18 Vgl. die bei H. Alexy: aaO (Anm. 16) S. 532 Anm. 174 angegebenen Stimmen.
19 Einzelheiten bei H. Alexy: aaO (Anm. 16) S. 537.
20 Einzelheiten bei H. Alexy: aaO (Anm. 16) S. 537.
21 Official Records of the Security Council, 5th Year 1950, Supplement January-May, p. 19 et sequ. Mitgeteilt von G. Ress: Einige völkerrechtliche und staatsrechtliche Konsequenzen der Mitgliedschaft von BRD und DDR in den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen, Der Staat 11 (1972) S. 27 ff., S. 33 Anm. 24.
22 H. Alexy: aaO (Anm. 16) S. 532.
23 G. Ress: aaO (Anm. 21) S. 34.
24 Vgl. die Nachweise bei D. Frenzke: Die kommunistische Anerkennungslehre (Köln 1972) S. 269 ff.
25 Vgl. die bei H. Alexy: aaO (Anm. 16) S. 532 Anm. 175 angeführte Literatur.
26 Abgedr. in Deutsche Außenpolitik 11 (1966) S. 606 ff., S. 609 f.
27 Nachweise bei D. Frenzke: aaO (Anm. 24) S. 269.
28 Hierzu und zum folgenden vgl. die Zusammenfassung bei G. Ress: aaO (Anm. 22) S. 34 ff.
29 Nachweis bei D. Frenzke: aaO (Anm. 24) S. 270.
30 D. Ress: aaO (Anm. 22) S. 36.
31 Ablehnend z. B. M. Kriele: Sind die menschlichen Erleichterungen verbindlich zugesagt, Stuttgarter Zeitung Nr. 265 vom 16. November 1972; Leicht: Das Grundgesetz bleibt unversehrt, Süddeutsche Zeitung Nr. 260 vom 11./12. November 1972. Bejahend zur völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durch den Grundvertrag dagegen Weinkauff: Grundvertrag verletzt das Grundgesetz, Rheinischer Merkur Nr. 46 vom 17. November 1972.
32 O. Kimminich: Die deutsche Verfassung und der europäische Frieden, Die öffentliche Verwaltung 26 (1973) S. 15 ff., S. 18.
33 Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/153 vom 9. Februar 1972, S. 23.
34 Abgedr. in: Texte zur Deutschlandpolitik IV (Bonn 1970), S. 12.
35 E. Menzel: Wie souverän ist die Bundesrepublik? Zeitschrift für Rechtspolitik (1971) S. 178 ff., S. 180; derselbe: Die Ostverträge von 1970 und der ›Deutschland‹-Begriff des Grundgesetzes, Die öffentliche Verwaltung 25 (1972) S. 1 ff., S. 8; A. M. O. Kimminich: Deutsche Verfassung, aaO (Anm. 32) S. 18, mit dem nichtrechtlichen, sondern politischen Argument, es könne der BRD nicht schwerfallen, die Zustimmung der Westmächte zur völkerrechtlichen Anerkennung der DDR zu erhalten, »sofern man nicht überhaupt der Meinung ist, daß dieselbe bereits durch die vorliegenden Viermächteerklärungen erteilt worden ist«.
36 Abgedr. in: Texte zur Deutschlandpolitik IV (Bonn 1970), S. 9 ff., S. 12.
37 Abgedr. in: Texte zur Deutschlandpolitik IV (Bonn 1970), S. 201 ff., S 217 f.
38 Grundsätze und Vertragselemente für die Regelung gleichberechtigter Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik aus der Erklärung des Bundeskanzlers in der Vormittagssitzung in Kassel vom 21. Mai 1970, abgedr. in: Texte zur Deutschlandpolitik V (Bonn 1970), S. 100 ff.
39 Einzelheiten bei H. H. Mahnke: Der besondere Charakter der innerdeutschen Beziehungen, Deutschlandarchiv 3 (1970) S. 267 ff., S. 274.
40 G. Ress: aaO (Anm. 22) S. 40 ff.
41 G. Ress: aaO (Anm. 22) S. 43.
42 Abgedr. in: Dokumente zur Berlin-Frage (3. Aufl., München 1967), S. 1 ff.
43 Abgedr. in: Beilage 24/72 zum Bundesanzeiger Nr. 174 vom 15. September 1972, S. 44 ff.
44 Vgl. Art. 2 des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. Mai 1956 in der Fassung vom 23. Oktober 1954.
45 G. Ress: aaO S. 44.
46 Art. 4 Abs. 2 der Satzung der Vereinten Nationen.
47 Vgl. G. Dahm: Völkerrecht II (Stuttgart 1961) S. 163.
48 G. Ress: aaO S. 44.
49 W. Kewenig: Deutschland und die Vereinten Nationen, Europa-Archiv (1970) S. 339 ff., S. 341.
50 G. Ress: aaO S. 45.
51 G. Ress. aaO S. 46.
52 Abgedr. in: Dokumente zur Berlin-Frage, aaO S. 175.
53 Abgedr. in: Dokumente zur Berlin-Frage, aaO S. 174.
54 Vgl. z. B. Art. 8 des Abkommens zwischen der BRD und der UdSSR über die Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und technischen Zusammenarbeit vom 19. Mai 1973, abgedr. in der Süddeutschen Zeitung vom 22. Mai 1973.
55 Vgl. J. Nawrocki: Berlin-Brief nach Moskau, Die Zeit vom 18. Mai 1973.
56 BKC/L (73) 1.
57 BT-Drucksache 7/154 vom 8. Februar 1973, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode.
58 J. Nawrocki: Berlin-Brief, aaO.
59 Zur allgemeinen völkerrechtlichen Problematik vgl. statt vieler H. C. Schneider: Die Charter der Vereinten Nationen und das Sonderrecht für die im Zweiten Weltkrieg unterlegenen Nationen (Bonn 1967); A. Albano-Müller: Die Deutschland-Artikel in der Satzung der Vereinten Nationen (Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967); derselbe: Gewährt die UNO-Satzung Interventionsrechte in Deutschland – insbesondere in Berlin?, Vereinte Nationen 16 (1968) S. 180 ff.; D. Frenzke / J. Hacker / A. Uschakow: Die Feindstaatenartikel und das Problem des Gewaltverzichts der Sowjetunion im Vertrag vom 12. 8. 1970 (Berlin-West 1971).
60 W. Kewenig: Deutschland und die Vereinten Nationen, Europa-Archiv (1970) S. 339 ff., S. 342 f.
61 Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen.
62 Einzelheiten bei D. Blumenwitz: Die Grundlagen eines Friedensvertrages mit Deutschland (Berlin-West 1966) S. 45 f.
63 Erlaß des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR vom 25. Januar 1955, abgedr. bei H. von Siegler (Herausgeber): Dokumentation zur Deutschlandfrage I (2. Aufl., Bonn/Wien/Zürich 1966) S. 280.
64 Einzelheiten bei H. H. Mahnke: Das Problem der Einheit der Völkerrechtsgemeinschaft und die Organisation der internationalen Sicherheit (Berlin-West 1965) S. 67 ff.
65 Abgedr. bei H. von Siegler: Dokumentation zur Deutschlandfrage, I, aaO S. 221 ff., S. 230.

Der Weg der Deutschen Demokratischen Republik in die UNO

JENS A. BRÜCKNER

Der nachstehende Beitrag behandelt die Beziehungen der Deutschen Demokratischen Republik zur Weltorganisation, zu den Sonderkörperschaften und zu den Sonderorganisationen aus der Sicht der DDR.

I. Problemlage

Wenn die Generalversammlung der Vereinten Nationen Mitte September dieses Jahres auf Empfehlung des Sicherheitsrates[1] die Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik in die Organisation der Vereinten Nationen beschließen wird, ist nicht nur die Weltorganisation dem Grundsatz der Universalität näher gekommen, sondern auch eine über zwanzigjährige Auseinandersetzung zwischen den beiden deutschen Staaten zu einem vorläufigen Abschluß gelangt.

Die Vereinten Nationen als Kriegsallianz gegen das Deutschland des Dritten Reiches, Polarisierung und Konfrontation im Kalten Krieg, Hallstein-Doktrin, Alleinvertretungsanspruch und Politik der Stärke, Berlin-Problem, Konsolidierung und Streben nach internationaler Anerkennung seitens der DDR und die sich seit Mitte der sechziger Jahre abzeichnenden Entspannungsbemühungen zwischen Ost und West sind Stationen, die diesen gegenseitigen Kampf um Mitgliedschaft bestimmt haben, eine Lösung des Problems zu einem früheren Zeitpunkt verhinderten und vereitelten.

Die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen hat Ernst Otto Czempiel in einer aufschlußreichen Studie kritisch gewürdigt[2], die Mitarbeit Westdeutschlands im System der Vereinten Nationen ist von Dröge-Münch-von Puttkamer[3] und in einer jüngst erschienenen Darstellung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik[4] untersucht und analysiert worden.

Während für diesen Bereich also schon Untersuchungen vorliegen oder im Rahmen der — sich im Ansatz abzeichnenden — westdeutschen UN-Forschung beabsichtigt sind, wird die UN-Politik der Deutschen Demokratischen Republik allenfalls marginal oder als Negativfunktion der Außenpolitik der Bundesrepublik behandelt. Die Problemfelder

1. Historische Entwicklung der Bemühungen der DDR um Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen,
2. Politische Zielsetzung und Handlungsmechanismen der Außenpolitik der DDR hinsichtlich der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, insbesondere im System der Vereinten Nationen,
3. Interdependenz der Deutschland- und UN-Politik der DDR,
4. Analyse der bisherigen Tätigkeit der DDR im System der Vereinten Nationen,
5. Kooperations- und Konfrontationsmechanismen internatio-

naler Beziehungen infolge der Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen,

sind in der, an weißen Feldern ohnehin nicht armen UN-Forschung der Bundesrepublik bislang ausgespart.

Der Kampf der Deutschen Demokratischen Republik um gleichberechtigte Mitgliedschaft im System der Nationen soll im folgenden – weitgehend gestützt auf Quellen und Selbstverständnis der DDR – aufgezeigt werden.

II. 1949—1955: Erzwungene Zurückhaltung

Wie die Bundesrepublik, so zeigte auch die DDR in der unmittelbaren Folgezeit nach ihrer Gründung im Jahre 1949 kein ausgeprägtes Interesse an einer Mitarbeit im System der Vereinten Nationen. Eine unmittelbare aktive Mitwirkung wäre in der damaligen Zeit ohnehin nur begrenzt möglich gewesen, da wegen der Souveränitätsbeschränkungen aufgrund des Potsdamer Abkommens und anderer alliierter Übereinkommen eine eigenständige deutsche Außenpolitik nicht betrieben werden konnte. Neben diesen völkerrechtlichen Grenzen der außenpolitischen Handlungsfreiheit ließ jedoch auch die in den Vereinten Nationen vorherrschende Mächtekonstellation zugunsten der westlichen Hemisphäre für die DDR keine Motivation zu internationaler Mitarbeit und Kooperationsbereitschaft aufkommen.

1. Fakten des UN-Systems

Für die sozialistischen Staaten war die UNO von der Intention ihrer Gründer als »Friedenssicherungsinstrument gegen die faschistischen Achsenmächte des zweiten Weltkriegs« abgewichen und zu einem einseitigen politischen Instrument der Vereinigten Staaten und ihren neuen Verbündeten herabgesunken[5]. Die wichtigsten Entscheidungen der Weltpolitik wurden entweder aus der Beschlußfassung der Vereinten Nationen ausgeklammert oder unter teilweise nicht sehr zarter Ausnutzung der für die USA günstigen Mehrheitsverhältnisse als internationaler Legitimierungsmechanismus amerikanischer Außenpolitik eingesetzt. Die Korea-Frage zeigte diese Verschleierungsfunktion internationaler Organisationen zur Durchsetzung nationalstaatlicher Interessenpolitik in internationalisiertem Gewand schlaglichtartig auf[6]. Darüber hinaus bestimmten endlose Verfahrensdebatten in Generalversammlung, Sicherheitsrat und den wichtigsten Ausschüssen das Bild. Die Friedenssicherung war in den Hintergrund getreten. Diese Grundeinschätzung fand ihren Niederschlag in der UN-Politik der sozialistischen Staaten in den Jahren 1950—53. So stellten sie teilweise oder vollständig ihre Mitwirkung in den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, so in der UNESCO, der Weltgesundheitsorganisation und der Internationalen Arbeitsorganisation, ein; in anderen Unterorganen nahmen sie ihre Mitarbeit erst gar nicht auf. Weltbank und Weltwährungsfond galten ihnen von Anfang an als einseitig und ausschließlich auf das kapitalistische Wirtschaftssystem ausgerichtete Sonderorganisationen.

2. Deutschlandpolitische Rücksichtnahme

Auch die anfangs auf eine gesamtdeutsche Regierung ausgerichtete Deutschlandpolitik der DDR ließ keine einseitige staatliche Mitwirkung und Vertretung in internationalen Organisationen zu. Die Bundesrepublik Deutschland trat, ausgehend vom Alleinvertretungsanspruch und eingebettet in die von den Westmächten betriebene Politik der Eindämmung, später des Zurückrollens des Kommunismus, bereits 1950 der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, 1951 der Weltgesundheitsorganisation, der Internationalen Arbeitsorganisation und auch der UNESCO bei. Konsultationen mit der DDR wurden weder für möglich noch für nötig gehalten.

Von der Regierung der DDR wurde dieses einseitige Vorgehen der Bundesrepublik als Vertiefung der Spaltung Deutschlands und als »Festigung der internationalen Position des westdeutschen Staates als Grundlage für die geplante Wiederaufrüstung«[7] gewertet. Um eine Präjudizierung von weitergehenden Entscheidungen in der Mitgliedschaft internationaler Organisationen — und damit implizit auch internationaler Anerkennung — zu verhindern, erklärte Walter Ulbricht am 25. November 1953 vor der Volkskammer:

»Die Hauptfrage, die heute dringender denn je vor dem deutschen Volke steht, ist die Wiederherstellung seiner nationalen Einheit auf friedlicher und demokratischer Grundlage ... Für eine gesamtdeutsche Regierung bietet sich ein weites Aufgabenfeld. Sie könnte und sollte Deutschland bei der Vorbereitung des Friedensvertrages und in internationalen Organisationen vertreten.«[8]

Da jedoch die Existenz der DDR von der damaligen Bundesregierung und bis in die späten 60er Jahre in Frage gestellt und der andere Teil Deutschlands dementsprechend als ›Sowjetische Besatzungszone‹ angesehen wurde, fanden derartige Anregungen in Bonn keinen Widerhall: sie wurden nicht registriert, geschweige denn diskutiert.

Die Anerkennung eines zweiten deutschen Staates wurde nicht nur de jure, sondern auch de facto negiert[9]. Die von der westlichen Allianz gedeckte Alleinvertretung der Bundesregierung und die bis 1955 eindeutigen Mehrheitsverhältnisse in der Generalversammlung ermöglichten der Bundesrepublik als einzig legitimer Nachfolger des Deutschen Reiches zu erscheinen und als Folge davon Wiedervereinigung mit dem Anschluß der DDR an die Bundesrepublik gleichzusetzen. Damit aber war jeder Versuch der Mitarbeit der Deutschen Demokratischen Republik in internationalen Organisationen zum Scheitern verurteilt.

3. Ansätze zur Beitrittsbereitschaft

Da ein gemeinsames Vorgehen der beiden deutschen Staaten unmöglich geworden war, bemühte sich die DDR nun zwangsläufig ihrerseits bereits in diesem Stadium um eigenständige Mitgliedschaft in den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen. Doch wurden die Versuche angesichts der entgegenstehenden klaren Mehrheitsverhältnisse nur halbherzig betrieben. Am 15. Februar 1952 unterstützte die Sowjetische Kontrollkommission für Deutschland das Bemühen der DDR um Mitgliedschaft im Weltpostverein, wenig später auch im Internationalen Fernmeldeverein, 1953 dann auch den Antrag auf Mitgliedschaft in der Weltorganisation für Meteorologie. Dabei handelte es sich jedoch nicht um den Formerfordernissen der Organisationen entsprechende Anträge, sondern vielmehr um das Angebot zu Mitarbeit und Beitrittsbereitschaft. Dieses vorsichtige Vorgehen hat verschiedene Gründe:

1. Die Phase der Konsolidierung der DDR war noch nicht abgeschlossen, das Ausmaß der außenpolitischen Handlungsfreiheit im Rahmen des Potsdamer Abkommens unklar.
2. Ein offizieller Antrag auf Mitgliedschaft wäre angesichts der Mächtekonstellationen und Mehrheitsverhältnisse mit Sicherheit abgelehnt worden.
3. Eine Ablehnung hätte im internationalen Kräftesystem nachteilige Rückwirkungen auf Akzeptanz und Konsolidierung der DDR gehabt.
4. Eine Mitgliedschaft beider deutschen Staaten erschien mit der Deutschlandpolitik der DDR, die in ihren offiziellen Verlautbarungen noch auf die Bildung einer gesamtdeutschen Regierung ausgerichtet war, unvereinbar.

Somit war die UN-Politik der DDR zwischen 1949 und 1955 im wesentlichen passiv. Sie war bestimmt von der Resignation vor der eindeutigen Mächtekonstellation zugunsten der westlichen Allianz wie dem wiederholt betonten Festhalten an einer gesamtstaatlichen Deutschlandpolitik; sie war erzwungene Zurückhaltung.

III. 1955—1966: Mitarbeit trotz Obstruktion

Ein deutlicher Wandel der Politik der DDR gegenüber den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen ist vom Jahre 1955 an festzustellen. Die Gründe für die Veränderung

ergeben sich auf deutschlandpolitischer und internationaler Ebene.

1. Wandlungen im UN-System

Durch den Abschluß der Pariser Verträge und die mit der Ablösung des Besatzungsstatuts verbundene Wiedererlangung außenpolitischer Souveränität der Bundesrepublik wurde der gesamtstaatlichen Deutschlandpolitik der DDR die Grundlage entzogen, die Existenz zweier deutscher Staaten für die DDR unwiderruflich. Für eine Zurückhaltung in der UN-Politik aus deutschlandpolitischer Zielsetzung bestand damit keine Veranlassung mehr.

Gleichzeitig hatten sich jedoch auch im System der Vereinten Nationen selbst Änderungen ergeben. Während die Vereinigten Staaten bis 1954 unangefochten eine ihr günstige Mächtekonstellation in den Vereinten Nationen aufrecht erhalten konnten, gab es bereits während der IX. Generalversammlung 1954 hartnäckige Auseinandersetzungen um die Universalität der Weltorganisation.

Zwischen 1949 und 1955 wurde, mit Ausnahme von Indonesien, kein neues Mitglied in die Vereinten Nationen aufgenommen. Während die westlichen Mitgliedsländer unter Führung der USA die kommunistische Ideologie mit den in Art. 4 UN-Charta aufgestellten Qualifikationen für unvereinbar hielten und dementsprechend die Aufnahmeanträge von 18 Staaten blockierten, widersetzte sich die Sowjetunion einer weiteren Stärkung des westlichen Blockes. Allein gegen den Aufnahmeantrag Italiens wurde fünfmal das Veto eingelegt. Die vom Kalten Krieg bestimmte Zulassungspolitik, von westlicher Seite zur Erhaltung der Mehrheitsverhältnisse betrieben, fand jedoch auf der X. Generalversammlung im September 1955 ein Ende. 16 neue Mitglieder wurden aufgenommen, eine Änderung der Mehrheitsverhältnisse damit eingeleitet.

Von den neu aufgenommenen Mitgliedern waren Albanien, Bulgarien, Rumänien und Ungarn eindeutig sowie Jordanien, Ceylon und Libyen potentiell dem sozialistischen Block zuzurechnen. Von Finnland, Österreich und Nepal konnte zumindest eine wohlwollende Neutralität erwartet werden. Diese Kräfteverlagerung in der Generalversammlung, die allerdings noch keine Umkehr der Abstimmungsverhältnisse darstellte, ermöglichte es der DDR, eine Änderung ihrer UN-Politik einzuleiten. Die Grundlagen für die bisher geübte Zurückhaltung entfielen.

So wurden — in Abkehr vom bisherigen Angebot zur Mitarbeit – formelle Anträge auf Mitgliedschaft in der Internationalen Arbeitsorganisation und in der UNESCO gestellt. Die für die Ablehnung im Wirtschafts- und Sozialrat geltend gemachten Gründe sind fadenscheinig: Die DDR habe sich – aus der verspäteten Antragstellung ersichtlich – an der Arbeit dieser Sonderorganisation uninteressiert gezeigt und darüberhinaus auf eine Einladung zur 5. Generalkonferenz der UNESCO im Jahre 1950 überhaupt nicht reagiert[10].

Nachdem der Antrag auf Mitgliedschaft in der UNESCO am 9. Dezember 1955 vom Wirtschafts- und Sozialrat[11] abgelehnt wurde, zog die DDR von sich aus ihren Antrag gegenüber der ILO zurück.

2. Neue Konzeption

Die Notwendigkeit eines politischen Kampfes um gleichberechtigte Mitgliedschaft im System der Vereinten Nationen wurde offensichtlich. Die zu erwartenden Auseinandersetzungen machten eine neue Konzeption der DDR erforderlich:

Zwischen dem Willen nach aktiver Mitwirkung im System der Vereinten Nationen und der damit verbundenen internationalen Akzeptanz einerseits und andererseits der Tatsache, daß inzwischen die Bundesrepublik Deutschland als Vertreter Deutschlands Mitglied aller Sonderorganisationen geworden war, galt es, eine eigene UN-Politik unterhalb der Ebene der vollen Mitgliedschaft zu entwickeln.

Der Handlungsspielraum dieser Politik war denkbar gering. Mit Unterstützung der westlichen Allianz war es der Bundesrepublik nämlich zwischen 1950 und 1955 gelungen, in allen relevanten Sonderorganisationen der Vereinten Nationen Mitglied zu werden. Das Streben nach sachlicher und fachlicher Mitarbeit im System der Vereinten Nationen diente funktional dem Interesse, den Platz Deutschlands in diesen Organisationen zu besetzen und damit gleichzeitig für eine Nichtaufnahme und Ausschaltung der DDR zu sorgen. Zurecht stellt Czempiel fest, daß die Aktivität der Bundesrepublik nicht durch die internationale Organisation, sondern durch die DDR ausgelöst wurde[12]. Gerade aber diese Haltung widersprach dem Handlungssystem internationaler Organisationen, das nicht als Forum nationalstaatlicher Machtpolitik, sondern zum Abbau überstaatlicher Konflikte durch Ausgleich von Interessengegensätzen und Reduzierung des Konfliktpotentials konzipiert wurde. Aus der Perspektive des Systems internationaler Organisationen stellt sich daher die anfangs betriebene UN-Politik der Bundesrepublik als Unpolitik dar.

Über ein Jahrzehnt bestimmte das Spannungsfeld zwischen Obstruktionspolitik der Bundesrepublik und beabsichtigter Anerkennung und eigener Mitarbeit die UN-Politik der DDR. Dieser Kampf um gleichberechtigte Mitgliedschaft in Sonderorganisationen und Kommissionen der Vereinten Nationen wird am Beispiel der Europäischen Wirtschaftskommission (ECE) besonders deutlich.

3. Beispiel: Europäische Wirtschaftskommission (ECE)

Die Europäische Wirtschaftskommission wurde im Jahre 1947 aufgrund einer Empfehlung der Generalversammlung durch

Botschafter Walter Gehlhoff, der Ständige Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York, überreicht am 15. Juni 1973 dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kurt Waldheim, das Gesuch der Bundesrepublik Deutschland um Aufnahme in die Vereinten Nationen. Damit begannen die offiziellen internationalen Formalien, denen voraussichtlich am 18. September der endgültige Beitritt in die Weltorganisation folgen wird.

Beschluß des Wirtschafts- und Sozialrates als regionale Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen geschaffen[13]. Da auch Nichtmitglieder der Vereinten Nationen in den regionalen Wirtschaftskommissionen mitwirken und einen beratenden Status erhalten können, beteiligten sich, noch vor Gründung der Bundesrepublik und der DDR, Experten aus beiden Teilen Deutschlands als Berater der jeweiligen Besatzungsmächte aktiv an der Arbeit der Kommission. Politisch kam dabei der ECE eine besondere Bedeutung zu, weil die Kommission als einziges gesamteuropäisches Organ sozialistische und kapitalistische Staaten Europas im Rahmen der Vereinten Nationen zusammenschloß[14]. Dadurch brachte die ECE die »konfliktmediatisierenden und kooperationsstimulierenden Verfahrensweisen der Internationalen Organisation«[15] auf europäische Ebene in den Ost-West Konflikt ein.

Um die Förderung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus zu intensivieren schlug daher während der Jahresversammlung im März 1954 die polnische Delegation vor, Vertreter beider Teile Deutschlands künftig als gleichberechtigte Partner zur Mitarbeit in der Kommission aufzufordern. Von den westlichen Staaten wurde dieser Vorschlag aber abgelehnt, da Deutschland als besetztes Land gemäß den Statuten über die Besatzungsmächte nur vorläufig mitarbeiten könne. Erst nach Beendigung des Besatzungsstatuts durch die Pariser Verträge vom 5. Mai 1955 wurde die Bundesrepublik im Februar 1956 Vollmitglied[16], während die DDR ungeachtet ihres Antrags auf gleichberechtigte Mitwirkung nicht aufgenommen wurde. Trotz Aufhebung des Besatzungsstatuts in der DDR durch Erklärung der Regierung der Sowjetunion über die Herstellung der vollen Souveränität der Deutschen Demokratischen Republik vom 25. März 1954[17] und dem Vertrag über die Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 20. September 1955[18] hielt die westliche Mehrheit in der Kommission weiter daran fest, daß die DDR als Besatzungszone nur über den Umweg als Berater der sowjetischen Besatzungsmacht gem. Art. 10 der Statuten an den Arbeiten der Wirtschaftskommission und ihrer Ausschüsse teilnehmen könne. Diese Ungleichbehandlung hinderte die DDR dennoch nicht, allein im Jahre 1955 mit über 200 Experten an 72 Tagungen der ECE teilzunehmen[19]. Im Interesse des wirtschaftlichen Wiederaufbaus Europas beantragten die sozialistischen Staaten Jahr für Jahr erneut die gleichberechtigte Teilnahme der DDR an den Arbeiten der ECE.

Diese Aufnahmeanträge blieben jedoch wegen der Mehrheitsverhältnisse mit dem Hinweis, daß politische Fragen nicht zur Entscheidungskompetenz der Wirtschaftskommission, sondern ausschließlich des Wirtschafts- und Sozialrats gehörten, sowie angesichts von Austrittsdrohungen der Bundesrepublik erfolglos. Die Gefahr des Verlusts der erheblichen finanziellen Zuwendungen der Bundesrepublik erschien dem Wirtschafts- und Sozialrat und der Kommission bedeutender als eine für die wirtschaftliche Aufbau- und Koordinationsarbeit unerläßliche Mitgliedschaft beider deutschen Staaten. Offen bekannte der amerikanische Delegierte, daß eine Mitgliedschaft der DDR den Auszug der Bundesrepublik und damit Mindereinnahmen von einer Million Dollar bedeuten würde – so viel wie die Zuwendungen aller Comecon-Staaten[20].

So wurden die alljährlich neu gestellten Anträge auf Mitgliedschaft routinemäßig abgelehnt. Dabei bildete sich, wie der damalige Leiter des ECE-Referats im Bundeswirtschaftsministerium feststellte, die »Übung« und der »Ritus« heraus, zur Aufnahme der DDR mit verteilten Rollen nur jeweils zwei Vertreter des Ostens und des Westens sprechen zu lassen[21]. Unverändert hielten die westlichen Sprecher daran fest, daß sich der völkerrechtliche Status der ›Zone‹ nicht geändert habe und ihre Experten nur als Vertreter der besetzten deutschen Gebiete beratend mitwirken könnten[22].

Wenn sich auch immer andere westliche Sprecher zur Verteidigung dieser Haltung fanden, blieb sie doch Ausdruck der Alleinvertretungspolitik der Bundesregierung. Ungeachtet der darin liegenden Diskriminierung und Ent-Internationalisierung der DDR widersprach diese Position dem eigenen Interesse der Bundesrepublik: Nach Überwindung des Höhepunktes des Kalten Krieges und im Zeichen des aufkommenden Ost-West-Handels bot die Zusammenarbeit in der Europäischen Wirtschaftskommission die Möglichkeit, unmittelbare Beziehungen mit osteuropäischen Staaten zu pflegen, ohne Gefahr zu laufen, sich dem Verdacht der Isolierung der DDR oder des Aufbrechens des Comecons auszusetzen. Eine Mitgliedschaft der DDR hätte die multilaterale Kooperation nicht gehindert, sondern durch die Bindung der Mitglieder in die gemeinsame Aktionsstruktur internationaler Organisationen den machtpolitischen Effekt aufgehoben[23].

4. Reduzierung des Handlungsspielraumes

Doch erwies sich die Bundesrepublik sowohl unwillig als auch unfähig, eine Außenpolitik im Rahmen internationaler Handlungssysteme zu betreiben. Entsprechend der traditionellen Machtpolitik wurden bilaterale Kontakte multilateraler Kooperation vorgezogen. In der Bewertung dieser Vorgänge und der dahinter stehenden Motivationen stellt Czempiel fest, daß die damaligen Bundesregierungen prinzipiell nicht bereit waren, ihre Zielsetzungen auf die Kompromißstrukturen internationaler Organisationen zu reduzieren: »Sie war auf Macht, nicht auf Kompromiß fixiert«[24].

Diese Macht wurde gezielt gegen die DDR eingesetzt. Damit reduzierte sich der ohnehin geringe Handlungsspielraum der DDR gegen Null. Von der gewollten und gebotenen Mitarbeit blieb das Angebot.

Ihren Höhe- und gleichzeitig Wendepunkt fand diese Politik mit dem Antrag der DDR auf Aufnahme in die Organisation der Vereinten Nationen im Jahre 1966. Statt der teilweise erniedrigenden Behandlung auf unterer Ebene und in den Sonderorganisationen sollte jetzt der Durchbruch an der Spitze versucht werden.

IV. Aufnahmeantrag der DDR 1966

Angeregt durch die verständnisvolle Haltung von Generalsekretär U Thant, den international erheblich geschwächten Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik, die gewandelten Kräfteverhältnisse aufgrund der Haltung der Länder der Dritten Welt, die eigene wirtschaftliche und politische Konsolidierung nach dem Bau der Mauer und die sich abzeichnende Entspannungspolitik zwischen Ost und West beantragte die DDR mit Schreiben vom 28. Februar 1966 an den Generalsekretär der Vereinten Nationen ihre Mitgliedschaft. Gleichzeitig gab Walter Ulbricht als Vorsitzender des Staatsrates der DDR die nach der UN-Charta erforderliche Erklärung ab, die Pflichten, die sich aus der Charta der Vereinten Nationen ergeben, zu übernehmen und gewissenhaft zu erfüllen[25].

1. Verfahren

In dem Aufnahmeantrag, der U Thant am 1. März 1966 vom polnischen Botschafter überreicht wurde, bat der Staatsratsvorsitzende der DDR den Generalsekretär der Vereinten Nationen, den Antrag der nächsten Sitzung des Sicherheitsrates vorzulegen[26]. Durch die früheren Auseinandersetzungen mit den Westmächten verunsichert[27] und unter dem Eindruck der routinemäßigen Obstruktion des Verfahrens reichte Generalsekretär U Thant den Antrag jedoch nicht offiziell, sondern nur informell an die Mitglieder des Sicherheitsrates weiter. Erst am 10. März wurde der Antrag als Anhang einer bulgarischen Note als offizielles UN-Dokument veröffentlicht[28]. Wegen dieser Form der Einbringung gelangte der Aufnahmeantrag nicht unmittelbar auf die Tagesordnung des Sicherheitsrates, sondern bedurfte einer besonderen Beschlußfassung.

Der Delegierte der Sowjetunion bestand zwar darauf, daß der Aufnahmeantrag auf die Tagesordnung des Sicherheitsrates gesetzt würde, bestimmte aber weder Datum noch Frist[29]. Der Antrag der DDR blieb unbearbeitet weiter im Raum.

Unter den gegebenen Umständen war dies ein politischer Erfolg. Der inzwischen von den Westmächten und der Bundesrepublik gebildete ›Krisenstab‹[30] hatte bereits eine sichere Meinungsbildung gegen die DDR herbeigeführt: Eine Beschlußfassung im Sicherheitsrat wäre am Veto der Westmächte gescheitert, zumal die Mitgliedschaft beider deutschen Staaten – trotz fortschreitender Entspannung – innerhalb der Vereinten Nationen als Axiom galt. War also schon nicht mit einer Annahme des Aufnahmeantrages der DDR zu rechnen, so konnte sie mit dem Anhängigmachen des Antrages der Weltöffentlichkeit ihre Bereitschaft zur Übernahme der Verpflichtungen der Weltorganisation und die Bereitschaft zu gleichberechtigter Mitarbeit dokumentieren. Gerade die Länder der Dritten Welt, inzwischen zur Mehrheit in der Generalversammlung geworden, zeigten für die der DDR gegenüber bisher geübte Diskriminierung Anteilnahme.

Insbesondere in der Deutschlandfrage, die bislang alle Mitgliedschaftsdebatten als ›querelles allemandes‹ geprägt und belastet hatte, erweckte die DDR den Anschein einer verständigen und einsichtsvollen Haltung. Das ›Memorandum des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der Deutschen Demokratischen Republik zum Antrag auf Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen‹ vom März 1966 verfehlte seine Wirkung nicht.

2. Memoranden der DDR

In diesem Memorandum begründet die DDR den Anspruch auf Mitgliedschaft aus dem Universalitätsprinzip der Vereinten Nationen[31] und der in Art. 4 UN-Charta normierten Voraussetzungen:

Die Deutsche Demokratische Republik ist ein friedliebender souveräner Staat, der alle Bedingungen für die Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen erfüllt und gewillt und imstande ist, alle sich daraus ergebenden Verpflichtungen wahrzunehmen. Ihre Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen wird sich für die Verwirklichung ihrer auf die Erhaltung und Sicherung des Friedens in Europa gerichteten Politik günstig auswirken und zugleich zur Durchsetzung der Universalität der Organisation der Vereinten Nationen beitragen[32].

Dabei war sich die Regierung der DDR der Konnexität von Mitgliedschaft und dem wandelnden Kräfteverhältnis im Ost-West-Konflikt wohl bewußt. Im Gegensatz zum Alleinvertretungsanspruch der Bundesregierung war die Politik der DDR — in realistischer Einschätzung der tatsächlichen Entwicklung — nach Aufgabe der Vorstellung einer gesamtdeutschen Regierung auf eine Mitgliedschaft beider deutschen Staaten ausgerichtet:

Die Deutsche Demokratische Republik stellt den Antrag auf Aufnahme in die Organisation der Vereinten Nationen unter voller Berücksichtigung der Tatsache, daß seit nunmehr 16 Jahren auf deutschem Boden zwei souveräne deutsche Staaten entstanden sind und sich entwickelt haben.

Die Herausbildung von zwei deutschen Staaten ist die Folge und das Ergebnis der Spaltung Deutschlands, die gegen den Willen des deutschen Volkes und unter grober Verletzung der grundlegenden Nachkriegsvereinbarungen über Deutschland herbeigeführt wurde[33].

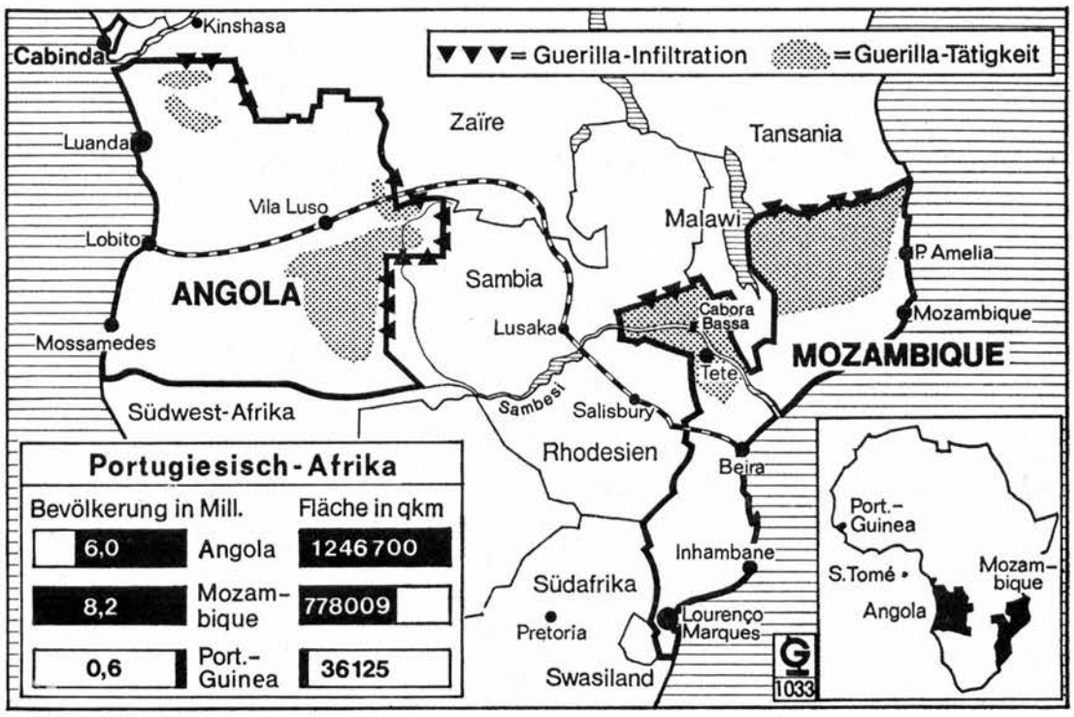
Die Interdependenz von Deutschlandpolitik und internationalen Machtkonstellationen wurde in den Vordergrund gerückt, wobei die DDR am Begriff der Einheit der deutschen Nation festhielt, aufgrund der faktischen Lage aber die Weltorganisation von den querelles allemandes freihalten und im Rahmen des internationalen Handlungssystems zu Lösungen kommen wollte. Insoweit erschien die Mitgliedschaft sowohl von der Konfliktreduzierung in Mitteleuropa als auch von der Verantwortung gegenüber der Dritten Welt bestimmt:

In den seither verflossenen 16 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 ungeachtet dessen eine Nation.

Unter diesen Bedingungen ist die Wiedervereinigung Deutschlands nur im Ergebnis eines lang andauernden Prozesses auf dem Wege der Entspannung und über die Gewährleistung der europäischen Sicherheit möglich. Denn nur eine solche nationale Wiedervereinigung, die der Sicherung des Friedens in Europa dient, kann im Interesse der deutschen Nation und aller anderen Völker Europas liegen[34].

Gerade in den Konfrontations- und Kooperationsmechanismen internationaler Organisationen könnte eine Beilegung des belastenden innerdeutschen Konfliktes eingeleitet werden:

Da die Normalisierung der Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten eine unabdingbare Voraussetzung für ihre friedliche Wiedervereinigung darstellt, ist die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik bei allen Vorbehalten, die sie im Hinblick auf die fehlende Übereinstimmung der Politik der westdeutschen Regierung mit den Zielen und Grundsätzen der Satzung der Ver-



Immer stärker rücken die großen portugiesischen Kolonien in Afrika Angola, Mosambik mit dem umstrittenen Cabora Bassa-Dammbau und Guinea (Bissau) in das Interesse der Weltöffentlichkeit. Im Zuge der von der UNO geförderten Entkolonisierung sind sie es aber schon lange. Portugal, eine der ältesten imperialen Mächte der Erde, scheint jedoch weiterhin entschlossen, diesen Gebieten die Unabhängigkeit zu verwehren. Unterdrückung und Aufstände nehmen zu und steigern sich an Intensität. Grauenvolle Massaker werden bekannt. Alt erfahrene ehemalige Kolonialherren wie die Engländer empfehlen den Portugiesen, diese letzten großen Kolonien der Welt in die Freiheit zu entlassen.

einten Nationen hat, der Auffassung, daß auch die Aufnahme der westdeutschen Bundesrepublik in die Weltorganisation diesem Ziel dienen würde. Sie könnte zur Verständigung der beiden deutschen Staaten beitragen, damit ihre allmähliche Annäherung und auf dem Wege über eine Konföderation die nationale Wiedervereinigung des deutschen Volkes fördern. Gleichzeitig könnten dadurch wirksame Voraussetzungen geschaffen werden, um die bestehenden Spannungen in Mitteleuropa zu beseitigen und die europäische Sicherheit zu gewährleisten[35].

Ausführlich wurde schließlich die bisherige Mitarbeit der DDR im Bereich der Vereinten Nationen gewürdigt und die klare Haltung gegen Imperialismus und Kolonialismus in der Dritten Welt dargestellt.

3. Wirkungen des Antrages

Dieses Memorandum und die Nichtbehandlung des Antrages im Sicherheitsrat zeigten auf die Mitglieder der Vereinten Nationen Wirkung. Die auf Verständigung und friedliche Koexistenz ausgerichtete Erklärung mußte die Bundesrepublik als Störenfried erscheinen lassen. Das klare Bekenntnis der DDR zur ›Deklaration über die Gewährung der Unabhängigkeit an die kolonialen Länder und Völker‹[36], zur ›Deklaration über die Unzulässigkeit der Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten und den Schutz ihrer Unabhängigkeit und Souveränität‹[37] und der Nachweis, nicht nur verbal, sondern auch durch Abbruch der Handels- und Schiffahrtsbeziehungen ernsthaft die Apartheidspolitik der Südafrikanischen Republik zu bekämpfen, leiteten zumindest im Ansatz eine Solidarisierung mit den jungen afrikanischen und asiatischen Staaten ein.

Die Nichtbehandlung des Antrags gab den übrigen sozialistischen Ländern ständig die Möglichkeit, auf die DDR hinzuweisen. So konnte ein im September 1966 an die Generalversammlung gerichtetes Memorandum des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der DDR zum Aufnahmeantrag zurecht feststellen:

»Der Antrag des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik auf Aufnahme der Deutschen Demokratischen Republik in die Organisation der Vereinten Nationen hat international ein großes Echo gefunden ...

Der Antrag der Deutschen Demokratischen Republik hat besonders großes Verständnis und nachhaltige Unterstützung auch bei Regierungen und politischen Persönlichkeiten der Staaten Asiens und Afrikas gefunden ... Zugleich gaben die Repräsentanten mancher Staaten Afrikas und Asiens dem Wunsche Ausdruck, daß auch der andere deutsche Staat — die westdeutsche Bundesrepublik — die Bereitschaft bekunden möge, ebenso wie die Deutsche Demokratische Republik der Organisation der Vereinten Nationen als Mitglied beizutreten.«[38]

Trotz der nicht erfolgten Aufnahme kann das Jahr 1966 als Wendepunkt im Kampf der DDR um gleichberechtigte Mitgliedschaft im System der Vereinten Nationen gelten.

V. 1966—1972: Aktive Mitarbeit und Durchbruch

1. Faktische Mitwirkung

Nach den New Yorker Erfahrungen im Jahre 1966 bemühte sich die DDR in der Folgezeit nicht in erster Linie auf formelle Aufnahme als gleichberechtigtes Mitglied in den Sonderorganisationen, sondern kündigte – ohne sich den Formvorschriften der Aufnahmeverfahren zu unterwerfen – ihre Bereitschaft an, die sich aus einer Mitgliedschaft ergebenden Verpflichtungen zu übernehmen und so aktiv an der Arbeit der Organisationen zu beteiligen. In der Tat entwickelte sich daraus eine starke Experten- und Memorandenpolitik. Losgelöst und unabhängig von der Deutschlandfrage beteiligte sich die DDR an offenen Konferenzen der Organisationen des UN-Systems, wirkte in Expertenausschüssen mit, zahlte – trotz umstrittener Mitgliedschaft[39] – Beiträge an den Weltpostverein und die Internationale Fernmeldeunion[40] und gab Zuwendungen an andere Sonderorganisationen und Hilfswerke der Vereinten Nationen. In ihren Memoranden, Telegrammen und Erklärungen profilierte sie sich in Fragen der internationalen Sicherheit und Abrüstung[41], des internationalen Umweltschutzes[42] und der Unterstützung junger afrikanischer Staaten gegen Kolonialismus und Imperialismus[43]. Die Dokumente zur Außenpolitik der DDR von 1966–1970 geben einen eindrucksvollen Überblick. Gerade in den Fragen, in denen von der DDR gegenüber den Vereinten Nationen eine klare Position bezogen wurde, stehen Stellungnahmen der Bundesregierung vielfach noch aus.

Durch die faktische Mitarbeit im System der Vereinten Nationen wollte die DDR deutlich machen:

1. Deutschlandfrage und Alleinvertretungsanspruch der Bundesregierung sollen die Arbeit internationaler Organisationen nicht beeinträchtigen.
2. Die DDR ist bereit, den Verpflichtungen aus einer Mitgliedschaft in internationalen Organisationen nachzukommen und sich internationalen Handlungssystemen anzupassen.
3. Die Faktizität der Mitwirkung innerhalb der Vereinten Nationen läßt die Behauptung der mangelnden Staatsqualität der DDR als Anachronismus erscheinen.

Trotz aktiver Mitarbeit der DDR in Sonderorganisationen und immer deutlich werdender Détente in Mitteleuropa gestaltete sich der Durchbruch zur Vollmitgliedschaft nur mühevoll und langsam. Zwar wurde an der Staatsqualität der DDR nicht mehr gezweifelt, doch gerade wegen der Entspannungsbemühungen zwischen Ost und West auf westlichen Druck hin die Aufnahme der DDR ausgeklammert und aufgeschoben. Wie durch die Ostpolitik der Bundesregierung die gleichberechtigte Mitgliedschaft der DDR von einem Problem des ›Ob‹ zu einer Frage des ›Wann‹ wurde, zeigen die Bemühungen um Aufnahme in die Weltgesundheitsorganisation.

2. Beispiel: Weltgesundheitsorganisation (WHO)

Während die Bundesrepublik seit 1951 Mitglied der WHO ist, hat die DDR zwar schon frühzeitig an Projekten der Weltgesundheitsorganisation mitgewirkt und verschiedentlich die Mitgliedschaft angeboten[44], doch erstmals im April 1968 einen formellen Antrag auf Aufnahme gestellt[45]. Angesichts der bislang erlittenen Abstimmungsniederlagen bei Aufnahmeanträgen oder Angeboten zur gleichberechtigten Mitarbeit erschien gerade die Weltgesundheitsorganisation als eine Organisation, bei der gegen eine DDR-Mitgliedschaft auch von Ländern der westlichen Gruppe keine politischen Bedenken erhoben werden konnten. So heißt es in der Präambel zur Verfassung der WHO:

»Die Gesundheit aller Völker ist eine Grundbedingung für Weltfrieden und Sicherheit; sie hängt von der engsten Zusammenarbeit der einzelnen und der Staaten ab«.

Darüber hinaus hat die WHO die leichtesten Aufnahmebedingungen. Nach Art. 3 WHO-Verfassung steht die Mitgliedschaft in der Organisation allen Staaten, also auch den Nichtmitgliedern der Vereinten Nationen, offen, wobei über die Aufnahme mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen entschieden wird.

Aufgabenbereich und Aufnahmemodus der WHO und die vom Außenminister der Bonner Großen Koalition eingeleiteten Entspannungsbemühungen ließen den Antrag zu diesem Zeitpunkt nicht aussichtslos erscheinen, wenn auch nach Meinung westlicher Beobachter bei den in der WHO gegebenen Stimmverhältnissen von vornherein keine Chance zur Aufnahme bestand[46].

Eingebracht wurde der Antrag nach dem Vorverfahren im Sekretariat nicht nur durch drei Staaten des Warschauer Paktes, sondern auch durch Syrien, die Vereinigte Arabische Republik und Jugoslawien[47]. Wenngleich Alleinvertretungsanspruch und Nichtanerkennung der DDR von der Bundesrepublik weiterhin aufrechterhalten wurden, reagierte der westdeutsche Delegationsleiter in dieser Situation nicht mehr mit der offenen Diskriminierung der DDR und den üblichen

Konzessionsforderungen, sondern gab zu bedenken, daß eine Entscheidung zugunsten der Aufnahme eine Friedensregelung Deutschland präjudizieren würde, die an anderer Stelle ausgehandelt werden müsse. Als von der DDR abgelehnten Kompromiß schlug er vor, angesichts der Bedeutung des Gesundheitswesens ein gemeinsames innerdeutsches Amt für Fragen des Gesundheitswesens mit fachlichen Kontakten zur WHO einzurichten[48]. Dieser mit dem ›Geiste der Versöhnung‹ angekündigte Vorschlag mag zwar für die Bundesregierung ein geschickter Kompromiß gewesen sein, verriet aber höchstens eine geänderte Einstellung, keine veränderte Politik der Bundesregierung[49].

Zwar stimmten nur 19 Staaten für die Aufnahme, 59 Delegationen dagegen, doch wäre es verfehlt, darin eine besondere »Sympathiebezeugung« für die Bundesrepublik zu sehen. Von den 121 teilnehmenden Vollmitgliedsstaaten enthielten sich 27 Delegationen der Stimme, 20 Staaten blieben der Abstimmung überhaupt fern. Offen unterstützt wurde die Position der Bundesrepublik daher nur von weniger als der Hälfte der Mitgliedsstaaten, darunter die 15 NATO-Staaten, 18 süd- und mittelamerikanische, 11 asiatische und 8 afrikanische Länder. Die Mehrheit der afrikanischen Staaten, aber auch Schweden und die Schweiz, enthielten sich der Stimme oder nahmen an der Abstimmung nicht teil, sei es aus politischer oder wirtschaftlicher Rücksichtnahme, sei es zur Wahrung der Neutralität in der Deutschlandfrage. Offensichtlich wurde das Abbröckeln der Unterstützung des Alleinvertretungsanspruchs der Bundesrepublik und die — trotz formeller Abstimmungsniederlage — gefestigte internationale Position der DDR.

Dennoch scheiterten auch der erneute Aufnahmeantrag der DDR vom 17. März 1970[50] und weitere Vorstöße in den Jahren 1971 bis 1972 in den WHO-Versammlungen. Eingedenk der sich wandelnden Mehrheitsverhältnisse versuchte die Bundesregierung auf diesen Tagungen jedoch nicht mehr eine Mehrheit gegen die Aufnahme der DDR zu gewinnen, sondern die Aufnahmeanträge zurückzustellen, um die innerdeutschen Verhandlungen um den Grundvertrag nicht zu beeinträchtigen. Diese, vom ›Neuen Deutschland‹ als Wurmfortsatz zur Hallstein-Doktrin bezeichnete ›Scheel-Doktrin‹ (Koppelung von Grundlagenvertrag und Mitgliedschaft in internationalen Organisationen) stieß in der DDR-Führung auf erbitterten Widerstand:

»Nicht die Mitgliedschaft der DDR in der WHO, sondern die diskriminiernde, antihumanitäre Haltung der BRD belastet diese (innerdeutschen) Gespräche«.

Mit dieser Hinhaltetaktik und dem Vertagungsbeschluß wurde — wie das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR feststellt — »die Abstimmung über den Mitgliedsantrag der DDR in der WHO lediglich aufgeschoben, aber nicht aufgehoben«.[51]

3. Grundvertrag und Mitgliedschaft

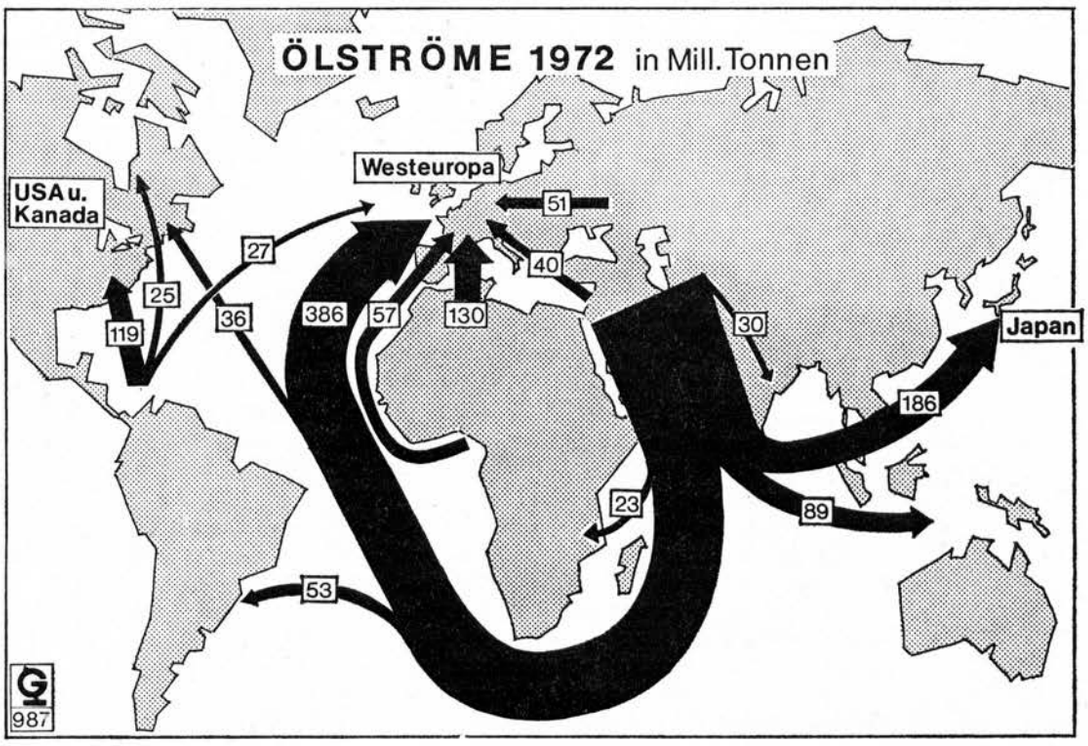
Eine Veränderung der westdeutschen UN- und Deutschlandpolitik glaubte die DDR nach Ablösung der Großen Koalition durch die Regierung Brandt/Scheel erwarten zu können.

Wenn Bundeskanzler Brandt in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 die künftige Zielsetzung der von ihm verfolgten Deutschlandpolitik im Rahmen internationaler Beziehungen dahingehend umriß, daß die Bundesrepublik

»20 Jahre nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR ... ein weiteres Auseinanderleben der deutschen Nation verhindern, also versuchen (muß), über ein geregeltes Nebeneinander zu einem Miteinander zu kommen«[52],

in diesem Zusammenhang erneut beiderseitige Verhandlungen ohne Diskriminierung auf Regierungsebene anbot und der damalige parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt Ralf Dahrendorf am 25. Februar 1970 vor dem Bundestag erklärte, er könne sich eine »aktive Konkurrenz« der Bundesrepublik und der DDR auch im Rahmen internationaler Organisationen vorstellen[53], so folgerte die Regierung der DDR aus diesen Erklärungen, bei den Anträgen auf Mitgliedschaft in der WHO[54], der ECE[55] und der UNESCO[56] nicht mehr von den üblichen querelles allemandes belastet zu sein. Zwar widersetze sich die Bundesregierung diesen Anträgen nicht mehr mit der Negation der DDR und dem Beharren auf dem Alleinvertretungsanspruch, doch sei es ihr unter Hinweis auf den »innerdeutschen Dialog« und eine Präjudizierung eingeleiteter Verhandlungen im Rahmen der Ostpolitik gelungen, die Aufnahme zu vertagen.

In der Tat war die Mitgliedschaft im System der Vereinten Nationen zu einem wichtigen Verhandlungsgegenstand zwischen der Bundesrepublik und der DDR geworden. Am 17. Dezember 1969 hatte Staatsratsvorsitzender Walter Ulbricht Bundespräsident Heinemann den ›Entwurf eines Vertrages über die Aufnahme gleichberechtigter Beziehungen zwischen



Der gefährlichste Krisenraum der Gegenwart ist der Nahe Osten. Es sind keine Aussichten vorhanden, daß sich die Lage bessert. Hier stehen sich, wenn auch in letzter Position, die beiden Supermächte gegenüber: Die USA auf seiten Israels, die Sowjetunion auf seiten der Araber. Israel will alle wesentliche Teile der besetzten Gebiete behalten, die arabischen Staaten verlangen von Israel die grundsätzliche Bereitschaft zur völligen Räumung. Hinzu kommt das Öl. Mehr als die Hälfte aller geschätzten Vorräte der Welt lagern im Nahen Osten und mehr als die Hälfte der Förderung geht nach Europa (426 von insgesamt 843 Mill. Tonnen). Die USA werden ihr wachsendes Energiedefizit zunehmend im Nahen Osten zu decken suchen, so daß auch sie ihren Beziehungen zu den Arabern steigende Aufmerksamkeit widmen müssen.

der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland‹ zugeleitet, in dessen Art. VIII es heißt:

»Die Deutsche Demokratische Republik und die Bundesrepublik Deutschland beantragen ohne Verzögerung in Übereinstimmung mit dem Prinzip der Universalität der Vereinten Nationen ihre Aufnahme als vollberechtigte Mitglieder in die Organisation der Vereinten Nationen. Sie werden dafür eintreten, daß andere Staaten die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Organisation der Vereinten Nationen unterstützen.«[57]

Im Erfurter Treffen vom 19. März 1970 ging der Vorsitzende des Ministerrats der DDR, Willi Stoph, ausdrücklich auf diesen Artikel ein, wobei er in seiner Grundsatzerklärung darlegte, »daß es sowohl im Interesse beider Staaten und ihrer Bürger als auch im Interesse der Universalität der Weltorganisation läge, wenn die DDR und die BRD mit ihren beachtlichen politischen, ökonomischen und kulturellen Potenzen gleichberechtigt am weltweiten Wirken der UNO teilnehmen und auch auf diese Weise einen Beitrag zur allseitigen friedlichen Zusammenarbeit der Völker leisten würden«[58]. Davon ausgehend, daß beide deutsche Staaten nicht Ausland für einander seien und deutsche Politik nach 1945 nicht zuletzt eine Funktion der Politik der Mächte, die Deutschland besiegt und besetzt hatten[59], war, entgegnete Bundeskanzler Brandt, »daß unsere und unserer Freunde Einstellung zu den internationalen Beziehungen der DDR nicht zuletzt von der Haltung der Regierung der DDR selbst abhänge«[60]. Als Vorstellung der Bundesregierung über Grundsätze und Vertragselemente für die Regelung gleichberechtigter Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten präzisierte Bundeskanzler Brandt während des Kasseler Treffens vom 21. Mai 1970 in Punkt 20:

»Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik werden auf der Grundlage des zwischen ihnen zu vereinbarenden Vertrages die notwendigen Vorkehrungen treffen, um ihre Mitgliedschaft und Mitarbeit in internationalen Organisationen zu regeln.«[61]

Während die Bundesregierung die Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen als Ergebnis nach Abschluß des Grundvertrages beabsichtigte, betrachtete die DDR gerade die unmittelbare gleichberechtigte Mitarbeit in internationalen Organisationen als Ausdruck der Nichtdiskriminierung für die laufenden Verhandlungen, ein Zurückstellen dagegen als Fortsetzung der Hallstein-Doktrin.

Trotz verschiedener Äußerungen der DDR-Führung, daß diese Haltung der Bundesregierung die innerdeutschen Verhandlungen belaste, wurde sie faktisch weitgehend hingenommen. Der Handlungsspielraum der DDR war gering, zumal eine Mitgliedschaft in internationalen Organisationen ohne Stillhalten der Bundesrepublik noch unmöglich war, darüber hinaus die Aufnahme in die Vereinten Nationen auch Gegenstand der Verhandlungen zwischen Bundesrepublik und Sowjetunion bildete. Zwar findet Punkt 7 des sogenannten Bahr-Papiers:

»Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken bekunden ihre Bereitschaft, im Zuge der Entspannung in Europa und im Interesse der Verbesserung der Beziehungen zwischen den europäischen Ländern, insbesondere der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Schritte zu unternehmen, die sich aus ihrer entsprechenden Stellung ergeben, um den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Organisation der Vereinten Nationen und zu deren Sonderorganisationen zu fördern«,

keinen unmittelbaren Niederschlag im Text des Moskauer Vertrags vom 12. August 1970, doch hätte ein einseitiges Vorgehen der DDR in diesem Stadium zumindest retardierend auf die bilateralen Verhandlungen im internationalen Handlungsgefüge gewirkt. Auch deshalb kam es nach dem Erfurter Treffen, auf Wunsch der DDR, zu einer ›Denkpause‹. Nach Abschluß der Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit der UdSSR vom 12. August 1970 und mit der Volksrepublik Polen vom 7. Dezember 1970 und der weitestgehenden Klärung der Berlin-Frage im ›Vierseitigen Abkommen über Berlin vom 3. September 1971‹ begannen die Verhandlungen über den Grundvertrag.

Schon vor Unterzeichnung des ›Vertrages über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik‹ vom 21. Dezember 1972, der wie der Moskauer Vertrag vom Bekenntnis zu den Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen bestimmt ist, bestätigen die Staatssekretäre Kohl und Bahr im Briefwechsel vom 8. November 1972 folgendes:

»Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik (Bundesrepublik Deutschland) hat zur Kenntnis genommen, daß die Regierung der Bundesrepublik Deutschland (Deutsche Demokratische Republik) in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland (Deutschen Demokratischen Republik) die notwendigen Schritte zur Erlangung der Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen einleitet.
Beide Regierungen werden sich über den Zeitpunkt der Antragstellung, informieren.«[62]

Damit war, wie Staatssekretär Kohl bei der Paraphierung erklärte, »ein längst überfälliger Schritt getan und zugleich ein Beitrag zur Universalität der Weltorganisation geleistet«[63].

VI. 1972—1973 Gleichberechtigte Mitgliedschaft

Der weitere Weg der DDR in die Vereinten Nationen ist nicht mehr ein Kampf um gleichberechtigte Mitgliedschaft, sondern gleicht dem zwangsläufigen Mechanismus internationaler Handlungssysteme:

Am 4. Dezember 1972 überreichte der Ständige Beobachter der DDR bei den Vereinten Nationen, Botschafter Dr. Horst Grunert, Generalsekretär Waldheim sein Beglaubigungsschreiben, am 13. Dezember 1972 beschließt der Wirtschafts- und Sozialrat einstimmig, die DDR als Vollmitglied in die Europäische Wirtschaftskommission aufzunehmen, am 16. Dezember 1972 werden die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik von der Generalversammlung zu Mitgliedern des neugebildeten UN-Verwaltungsrates für Umweltfragen gewählt, am 29. Dezember 1972 übergibt die DDR ihre Beitrittsdokumente zum Weltpostverein und zum Internationalen Fernmeldeverein, am 2. Februar 1973 tritt sie der Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen von 1961 bei, am 23. Februar 1973 wird die DDR Mitglied der UNCTAD.

Hand in Hand mit der Repräsentation in internationalen Organisationen geht die bisher zurückgehaltene, aber nicht mehr aufhaltbare Aufnahme diplomatischer Beziehungen.

In knapp fünf Monaten erfolgte die Vereinbarung oder die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu 48 Staaten — dieser Boom beweist zweierlei:

1. Die Deutsche Demokratische Republik ist von der Völkergemeinschaft als souveräner, im internationalen politischen und wirtschaftlichen System gleichberechtigter Staat anerkannt.
2. Die von den früheren Bundesregierungen betriebene Politik der Isolation der DDR mag während des Kalten Krieges in Einklang mit dem internationalen Kräfte- und Handlungssystem gestanden haben, heute birgt sie die Gefahr der Isolation der Bundesrepublik in sich.

Noch ist der Wandel von Konfrontation zu Kooperation nicht festzustellen. Wie weit dieser Wandel für die Bundesrepublik wünschbar und notwendig ist, mag dahinstehen. Doch wird die Eigendynamik internationaler Organisationen beträchtliche Rückwirkungen auf das Verhältnis der beiden deutschen Staaten zueinander haben. Der den internationalen Handlungssystemen inhärente Zwang zum Kompromiß wird vor allem die bislang stärker bi- als multilateral denkende Bundesrepublik zu einer eigenständigen UN-Politik zwingen[64].

Anmerkungen

1 Resolution des Sicherheitsrates vom 22. Juni 1973 (UN-Doc. S/Res/335).
2 Ernst-Otto Czempiel, Macht und Kompromiß. Die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen 1956—1970, Düsseldorf 1971.

3 Dröge/Münch/Puttkamer, Die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinten Nationen, München 1966.
4 Scheuner/Lindemann (Hrsg.), Die Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland, München 1973.
5 Vgl. Geschichte der Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin (Ost) 1968, S. 476.
6 Vgl. dazu die Beiträge zum Ausbruch des Koreakrieges, in: VN 2/1972.
7 Herbert Kröger, Die Deutsche Demokratische Republik und die Vereinten Nationen, in: UNO-Bilanz 1969/70, Berlin (Ost) 1970.
8 Dokumente zur Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik, Band I, S. 99; zu Hintergründen und Auffassung der DDR hinsichtlich der Funktion internationaler Organisationen grundlegend: Harald Rose, Die Mitarbeit der Deutschen Demokratischen Republik in internationalen Organisationen, in: Zur Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1964, S. 156 ff.
9 Zusammenfassende Darstellungen zur Rechtslage Deutschlands aus DDR-Sicht: Die Völkerrechtssubjektivität der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin (Ost) 1970; Herbert Kröger, Adenauers Identitätstheorie und die völkerrechtliche Stellung der DDR, in: Deutsche Außenpolitik 1957, S. 353 ff.
Aus der Sicht der Bundesrepublik: Rudolf Schuster, Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit politischer und rechtlicher Gesichtspunkte, München 1963; Adolf Arndt, Der deutsche Staat als Rechtsproblem, Berlin 1960; Bieberstein, Zum Problem der völkerrechtlichen Anerkennung der deutschen Regierungen, Berlin 1959, m. w. N.
10 Resolution des Wirtschafts- und Sozialrates vom 9. Dezember 1955; wobei zum damaligen Zeitpunkt die UNESCO die einzige Sonderorganisation war, die zur Aufnahme neuer Mitglieder die Bestätigung durch den Wirtschafts- und Sozialrat brauchte; zur rechtlichen Beurteilung auch dieser Entscheidung vgl. Kirsten/Rose/Süß, Das Prinzip der Universalität erfordert die gleichberechtigte Mitarbeit der Deutschen Demokratischen Republik in der ECE, in: Staat und Recht, Berlin (Ost) 1964, S. 126 ff.
11 So Manfred Hättich, Die deutsche Mitarbeit in der UNESCO,in: Europa-Archiv 1955, S. 832; zur DDR-Politik in der UNESCO vgl. die Memoranden der DDR-Regierung, und zusammenfassend: Günther Gräfe, 25 Jahre UNESCO, in: UNO-Bilanz 1970/71, Berlin (Ost) 1971.
12 Czempiel, aaO (Anm. 2), S. 160 ff.
13 Resolution des Wirtschafts- und Sozialrates vom 28. März 1947; zu Gründung und Entwicklung der Tätigkeiten vgl. Economic Commission for Europe, Compendium of Resolutions and Decisions 1947—1964; United Nations 1965, E/ECE/574.
14 Vgl. Vladimir Velebit, Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa durch die ECE, in: VN 3/1967, S. 69 f.
15 Czempiel, aaO (Anm. 2), S. 162.
16 Resolution des Wirtschafts- und Sozialrates vom 15. Dezember 1955, die die Grundlage der Entscheidung der ECE im Februar 1956 bildete.
17 Dokumente, aaO (Anm. 8), S. 303 ff.
18 Dokumente, aaO (Anm. 8), Band III, S. 281, wobei Art. 1 des Vertrages ausdrücklich bestimmt: »Die vertragsschließenden Seiten bestätigen feierlich, daß die Beziehungen zwischen ihnen auf völliger Gleichberechtigung, gegenseitiger Achtung der Souveränität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten beruhen.«
19 Zur Mitarbeit der DDR in der ECE vgl. Gerda Zemann, Die Mitarbeit der DDR in der Europäischen Wirtschaftskommission der UN, in: Deutsche Außenpolitik, 1957, S. 56 ff.; Günter Hinkel, 25 Jahre Wirtschaftskommission der UNO für Europa, in: UNO-Bilanz 1971/72, S. 85 ff.
20 Vgl. Aufstellung der Zuwendungen in: Compendium of Resolutions and Decisions 1947—1964, United Nations 1965, E/ECE/574, und jeweils in Heft 1 der laufenden Jahrgänge der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN.
21 Rudolf Schwarz, Zwanzig Jahre UN-Wirtschaftskommission für Europa, in: VN 3/1967, S. 72.
22 Vgl. auch Kruse, Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, in: Europa-Archiv 1967, S. 435 ff.; Rudolf Schwarz, Tagung der Europäischen Wirtschaftskommission in Genf, in: VN 3/1964, S. 101 ff.
23 Czempiel, aaO (Anm. 2), S. 162 ff., gegenteiliger Ansicht Schwarz, aaO (Anm. 21), S. 72.
24 Czempiel, aaO (Anm. 2), S. 164.
25 Erklärung gemäß Regel 58 der Verfahrensordnung des Sicherheitsrates; Text in der Anlage zum Antrag des Vorsitzenden des Staatsrates der DDR auf Aufnahme der Deutschen Demokratischen Republik in die Organisation der Vereinten Nationen vom 28. Februar 1966, UN-Doc. A/6283; zit. nach Dokumente, aaO (Anm. 8), Band XIV, 1. Halbband, Berlin (Ost) 1970, S. 640.
26 Einzelheiten zum Hergang s. Otto Leichter, Pankow beantragt die Mitgliedschaft in der UNO — Die Geschichte einer mißglückten Aktion, in: VN 3/1966, S. 80 ff.
27 In der Einführung zu seinem Jahresbericht 1963/64 hatte U Thant angeregt, daß derzeit nicht in New York vertretene Länder instand gesetzt werden sollten, Kontakte zu der Weltorganisation aufzunehmen, s. Introduction to the Annual Report of the Secretary General on the Work of the Organisation, 16. Juni 1963 — 15. Juni 1964, UN-Doc.A/5801/Add. 1, S. 11; die Haltung zugunsten der DDR wurde von den Westmächten heftig angegriffen, vgl. Leichter, Deutsche Belange in der UN berührt, in: VN 1/1965, S. 12 ff.
28 UN-Doc. S/1792 und UN-Doc. A/6283, wobei sich die Noten aller sozialistischen Staaten anschlossen, Weißrußland und die Ukraine ihre Stellungnahme jedoch durch die Sowjetunion übermitteln ließen; Bulgarien war zu dem Zeitpunkt, neben der Sowjetunion, das einzige kommunistische Mitglied des Sicherheitsrates.
29 UN-Doc. S/7184; Einzelheiten bei Leichter, aaO (Anm. 26), S. 84.
30 Czempiel, aaO (Anm. 2), S. 121.
31 Besonders deutlich: Herbert Kröger, Das Universalitätsprinzip und die Wirksamkeit der UNO, in: UNO-Bilanz 1970/71, S. 18 ff. — Memorandum des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der Deutschen Demokratischen Republik zum Antrag auf Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen vom März 1966, UN-Doc.A/6283; vgl. Dokumente, aaO (Anm. 8), 1966, S. 650; Text auch in: VN 3/1966, S. 86 ff.
32 Memorandum, Dokumente, aaO (Anm. 31), S. 641.
33 Memorandum, Dokumente, aaO (Anm. 31), S. 642.
34 Memorandum, Dokumente, aaO (Anm. 31), S. 643.
35 Memorandum, Dokumente, aaO (Anm. 31), S. 644.
36 Memorandum, Dokumente, aaO (Anm. 31), S. 650, Telegramm des Stellvertreters des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten der Deutschen Demokratischen Republik an den Vorsitzenden des Sonderausschusses der Vereinten Nationen über den Stand der Verwirklichung der Deklaration über die Gewährung der Unabhängigkeit an die kolonialen Länder und Völker vom 7. April 1966, in: Dokumente, aaO (Anm. 31), S. 672.
37 Schreiben des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten der DDR an den Generalsekretär der Vereinten Nationen vom 10. Januar 1966, Erklärung der Regierung der DDR zur Deklaration der XX. Vollversammlung der Vereinten Nationen über die Unzulässigkeit der Einmischung in innere Angelegenheiten . . ., in: Dokumente, aaO (Anm. 31), S. 622 ff.; S. 624 ff.

Die Sitzungsräume der beiden wichtigsten Hauptorgane der UNO, Generalversammlung und Sicherheitsrat, sind mit den Errungenschaften der modernen Nachrichtenübermittlung ausgestattet. Hier sehen wir die ZDF-Korrespondentin Ingeborg Wurster, wie sie in den Sendekabinen einen Kommentar über die gerade stattfindende Behandlnug der deutschen Aufnahmeanträge im Sicherheitsrat am 21. (und 22.) Juni via Satellit nach der Bundesrepublik spricht. Hinter Frau Wurster das Hufeisenrund des Ratstisches.

38 Memorandum des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der DDR vom August 1966 zum Antrag der Deutschen Demokratischen Republik auf Aufnahme in die Organisation der Vereinten Nationen, UN-Doc. S/7508; zit. nach Dokumente, aaO (Anm. 8), Band XIV, 1. Halbband, S. 684.

39 Vgl. Herbert Haschke und Siegfried Zachmann, Die Stellung der Deutschen Demokratischen Republik im Weltpostverein, in: Deutsche Außenpolitik, 1958, S. 579 ff.; Harald Rose und Herbert Haschke, Die Deutsche Demokratische Republik ist Mitglied im Weltpostverein, in: Deutsche Außenpolitik, 1959, S. 759 ff. Die belgische Regierung als Depositarstaat hatte den Antrag der DDR, obwohl früher eingereicht als der der Bundesrepublik, nicht weitergeleitet, wodurch die Bundesrepublik Deutschland den Platz ›Deutschland‹ im Weltpostverein einnahm; eine ›offizielle‹ Aufnahme erfolgte dann (nochmals) im Jahre 1972.

40 Vgl. Haschke-Zachmann, aaO (Anm. 39), wobei die DDR 30 vH, die Bundesrepublik 70 vH des Gesamtbeitrages für Deutschland zahlte.

41 Vgl. neben dem Wortlaut der Texte, Telegramme und Memoranden, in: Dokumente, aaO (Anm. 8), Band XIV—XVIII, die Zusammefassungen von Klaus-Dieter Ernst, die XXIII. UNO-Vollversammlung und die Abrüstung, in UNO-Bilanz 1968/69, Berlin (Ost) 1969, S. 53 f.; Peter Alfons Steiniger, Internationale Sicherheit — Schlüsselfrage der XXIV. UNO-Vollversammlung, in: UNO-Bilanz 1969/70, Berlin (Ost) 1970, S. 9 ff.; ders., Das Programm der Vereinten Nationen zur Stärkung der internationalen Sicherheit, in: UNO-Bilanz 1970/71, Berlin (Ost) 1971, S. 8 ff.

42 Einen guten Überblick gibt Werner Titel, Umwelt-Resolution der UNO und sozialistische Landeskultur der Deutschen Demokratischen Republik, in: UNO-Bilanz 1969/70, S. 150 ff.; ders., Probleme des Umweltschutzes und die Vereinten Nationen, in: UNO-Bilanz 1970/71, S. 101 ff.; Gerd Höhne und Lothar Bader, Umweltschutz erfordert gleichberechtigte Zusammenarbeit aller Staaten, in: UNO-Bilanz 1971/72, S. 57, wo auch die Isolation der DDR anläßlich der Stockholmer Konferenz heftig kritisiert wird.

43 Zusammenfassend Hartwig Busse, 25 Jahre Organisation der Vereinten Nationen — 25 Jahre Kampf gegen den Kolonialismus, in: UNO-Bilanz 1969/70, Berlin (Ost) 1970, S. 47 ff.; Wolfgang Spröte, Die Internationale Entwicklungsdekade der UNO und die Vorschläge der sozialistischen Staaten, in: UNO-Bilanz 1970/71, S. 59 ff., m. w. N.

44 Vgl. E. Moldt, Die Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik und die Mitgliedschaft in den Weltorganisationen, in: Neues Deutschland vom 8. Juli 1971; Harald Rose, Die Mitarbeit der Deutschen Demokratischen Republik in internationalen Organisationen, in: Zur Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik (Ost) 1964, S. 176 ff.

45 Antrag der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik auf Mitgliedschaft in der Weltgesundheitsorganisation, in: Dokumente, aaO (Anm. 8), Band XVI, 2. Halbband.

46 Vgl. Elfriede Krüger, Der Antrag der ›Deutschen Demokratischen Republik‹ auf Aufnahme in die Weltgesundheitsorganisation, in: VN 4/1968, S. 117.

47 Wobei sich die Sowjetunion nicht unter den Einbringern des Resolutionsentwurfes befand.

48 Stellungnahme des Sprechers der Bundesregierung, Ministerialdirektor Dr. Paul Frank vom Auswärtigen Amt, zum Aufnahmeantrag der Deutschen Demokratischen Republik am 9. Mai 1968, Text in: VN 4/1968, S. 118.

49 Vgl. Erklärung der DDR zum Antrag auf Mitgliedschaft in der WHO vom 23. April 1970, in: Dokumente, aaO (Anm. 8), Band XVIII, 2. Halbband, S. 998 ff.

50 Antrag und Begründung in: Dokumente, aaO (Anm. 8), Band XVIII, 2. Halbband, S. 997 ff.

51 Erklärung des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der Deutschen Demokratischen Republik zum Antrag der Deutschen Demokratischen Republik auf Mitgliedschaft in der Weltgesundheitsorganisation vom 15. Mai 1970, in: Dokumente, aaO (Anm. 8), S. 1006.

52 Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt vom 28. Oktober 1969, in: Protokoll der 5. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 28. Oktober 1969.

53 Text in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 28 vom 27. Februar 1970, S. 281 ff.

54 Aufnahmeantrag vom 17. März 1970, vgl. Anm. 50.

55 Schreiben des Außenministers der DDR, Otto Winzer, an den Präsidenten der XXV. Plenartagung der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa vom 14. April 1970 s. E/ECE XXV/Misc. 1; deutscher Text, in: Dokumente, aaO (Anm. 31), 1970, S. 1007.

56 Antrag der Regierung der DDR auf Mitgliedschaft in der UNESCO vom 5. August 1970 mit ausführlichem Memorandum, in: Dokumente, aaO (Anm. 31), 1970, S. 990 ff.; Memorandum auch Dokument Nr. 85 EX/INF/2.

57 Text auch in: Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Hrsg. Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen, Bonn 1973, S. 50.

58 Zit. nach Die Entwicklung der Beziehungen, aaO (Anm. 57), S. 61.

59 Grundsätzliche Ausführungen von Bundeskanzler Willy Brandt anläßlich des Erfurter Treffens vom 19. März 1971, zit. nach: Die Entwicklung der Beziehungen, aaO (Anm. 57), S. 63 ff.

60 Die Entwicklung der Beziehungen, aaO (Anm. 57), S. 65.

61 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 70 vom 22. März 1970; Die Entwicklung der Beziehungen, aaO (Anm. 57), S. 72.

62 Bulletin, aaO (Anm. 61), Nr. 155 vom 8. November 1972; Text auch, in: Die Entwicklung der Beziehungen, aaO (Anm. 57), S. 129 ff.

63 Bulletin, aaO (Anm. 61), Nr. 156 vom 10. November 1972; Die Entwicklung der Beziehungen, aaO (Anm. 57), S. 128.

64 Ähnlich auch Hanns Heinz Holz, BRD und DDR in die UNO, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1970, S. 798.

Die Bundesrepublik Deutschland und die Südafrika-Debatten in der UNO

unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der OAU

DR. KLAUS FRHR. VON DER ROPP

Die Apartheid-Politik der Republik Südafrika in ihrer gegenwärtigen Form zählt zu den besonderen Mißständen unserer Zeit. Das gilt vor allem für die sogenannte Kleine Apartheid, durch die die nichtweiße Mehrheit der Bevölkerung im Alltagsleben, besonders am Arbeitsplatz, in peinlicher Weise gedemütigt wird. Andererseits haben die westlichen Industrienationen, darunter die Bundesrepublik Deutschland, intensive politische und wirtschaftliche Beziehungen zu Südafrika, deren Abbruch die meisten Mitgliedstaaten der UNO fordern, damit Südafrika seine Politik der Apartheid aufgibt. Der nachstehende Beitrag soll ein Beispiel dafür sein, welche Probleme auf die Bundesrepublik Deutschland zukommen, wenn sie in Kürze Mitglied der Vereinten Nationen sein wird und Stellung beziehen muß. – Der Autor kennt die Verhältnisse in Afrika aus jahrelanger eigener Anschauung; er ist Referent bei der Stiftung ›Wissenschaft und Politik‹ in Ebenhausen.

I. Vorbemerkungen

Nur wenige Problemkreise haben Vollversammlung und Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in den zurückliegenden 25 Jahren so intensiv beschäftigt wie die Frage nach dem künftigen politischen und rechtlichen Status des ehemals deutschen Protektorates Südwestafrika, im Sprachgebrauch der Vereinten Nationen (VN) ›Namibia‹ genannt[1], und die südafrikanische Rassenpolitik. Zur Zeit fehlt jeder Anhaltspunkt dafür, daß sich die Interessen der angesprochenen VN-Organe verlagern werden. Eher dürfte, nicht zuletzt unter dem Einfluß von 41 afrikanischen VN-Mitgliedern, das Gegenteil der Fall sein. Denn nach Auffassung dieser 41, in der Organisation für Afrikanische Einheit (OAE, gebräuchlicher: OAU) zusammengeschlossenen und dort sehr weitgehend mit einer Stimme sprechenden Staaten haben die VN nicht nur die Funktion eines Diskussionsforums sondern darüber hinaus die eines aktiven Mitstreiters zur Beseitigung der weißen Minderheitssysteme im Süden Afrikas[2]. Noch viel stärker als bisher schon wird die BRD nach ihrem Beitritt zu den VN vor dem Dilemma stehen, einerseits – entgegen allen immer wieder vorgebrachten Forderungen der OAU-Länder und anders als etwa die DDR – eine Vielzahl offener Kontakte insbesondere zu Süd- und Südwestafrika/Namibia zu unterhalten und andererseits um die Erhaltung ihrer im übrigen problemfreien und durchaus guten Beziehungen zu nahezu allen OAU-Staaten bemüht zu sein.

II. Zur südafrikanischen Rassenpolitik

Die alljährlichen Debatten der VN zu südafrikanischen Fragen wurzeln vor allem in der Weigerung Pretorias, seine unbestreitbare diskriminierende Rassenpolitik zugunsten eines Systems vollständiger Integration im sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereich aufzugeben (›one-man-one-vote‹) und so seine sich aus dem Vorhandensein einer ausgesprochen heterogenen Bevölkerung ergebenden, zweifelsfrei einzigartigen Probleme einer radikalen Lösung zuzuführen.