U Thant lehnte auch diese Form der Veröffentlichung ab. Daraufhin mußte der bulgarische Botschafter das Hilfsmittel einer eigenen Note mit inoffiziellen Anhang wählen.

In der bulgarischen Note wurde nach der schon früher von Ostblockländern geübten Praxis verlangt, daß die Zuschriften Ulbrichts als Beilage veröffentlicht würden. Dieses Verfahren sah man bei den Vereinten Nationen aufgrund des herrschenden Brauchs als eine Bestätigung dafür an, daß es sich nicht um eine an die UN gerichtete Note und auch nicht um einen »normalen« Aufnahmeantrag eines Staates handelte.

Als der Sicherheitsrat am 15. und 16. März 1966 zur Beratung der Zypern-Frage tagte, wurde mit einer gewissen Spannung beobachtet, ob die Sowjetunion oder Bulgarien wenigstens in einer Bemerkung zur Geschäftsordnung der von Ulbricht in seinem Brief an den Generalsekretär gestellten Forderung entsprechen würden, die Angelegenheit auf der nächsten Sitzung des Rates zu behandeln. Wenn auch klar war, daß die Sowjetunion keine Entscheidung wünschte, da sie deren Ausgang kannte, so wurde doch eine Erwähnung des Briefes aus Pankow für möglich gehalten. Die Sowjetunion verzichtete aber darauf.

Als ein sowjetischer Pressereferent am 17. März 1966 auf einer Pressekonferenz gefragt wurde, warum Ulbrichts Wunsch nach Unterbreitung seines Antrages in der nächsten Sitzung des Sicherheitsrates nicht Rechnung getragen wurde, antwortete der sowjetische Diplomat, daß man an die Vollversammlung und nicht an den Sicherheitsrat gedacht hätte. Dies war nicht nur eine angesichts des deutlichen Wortlautes des Ulbricht-Briefes laue Ausflucht, sondern möglicherweise die Ankündigung, daß die Sowjetunion in der Tat an den September dieses Jahres, den Beginn der 21. Vollversammlung, denkt.

#### Nachgefechte nach der Entscheidung

Die Tatsache, daß die Sowjetunion den Aufnahmeantrag im Rat nicht einmal erwähnte und auch keine Anstalten zu machen schien, eine besondere Sitzung des Rates zu verlangen, bedeutete, daß die kurzzeitige Initiative Ulbrichts am East River zunächst zu Ende war.

Die drei Westmächte überreichten unmittelbar nach Abschluß der Ratssitzung am 16. März 1966 dem Ratspräsidenten eine Note zu dem Antrag, in der in offizieller Form die Haltung der Westmächte noch einmal deutlich dargelegt wurde<sup>14</sup>.

Die Note verwies auf die Drei-Mächte-Erklärung vom 3. März 1966 und bekräftigte, daß in internationalen Fragen nur die Bundesrepublik das Recht habe, für das deutsche Volk zu sprechen. Sie stellte ferner fest, daß die große Mehrheit der Weltgemeinschaft eine Anerkennung der »DDR« ablehne und brachte damit der UN-Öffentlichkeit zum Bewußtsein, daß von 117 Mitgliedstaaten nur 12 das Pankow-Regime diplomatisch anerkannt haben, worunter noch die Unionsrepubliken Weißrußland und die Ukraine sind. Die Note stellte auch im Hinblick auf die vagen Behauptungen des Zonen-Memorandums über die Mitarbeit in den Vereinten Nationen fest, daß keine einzige Sonderorganisation die »DDR« anerkannt habe. Es handele sich daher bei dem Aufnahmeantrag nicht um den Antrag eines »Staates« und also nicht um einen gültigen Antrag, der für eine Beratung in den UN-Körperschaften in Betracht käme.

Die Note der drei Westmächte enthielt aber auch für die weitere Entwicklung der Auseinandersetzungen über die deutsche Frage allgemein wichtige Feststellungen:

- > Die Bekräftigung der Vier-Mächte-Verantwortung für die Wiedervereinigung;
- > die Wiederholung der von den drei Westmächten auf der Genfer Konferenz vom 23. Juli 1965 abgegebenen Erklärung zur deutschen Frage, daß die Lösung der deutschen Frage und die Wiedervereinigung durch freie Wahlen im Einklang mit den nationalen Interessen des deutschen Volkes und den Interessen der europäischen Sicherheit durchgeführt werden soll<sup>15</sup>;
- > die drei westlichen Großmächte erklärten sich auch weiterhin bereit, eine Lösung der deutschen Frage auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechtes zu suchen. Versuche, die »DDR« als einen selbstständigen Staat zu etablieren, könnten dieses Ziel nur vereiteln und damit eine friedliche Beilegung der europäischen Probleme erschweren.

Diese Note, deren Schlußabsatz insbesondere auf die Möglichkeit von Verhandlungen über die deutsche Frage auch in Zukunft hinwies, sollte, soweit es den Westen und die Bundesrepublik betraf, in gewissem Sinne der Abschluß der Debatte, zumindest ihrer ersten Phase, sein.

Die Sowjetunion, die im Sicherheitsrat am 16. März 1966 geschwiegen hatte, antwortete am 17. März mit einem Brief, den der sowjetische Botschafter Dr. Nicolai Fedorenko dem Generalsekretär persönlich überreichte und den sie selbst veröffentlichte. Kennzeichnenderweise war der Brief eine Antwort auf die alliierte Note vom 31. Januar 1966, also auf Feststellungen, die vor dem zonalen Aufnahmeantrag gemacht worden waren.

»Die Existenz zweier deutscher Staaten ist eine unwiderlegbare Tatsache«, behauptete die Sowjet-Note, und sie beschuldigte die drei Westmächte, daß ihre Versuche, dies in Abrede zu stellen, nur von »Propagandazwecken« diktiert seien. Zum Unterschied von der Sowjet-Note, die Ulbrichts Ansuchen unterstützte und die sich jedes Angriffes gegen die Bundesrepublik enthalten hatte, wählte die Sowjetunion nun, angesichts des von ihr zu verzeichnenden Rückschlages, eine schärfere Sprache und behauptete, daß die Versuche, »die UNO zu benutzen, einen deutschen Staat gegen den anderen zu stellen, ... die gefährliche Politik der Organisatoren und Initiatoren des aggressiven Nato-Blocks widerspiegeln, die auf Ermutigung der revanchistischen Hoffnungen der herrschenden Kreise der Bundesrepublik abzielen.«<sup>16</sup>

Damit war die politische Auseinandersetzung, die zwar nicht in den offiziellen Körperschaften der Vereinten Nationen, aber hinter ihren Kulissen und in einer Fülle von UN-Dokumenten und Noten mit großer Intensität geführt worden war, zunächst abgeschlossen. Man geht aber nicht fehl anzunehmen, daß damit noch lange nicht das letzte Wort über die deutsche Frage und die Versuche der Zone, sich aus ihrer internationalen Isolierung zu befreien, in den Vereinten Nationen gesprochen ist. Dies führt zu der Frage der Hintergründe und der weiteren Entwicklungsmöglichkeiten.

#### Gründe, Hintergründe und Entwicklungsmöglichkeiten

Die Frage nach den politischen Gründen der zonalen Initiative bei der UNO gerade in diesem Augenblick wird um so drängender, wenn man sich den bisherigen Mißerfolg vergegenwärtigt. Warum wurde sie unternommen und warum gerade zu diesem Zeitpunkt?

Prüft man die Ausblicke, die die verschiedenen bisher zu verzeichnenden Phasen eröffnen, so kommt man zu folgenden Erwägungen:

1. Eine selbstverständliche ständige Ursache solcher Initiativen ist der immer dringendere Wunsch des Pankow-Regimes, von seinen Alliierten in das weltpolitische Leben voll eingeschaltet zu werden.
2. Für die Wahl des Zeitpunktes der Initiative waren wohl die Ausschlag gebenden Gründe a) der für den 29. März 1966 einberufene kommunistische Parteitag in Moskau und die damit zusammenhängenden Versuche, gerade unter den Gästen aus der SBZ eine bessere Stimmung zu schaffen und die Solidarität des Ostblocks unter sowjetischer Führung durch eine Gemeinschaftsaktion für Pankow in der UNO unter Beweis zu stellen und b) der bevorstehende Besuch de Gaulles in Moskau und die scheinbaren Zerwürfnisse in der westlichen Allianz, die von den Ostblock-Diplomaten in ihren Auswirkungen auf die deutsche Frage offenbar überschätzt wurden. Zu diesem Fehler der Einschätzung der französischen Haltung mag die Tatsache beigetragen haben, daß Frankreich in der Sicherheitsratsdebatte über die Einschreibung der Vietnam-Frage in die Tagesordnung offen gegen den US-Antrag Stellung genommen und in der Sache die gleiche Haltung wie die Sowjetunion eingenommen hatte<sup>17</sup>.
3. Auch der Zusammenhang mit der chinesischen Frage, die Moskau unausgesetzt beschäftigt, war deutlich zu erkennen: Zu einer Zeit, in der die Chinesische Volksrepublik die Vereinten Nationen ständig als ein »imperialistisches Werkzeug« angriff, war es eine wirksame antichinesische Demonstration, daß die SBZ gerade jetzt die Aufnahme in die Vereinten Nationen betrieb.
4. Die Tatsache, daß das dem Antrag beigelegte Memorandum und die umrahmenden Noten der Sowjetunion und der übrigen Ostblockländer in verhältnismäßig sachlichem Ton gehalten waren und auch die üblichen Beschimpfungen der Bundesrepublik vermieden, wurde nicht nur als eine Neuerung vermerkt, sondern mit zwei Erwägungen in Zusammenhang gebracht:

Die eine galt den durch die zonale Initiative in der UNO begonnenen neuen Versuchen der Sowjetunion, die SBZ aufzuwerten und aufzubauen, sie allmählich und mit Konsequenz in die internationale Diskussion einzuführen, sie als respektable und als normales Gebilde zu präsentieren. Je mehr sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, insbesondere die Afrikaner, daran gewöhnen würden, von der »DDR« zu hören, desto leichter würde es schließlich sein, sie durch irgendeine Hintertür in die internationale Gemeinschaft einzuschmuggeln.

Die zweite Erwägung bezog sich auf einen breiteren Fragenkomplex. Könnte die in der UNO ausgelöste Diskussion insbesondere zwischen der Sowjetunion und den westlichen Großmächten nicht dem Zwecke dienen, die Deutschlandfrage wiederaufzunehmen oder zu einem Gespräch Moskaus mit der Bundesrepublik selbst führen? Auch diese Erwägung wurde durch die relativ gemäßigte Sprache der zonalen Zuschrift und der offiziellen Sowjet-Note - die schärfere Sowjet-Note vom 17. März 1966 wurde ja nicht offiziell veröffentlicht - unterstützt. Ob es sich hier um eine wirkliche Absicht und um einen der gewundenen Wege handelte, die die Sowjet-Politik in solchen Fällen wählt, blieb offen. Jedenfalls ließen die drei Westmächte durch den Hinweis auf ihre dauernde Bereitschaft, über die deutsche Frage zu verhandeln, diese Möglichkeit nicht unbeantwortet.

5. Der neuerliche Hinweis auf die deutsche und die europäische Frage sollte zweifellos auch ein Hinweis der Sowjetunion darauf sein, daß es trotz des Krieges in Südostasien noch andere empfindliche Punkte in der Welt gibt; dies konnte und sollte wahrscheinlich eine Warnung an die Adresse der USA sein. Aber es war wohl auch gegenüber der der Sowjetunion unerwünschten Konzentration der Weltaufmerksamkeit auf Vietnam und damit auf das kommunistische China ein Versuch, Europa in der Weltpolitik wieder hinaufzuspielen, ein Versuch, der zweifellos auch mit der Tendenz der Sowjet-Regierung zusammenhängt, möglichst weitgehende Übereinstimmung mit den gesamteuropäischen Vorstellungen des französischen Präsidenten zu demonstrieren.

6. Schließlich wurde auch vermutet, daß der zonale Antrag nach der Maxime »viel zu verlangen, um etwas zu erreichen« erfolgt sein könne: Man fordert die Mitgliedschaft in der UNO, um wenigstens als Beobachter bei ihr zugelassen zu werden. Wenn auch solche Gedanken nicht ausgeschlossen werden können, so sind die Aussichten für einen Beobachterstatus der Zone bei der UNO ebenso ungünstig wie eh und je<sup>18</sup>. Die SBZ ist weder Mitglied einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen noch hat sie die mehrheitliche diplomatische Anerkennung durch die Mitglieder der Weltorganisation. Diese und andere Voraussetzungen für die Erlangung des Beobachterstatus sind unverändert in Kraft, nicht zuletzt auch die durch internationales Übereinkommen gesicherte Regelung, daß Beobachter nicht dem sogenannten »Headquarters Agreement« unterliegen, nach dem also die Entscheidung über die Gewährung von Visa für Beobachter ausschließlich vom Gastland, den USA, abhängt<sup>19</sup>.

#### Sowjetunion läßt Pankow-Antrag ruhen

Auch im April wurde die durch den ostdeutschen Antrag geschaffene Scheinkrise zwar nicht hochgespielt, aber hier und da angestochert. Die Sowjetunion zeigte das Bestreben, sie nicht einschlafen zu lassen.

Am 20. April 1966 überreichte ihr Delegierter eine neue Note<sup>20</sup> an den Sicherheitsrat zur Unterstützung der Forderung der »DDR« nach Aufnahme in die Vereinten Nationen. Die Note war aber im wesentlichen nur eine Wiederholung der früheren Ausführungen, zum Teil sogar wörtlich. Trotzdem machte die sowjetische Delegation keine Anstalten, den Antrag Ulbrichts im Sicherheitsrat einzubringen. Im 24er-Ausschuß für Kolonialprobleme ließ bei der Dis-

kussion über Rhodesien der Vorsitzende, der Botschafter von Sierra Leone, Gershon Collier, eine Zuschrift des Pankow-Regimes zirkulieren, in der die Forderung nach dem Sturz des Smith-Regimes und die afrikanischen Forderungen unterstützt wurden. Die Zuschrift wurde aber, wie der Ausschußvorsitzende ausdrücklich feststellte, nicht als UN-Dokument, worauf es den Absendern des Briefes angekommen wäre, sondern nur formlos herübergereicht. Der bulgarische Botschafter Tarabanow verlas auch die zonale Zuschrift in der Sitzung des Ausschusses, allerdings mit dem Erfolg, daß auf Protest der westlichen Mitglieder der Vorsitzende erklärte, es handle sich um eine der vielen Meinungsäußerungen, die ihm in der Rhodesien-Frage zugekommen seien und die er bekanntgebe.

Im allgemeinen bestätigte das Verhalten des Ostblocks, die »DDR« möglichst häufig zu erwähnen, ohne es zu einer eigentlichen Entscheidung über den Aufnahmeantrag kommen zu lassen, die Hoffnung, daß sich die UN-Mitglieder irgendwie an die Existenz dieses Regimes gewöhnen würden.

Alle eigentlichen Entscheidungen dagegen zeigten, daß es für die Sowjetisch Besetzte Zone kein Hintertürchen gibt, durch das sie in das internationale Leben der Weltorganisation einschleichen könnte.

So wurde bei der Entscheidung der Kommission für Menschenrechte über die Verjährung von Kriegsverbrechen in einer besonderen Abstimmung festgestellt, daß der Appell dieser Resolution sich nicht einmal an »alle Staaten«, sondern sicherheitshalber sich nur an die Mitglieder der UN und ihrer Sonderorganisationen richtet<sup>21</sup>. Die Abstimmung speziell über diese Frage, die infolge einer anderen Formulierung, die sich vorher in den Text eingeschlichen hatte, notwendig wurde, bedeutete eine besonders deutliche Niederlage für das SBZ-Regime, und zwar gerade im Hinblick auf seinen Aufnahmeantrag.

Ebenso wurde bei der Beschlufassung über die neue Organisation für Industrie-Entwicklung (United Nations Organization for Industrial Development, UNOID) ausdrücklich festgestellt, daß ihr und ihrem Verwaltungsrat nur Mitglieder der UN und ihrer Sonderorganisationen angehören könnten<sup>22</sup>. Die Motivierung dieser Formulierung war für die SBZ peinlich, da in diesem Falle die Entwicklungsländer darauf bedacht waren, auf diese Weise insbesondere Rhodesien auszuschließen. Aber damit bleibt nun die SBZ nicht nur von der neuen Organisation ausgeschlossen, sondern wird zugleich als Nichtmitglied der UNO und aller ihrer Sonderorganisationen mit dem als illegal gebrandmarkten Regime in Salisbury auf eine Stufe gestellt und in eine peinliche Gemeinschaft gebracht.

#### Ausblick

Die Vermutungen über Gründe und Hintergründe der zonalen Aktion erlauben auch Hinweise auf die Zukunft. Obwohl die erste Runde mit einer klaren Abwertung der SBZ in den Vereinten Nationen, nämlich mit der erneuten einmütigen Feststellung der drei westlichen Großmächte, daß sie kein Staat ist, und mit dem Schweigen aller übrigen UN-Mitglieder, mit Ausnahme der kommunistischen, geendet hat, kann man erwarten, daß sich weder Pankow noch Moskau damit abfinden werden, die Frage am East River völlig fallen zu lassen. Sie wird zunächst auf kleiner Flamme verbleiben, bis eine Wendung in der internationalen Politik es aussichtsreicher erscheinen läßt, diese anzufachen. Man hält es demnach durchaus für möglich, daß der Antrag gelegentlich angesprochen wird.

Daß die Sowjetunion auf den September dieses Jahres wartet, in dem ihr Vertreter den Vorsitz im Sicherheitsrat hat und der zugleich der Monat des Beginns der nächsten Vollversammlung ist, um die Frage vor den Rat zu bringen, ist durchaus möglich. Ebenso möglich ist, daß auch nach einer



Der neue Generaldirektor des Weltkinderhilfswerks (UNICEF), Henry Labouisse (USA), Nachfolger des im Amt verstorbenen Gründers und langjährigen Leiters Maurice Pate, stattete Bundespräsident Lübke kürzlich einen Besuch ab. Die Bundesrepublik Deutschland fördert die Ziele des Weltkinderhilfswerks tatkräftig (1968 mit 4 Mill. DM). Frau Wilhelmine Lübke ist zudem Schirmherrin des Deutschen UNICEF-Komitees. - Unser Bild zeigt (von rechts) Bundespräsident Lübke, Dolmetscher Weber, Generaldirektor Labouisse.

Ablehnung des Antrages im Sicherheitsrat der Sowjetunion der SBZ erlaubt, unmittelbar an die Vollversammlung zu appellieren, um dort eine Debatte über ihre Mitgliedschaft zu provozieren, sofern diese Frage überhaupt auf die Tagesordnung der Vollversammlung gelangen würde. Selbst ein etwaiger Beschluß der Vollversammlung in dieser Frage aber hätte ohne vorherige Empfehlung durch den Sicherheitsrat keinerlei Geltung. Andererseits hat es aber vor 1955, als eine Reihe von Staaten wegen des Sowjet-Vetos im Sicherheitsrat nicht aufgenommen werden konnten, Debatten in der Vollversammlung gegeben, die schließlich zu einem Appell an den Rat führten, allerdings auch er ohne rechtliche Bedeutung. Ein solcher Appell würde jedoch, wie man mit Sicherheit feststellen kann, im Falle der Zone nicht zusandkommen. Immerhin könnte auch nur eine Debatte in der Vollversammlung eine weitere Etappe in dem Versuch des Ostblocks sein, die SBZ in das internationale Gespräch zu bringen. Ob eine solche Aktion in die internationale Landschaft paßt, wenn die 21. Vollversammlung tagt, ist offen. Jedenfalls sind weitere Aktionen zu erwarten. Dies steigert die Bedeutung der deutschen Beobachtermission bei der UNO, und auch die deutsche Hilfe für die verschiedenen Tätigkeiten der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen erhält erhöhten Sinn.

**Anmerkungen:**

- 1 Siehe Anhang, Anlage 1.
- 2 Siehe Anhang, Anlage 2.
- 3 Siehe Anhang, Anlage 3.
- 4 UN-Doc. S/7188 vom 10. März 1966 und A/6023 vom 10. März 1966.
- 5 Die deutschsprachigen Originaltexte wurden in den Vereinten Nationen nicht bekanntgegeben, sondern nur die Übersetzungen in die Amtssprachen der UNO. In dem Antrag heißt es unter anderem: „Ich wäre Ihnen dankbar, wenn dieser Antrag der nächsten Sitzung des Sicherheitsrates vorgelegt werden könnte.“ (Vgl. Anm. 1.)
- 6 Die Denkschrift spricht von der „Westdeutschen Bundesrepublik“, während eine Sowjetnote zu dieser Frage den offiziellen Namen „Bundesrepublik Deutschland“ gebraucht.
- 7 Jedes Mitglied hat das Recht, als Anlage zu Noten, die allen UN-Mitgliedern übermittelt und auch veröffentlicht werden müssen, irgendwelches Material bekanntzumachen, ohne daß damit das beigefügte Material selbst den Charakter einer Note oder einen anderen offiziellen Status erhält. Stellungnahmen der DDR auf diese Art in Umlauf zu setzen und so bekanntzumachen, ist bei den

Ostblockländern üblich geworden, aber nicht auf sie beschränkt geblieben. So haben z. B. die türkische Regierung in dem Zypernstreit Stellungnahmen des türkischen Vizepräsidenten Killokuk und des Präsidenten der türkisch-zyprischen Kammer, Denktaş, und die zypriotische Regierung Äußerungen eines Türken, des Führers der gegen die offizielle türkische Politik gerichteten Opposition, als Beilagen zu ihren Noten veröffentlicht.

- 8 Siehe Anhang, Anlage 4.
- 9 Die Sowjetunion und Bulgarien sind die beiden derzeitigen kommunistischen Mitglieder des Sicherheitsrates.
- 10 Auch Mail, das sich in anderen Fragen am ehesten geneigt zeigt, mit dem Ostblock zu stimmen, hat gut funktionierende diplomatische Beziehungen mit der Bundesrepublik. Es traf sich, daß der deutsche Bundespräsident gerade in den kritischen Tagen einen offiziellen Staatsbesuch in Mail abstattete, was den unbestritten freundschaftlichen Charakter der Beziehungen zwischen Mail und der Bundesrepublik - und zu ihr allein - kennzeichnete.
- 11 UN-Doc. S/7188 vom 7. März 1966. - Auch die meisten anderen kommunistischen UN-Mitglieder überreichten ähnliche Noten: Kuba (S/7183), Mongolei (S/7190), Ungarn (S/7189), Rumänien (S/7189), Polen (S/7204), Tschechoslowakei (S/7210). Die Ukraine und Weißrussland, die offiziell UN-Mitglieder sind, haben noch keine Noten in dieser Frage überreicht. Albanien und Jugoslawien hielten sich aus unterschiedlichen Gründen von dieser Aktion fern.
- 12 Siehe Anm. 4.
- 13 Siehe Anm. 4.
- 14 UN-Doc. S/7297 vom 16. März 1966. - Deutscher Wortlaut siehe Anhang, Anlage 5.
- 15 Die Wiederholung dieser Erklärung gerade im März 1966 war auch darum von politischer Bedeutung, weil es sich um eine Bekräftigung einer vor Rückkehr General de Gaulles zur Macht abgegebenen Stellungnahme handelt.
- 16 Die Sowjetunion ließ diese Note nicht als offizielle UN-Dokument veröffentlichen, offenbar weil auch die Note der Westmächte vom 21. Januar 1966 nur den Mitgliedern zugestellt, aber nicht als Dokument zirkuliert worden war.
- 17 Aus einer guten diplomatischen Quelle wurde bekannt, daß ein französischer Diplomat einem seiner sowjetischen Kollegen, der sich nach den Gründen der ihn überraschenden französischen Haltung zum zonalen Aufnahmeartrag erkundigte, sagte: „Vietnam ist damit nicht zu vergleichen, denn Straßburg liegt nur 300 Kilometer von der ostdeutschen Grenze entfernt.“
- 18 Vgl. Leichter, Otto: Deutsche Belange in der UNO berührt, in: VN Hefz. 163 S. 12-13.
- 19 Auch die Opinion der UN-Rechtsabteilung (UN-Dokument ST/L.E.G.9, Fascicle 2, S. 226, veröffentlicht in United Nations Juridical Yearbook, 1962) blieb trotz der Bemerkungen, die der Generalsekretär in den politischen Einleitungen zu seinen Jahresberichten an die Vollversammlungen 1964 und 1965 über die Erweiterung des Kreises derer machte, die den Strömungen in der UNO ausgesetzt werden sollen, unverändert in Geltung.
- 20 UN-Doc. S/7259 vom 20. April 1966. - Deutscher Wortlaut siehe Anhang, Anlage 6.
- 21 UN-Doc. E/CN.4/L.859.
- 22 UN-Doc. A/AC.125/L.1/Add.1 and Add.2.