

Eigenstaatlichkeit ohne Souveränität?

Das Souveränitätsnarrativ in der Außenpolitik der DDR
zwischen Abhängigkeit, Legitimationsdruck und Systemkonkurrenz

INES SOLDWISCH 

1. Einleitung

Seit jeher ist das Konzept der Souveränität nie nur deskriptiv und normativ gewesen. Es ist auf die innere und äußere Staatlichkeit angewendet worden, nach innen als uneingeschränkter Gestaltungsfreiraum des Staates, nach außen als völkerrechtlicher Alleinvertretungsanspruch des Nationalstaates.¹ Seit Mitte des 20. Jahrhunderts – durch die Intensivierung der internationalen Beziehungen, die Verlagerung von Souveränität auf supranationale und intergouvernementale Ebenen, schließlich durch das internationale Völkerrecht – ist die staatenzentrierte Auffassung von Politik und damit der traditionelle Begriff von Souveränität zunehmend in Frage gestellt. Dennoch wird er bis heute als Legitimationsbegriff und Deutungsmuster verwendet, im Sinne des Selbstbestimmungsrechts des Staates und seiner völkerrechtlichen Unverletzlichkeit. Ein Blick zurück in die Geschichte der Nationalstaaten und ihre internationale Eingebundenheit gibt Aufschluss darüber, wie wichtig und konstitutiv dieser Begriff für den eigenen Staat war und heute auch vielerorts noch ist. Einige Kernelemente des Souveränitätsbegriffs helfen also, Identitäts-, Herrschafts- und Machtstrukturen zu deuten, Machtdependenzen zu identifizieren und miteinander in Verbindung zu setzen. Ein Kernelement, das den Souveränitätsbegriff seit der Frühen Neuzeit prägt, ist die Konkurrenz unter formal Gleichrangigen. Schon bei dem berühmten französischen Staatstheoretiker Jean Bodin wird Souveränität 1576 als ein Mittel verstanden, um konkurrierende politische Ansprüche zurückzuweisen, namentlich der vermeintlichen Universalmächte Papst und Kaiser.

In Bezug auf die beiden deutschen Staaten DDR und BRD, die hier im Mittelpunkt stehen, trifft diese bewusst konkurrierende politische Abgrenzung auf ganz besondere Weise zu. Die Deutsche Demokratische Republik und die Bundesrepublik Deutschland begründeten sich 1949 gleichermaßen in der Idee der Volkssouveränität, die außenpolitisch stark eingeschränkt blieb. Erst der Zwei-plus-Vier-Vertrag 1990 gestand

1 Lexikon der Politik, hg. von Dieter Nohlen, Bd. 7: Politische Begriffe, München 1998, S. 586.

in Artikel 7.2 Deutschland die volle Souveränität zu. Diese galt gleichermaßen für die inneren und die äußeren Angelegenheiten.²

In Bezug auf den ostdeutschen Staat, der hier im Fokus steht, geht es darum, seine eigens entwickelten Souveränitätsnarrative zu untersuchen. Sie beruhen auf der Idee der Eigenstaatlichkeit, erhielten allerdings zugleich eine ganz spezifische Ausprägung 1. durch die bewusste Abgrenzung vom westlichen Deutschland, 2. durch die bewusste Abgrenzung von der westeuropäischen Integration, 3. durch die Ausrichtung auf die Sowjetunion als moralisches und gesellschaftliches Vorbild, 4. durch die Akzeptanz der Sowjetunion als machtpolitisches Zentrum des Ostblocks, 5. durch die nur eingeschränkte Zustimmung des eigenen Volkes zum realsozialistischen deutschen Teilstaat, der immer der bessere Staat sein wollte.

Den Fokus meiner Argumentation werde ich auf die ersten vier Punkte legen, die die Außenpolitik der DDR bestimmten, auf die Bemühungen um Anerkennung des völkerrechtlichen Vertretungsanspruchs des ostdeutschen Staates. Ich unterscheide zwei Phasen: erstens die Phase der defensiven Abwehr westdeutscher Alleinvertretungsansprüche (Hallstein-Doktrin) und der Systemstabilisierung von 1949 bis 1972 und zweitens die Phase der Anerkennung der DDR in der internationalen Staatengemeinschaft von 1972 bis 1989/90, mit der Folge einer verschärften Systemkonkurrenz zwischen den beiden deutschen Staaten auf außenpolitischem Feld.

Bisher ist von der Forschung noch keine Einigung darüber erzielt worden, inwieweit und wann die DDR souveräner Partner, unterlegener Juniorpartner, Objekt sowjetischer Blockpolitik oder Satellitenstaat gewesen ist.³ Das Gleiche gilt für die Frage, wie sich die Innen- und Außenpolitik der DDR in Hinblick auf den Moskauer Einfluss, die innere Sowjetisierung und die Systemkonkurrenz mit dem Westen entwickelt hat.⁴ Es herrscht in der aktuellen Forschung Übereinstimmung

2 Vertrag vom 12. September 1990 über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland (Zwei-plus-Vier-Vertrag), in: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/ausenpolitik/themen/internationales-recht/-/240218> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

3 Vgl. beispielhaft Hermann Wentker: Zwischen hochgesteckten Zielen und internationaler Realität, Planung in der Außenpolitik der DDR, in: Plan und Planung. Deutsch-deutsche Vorgriffe auf die Zukunft, hg. von Elke Seefried und Dierk Hoffmann, Berlin 2018, S. 149-163.

4 Vgl. den Forschungsüberblick bei: Joachim Scholtyseck: Die Außenpolitik der DDR (= Enzyklopädie Deutscher Geschichte. Bd. 69), München 2003; Zwei plus Vier. Die internationale Gründungsgeschichte der Berliner Republik, hg. von Tim Geiger, Jürgen Lillteicher und Hermann Wentker (Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Band 123), München 2021.

darüber, dass sich Phasen verstärkter Abhängigkeit mit Phasen größerer Eigenständigkeit abwechselten.⁵ Dennoch bleiben offene Fragen, nicht zuletzt durch mangelnden Zugang zu russischen Archiven. Ostdeutsche Historiker betonten bis 1989 – wie ich zeigen werde – stets die uneingeschränkte Souveränität der DDR.⁶ Doch diese Position gehört in den Bereich der Geschichtswissenschaft als Herrschaftswissenschaft und ist ein anderes großes Thema.

Es geht im Folgenden konkret um Grenzen und Strategien der Außenpolitik der DDR, um systemische Eingebundenheit, um eigene und fremde außenpolitische Bestimmungsfaktoren. Diese changierten in der DDR gegenüber der bestimmenden Sowjetmacht zwischen Verpflichtung, Systemgebundenheit und Selbstbehauptung, wie ich zeigen werde.

2. *Determinanten der ostdeutschen »Souveränität«*

Die DDR begründete sich in der Idee der Volkssouveränität. Es ist Hermann Wentker zuzustimmen, wenn er formuliert: Die Planung der Außenpolitik

beruhte auf einer ideologisch begründeten Zukunftsgewissheit: Die DDR würde ihre Zukunft auf bestmögliche Art meistern, weil sie (im marxistisch-leninistischen Verständnis) nach den Gesetzmäßigkeiten der historischen Entwicklung verfuhr.⁷

Diese Entwicklung war ideologisch vorgegeben und im Sinne einer staatlichen gelenkten Wissenschaft begründet. Dies belegen u. a. Texte der DDR-Geschichtswissenschaft, die im Sinne einer Herrschaftswissenschaft den Anspruch der DDR, ein souveräner Staat zu sein, als Legitimation dienten.⁸

Die Außenpolitik der DDR als Ausdrucksform von Souveränität war bis 1989/90 von der Vormachtstellung der Sowjetunion, der damit einhergehenden »Sowjetisierung« der DDR und der bewussten Abgrenzung zur Bundesrepublik und zum westlichen Europa bestimmt. Alle diese

5 Hermann Wentker: Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System 1949-1989, München 2007.

6 Z. B. DDR – Werden und Wachsen. Zur Geschichte der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin (Ost) 1974; Geschichte der Aussenpolitik der DDR, Abriß, Berlin (Ost) 1984; Wörterbuch der Aussenpolitik und des Völkerrechts, Berlin (Ost) 1980.

7 Wentker: Zwischen hochgesteckten Zielen (Anm. 3), S. 149.

8 Vgl. dazu: DDR – Werden und Wachsen (Anm. 6).

Komponenten spalteten innenpolitisch das ostdeutsche Volk in seinem Gefühl der Zugehörigkeit zum eigenen Staat – je nach politischer und gesellschaftlicher Position und Situation. Alle Komponenten wiederum determinierten das Ringen um die staatliche Souveränität. Souveränität bedeutet selbstbestimmtes Agieren, doch war sie für den ostdeutschen Staat eben nie selbstbestimmt, sondern eine Frage der Abstimmung mit der UdSSR, eine Frage der Abgrenzung zur Bundesrepublik und eine Frage des mangelnden Rückhalts in der eigenen Bevölkerung. Hier wird das Dilemma der DDR in der eigenen Legitimation deutlich. Ein Staat berief sich auf Volkssouveränität, hatte aber die Zustimmung des Volkes nur in Grenzen. Die DDR konnte ohne die Sowjetunion nicht existieren, wie sich 1989/90 deutlich zeigen sollte. Jahrzehntlang war die DDR dem »großen« Bruder verpflichtet, innen- und außenpolitisch: durch die eigene Anpassung und teilweise Übernahme des Systems auf politischem, wirtschaftlichem, kulturellem und wissenschaftlichem Gebiet. Die Souveränität, die der Staat trotzdem immer erreichen wollte, war ein äußerst labiles Konstrukt: Der Systemkonkurrent Bundesrepublik verweigerte die staatliche Anerkennung, der mangelnde innere Konsensus machte die DDR zu einem fragilen Staatsgerüst, das ohne die Unterstützung der Sowjetmacht einstürzte.

Die von mir dargebotenen Souveränitätsnarrative sind in sich nicht immer stringent, es lassen sich aber Entwicklungen projizieren, die deutlich machen, dass ostdeutsche Politik nach innen und außen immer zwischen Ideologie und Realitätspolitik abgewogen werden musste. Die erste Phase nenne ich die Phase zwischen Systemstabilisierung und Defensive.

3. Die DDR zwischen Systemstabilisierung und Defensive: 1949-1972

Die Jahre 1954, 1955, 1961 und 1969 treten als zeitliche Hauptzäsuren neben anderen kleineren hervor. Die »Erklärung der Sowjetregierung vom 25. März 1954 über die Gewährung der Souveränität an die Deutsche Demokratische Republik« besagte in Absatz 1, dass die Sowjetunion gleiche Beziehungen mit der DDR aufnehme wie mit souveränen Staaten. Die Sowjetunion behalte lediglich die Funktionen, so im Absatz 2, welche die Sicherheit und Verpflichtungen aus dem Viermächteabkommen gewährleisten würden. Gleichzeitig habe die Sowjetunion zur Kenntnis genommen, dass sich die Regierung der DDR dazu bereitkläre, Verpflichtungen aus dem Potsdamer Abkommen zu übernehmen, auch solche, die sich aus dem zeitweiligen Aufenthalt sowjetischer Truppen er-

geben. Absatz 3 sah vor, dass die UdSSR die Überwachung der staatlichen Organe der DDR aufheben werde. Die Aufgaben der Hohen Kommissare der Sowjetunion wurden auf den Kreis der Sicherheitsfragen und der Verbindung zu den anderen Besatzungsmächten beschränkt.⁹

Die Erklärung des Ministerrats der DDR zwei Tage später, am 27. März 1954, enthielt teilweise den gleichen Wortlaut wie die der Sowjetregierung. Sie wurde im Zentralorgan der SED *Neues Deutschland* (ND) publiziert und inszenierte die souveräne Staatlichkeit. So war dort zu lesen:

Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik stellt mit Genugtuung fest, dass ihre unbeirrbar Politik des Friedens und der Demokratie, die dem Potsdamer Abkommen entspricht, zur Verkündigung der Souveränität der Deutschen Demokratischen Republik geführt hat. Die Deutsche Demokratische Republik ist jetzt ein souveräner Staat, der in Übereinstimmung mit den Viermächtevereinbarungen eine Politik der Demokratie, des Friedens und der Sicherheit in Europa durchführt.¹⁰

Die Erklärung der drei Westmächte, die dieser Auslegung nachdrücklich widersprach, folgte *stante pede* am 8. April 1954. Sie bezeichnete die DDR als »sogenannte Deutsche Demokratische Republik« und bezweifelte die Glaubwürdigkeit beider Erklärungen durch die Erfahrung der Realpolitik der Jahre zuvor. Die westlichen Alliierten formulierten:

Diese Erklärung scheint den Eindruck hervorrufen zu wollen, dass der Deutschen Demokratischen Republik die Souveränität gewährt sei. Dies ändert nichts an der tatsächlichen Lage in der sowjetischen Zone. Die sowjetische Regierung behält sich dort auch fernerhin die effektive Kontrolle vor.¹¹

Damit war die Souveränität des »ostdeutschen Regimes« nicht anerkannt. Vielmehr werden die westlichen Alliierten »weiterhin die Regierung der Bundesrepublik als die einzig frei gewählte und rechtmäßig konstituierte Regierung in Deutschland anerkennen.«¹² Diese Position bestätigten die Staats- und Regierungschefs auf der Londoner Neunmächtekonferenz im September/Oktober 1954.

Den Status quo des Oststaates im osteuropäischen Bündnissystem schien dies nicht zu berühren. Die Zukunft des sozialistischen Staates

9 Europa-Archiv, IX 1954, S. 6534 f.

10 Neues Deutschland vom 28. 3. 1954, in: <https://www.nd-archiv.de/ausgabe/1954-03-28> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

11 Europa-Archiv (Anm. 9); S. 6537.

12 Ebd.

war vorgezeichnet und sozialistisch verklärt. Am 7. August 1954 beschloss die Sowjetregierung, alle Befehle und Anordnungen der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) aufzuheben, die diese im Zeitraum 1945 bis 1953 auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet getroffen hatte.¹³ Dies suggerierte eine staatliche Eigenständigkeit, die realpolitisch in der Geschichte der DDR nie bestanden hatte.

Nicht nur die politisch Verantwortlichen, sondern auch die DDR-Historiografie kolportierte über Jahrzehnte hinweg das Narrativ der Friedenssicherung durch den Osten gegenüber der Gefahr der Militarisierung des Westens. In seinem Buch *Auf dem Weg nach Helsinki* schrieb der DDR-Historiker Ernst Laboor 1977 der Sowjetunion und in zweiter Linie der DDR und den anderen Ostblockstaaten die Verantwortung dafür zu, »den Auftrag von Jalta und Potsdam zu Ende [zu] führen und dauerhafte friedliche Verhältnisse im Zentrum des Kontinents [zu] schaffen«.¹⁴ In diesem Sinne wurde auch die Verantwortung der Sowjetunion interpretiert, etwa in der von der Akademie der Wissenschaften publizierten Geschichte der DDR, die Rolf Badstübner, Horst Bednarek und Waltraud Falk 1974 als Kollektivarbeit vorlegten:

Das sowjetische Friedensprogramm war darauf ausgerichtet, eine Aufrüstung der BRD und ihre Eingliederung in die NATO zu verhindern. Es berücksichtigte die noch vorhandenen Möglichkeiten zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands auf demokratischer Grundlage.¹⁵

Schon die Verwendung des Begriffs Friedensprogramm macht die Instrumentalisierung auch der Geschichtswissenschaft als Herrschaftswissenschaft deutlich. Dass die sowjetischen Vertreter die Außenministerkonferenz verlassen hatten, der Friedensvertrag zwischen Sowjetunion und DDR am 25. März 1954 geschlossen wurde, passte in das Narrativ des friedliebenden souveränen Staates. Die DDR-Geschichtswissenschaft legte beides als einen wie auch immer gearteten politisch-strategischen Plan aus. Damit lag die Wissenschaft auf einer Linie mit der politischen Führung, die oben angesprochene Zukunftserwartung und Zukunftszuversicht stach hervor, sie hatte jedoch auch keine andere Wahl.

13 Ebd., S. 6877.

14 Ernst Laboor: *Auf dem Weg nach Helsinki 1954-1975. Die Berliner Außenministerkonferenz 1954 – Beginn des Kampfes der Sowjetunion um die Gesamteuropäische Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (Schriften des Zentralinstituts für Geschichte, 51), Berlin (Ost) 1977, S. 47.

15 DDR – Werden und Wachsen (Anm. 6); S. 256.

Die Bundesrepublik und ihre westliche Gründungsgeschichte wurde von den Autorinnen und Autoren in dieser Logik zwangsweise als permanente Bedrohungsgeschichte, als Geschichte des Imperialismus, als Geschichte der Remilitarisierung eines Staates, als Geschichte der Integration »in das System imperialistischer multilateraler ökonomischer, politischer und militärischer Pakte«¹⁶ erzählt. Dem gleichen Wortduktus folgend hieß es über die Gründungsgeschichte des eigenen sozialistischen Staates, dass er »nach der Spaltung Deutschlands durch das Komplott der internationalen und der westdeutschen Großbourgeoisie die DDR entstanden war und sich als sozialistischer Staat entwickelte«.¹⁷

Der 1954 zwischen Sowjetunion und DDR geschlossene Friedensvertrag enthielt einen Passus über die militärische Neutralität gegenüber dem Vertragsentwurf von 1952. Dies war neuartig und relevant, denn in der Lesart der DDR-Historiografie würden die Diskussionen im westlichen Europa über die Etablierung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft zu Verminderung der Souveränität der Staaten Westeuropas führen.

Während die ›EVG‹ mit dem Plan der Abschaffung nationaler Armeen im Zeichen ernster Einschränkungen der Souveränität der beteiligten Staaten stand, ging die Sowjetunion in ihrem Friedensvertragsentwurf von der Wahrung der Souveränität des künftigen einheitlichen und demokratischen Deutschlands aus. Achtung der Souveränität und Gleichberechtigung großer wie kleiner Staaten sind überhaupt unverrückbare Grundzüge sowjetischer Außenpolitik.¹⁸

Dass die DDR politisch, militärisch und wirtschaftlich abhängig von der Sowjetunion war und bleiben sollte, spielte im eigenen Souveränitätsnarrativ keine Rolle. Im *Neuen Deutschland* wurde der »Vertrag über die Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der UdSSR« vom 20. September 1955 und der Weg dorthin als »Verhandlungen zwischen einer Regierungsdelegation der Deutschen Demokratischen Republik und einer Regierungsdelegation der Sowjetunion«¹⁹ bezeichnet. Ganz klar wurde durch den Wortgebrauch eine Ebenbürtigkeit suggeriert, die in der politischen Realität nie bestand. In Artikel 1 wurde beschworen:

16 Laboor: Auf dem Weg (Anm. 14); S. 47.

17 Ebd., S. 49.

18 Ebd., S. 50.

19 Artikel Erweiterte Scheinsouveränität für die DDR, in: Ost-Probleme, Vol. 7, Nr. 40, (7. Oktober 1955), S. 1565-1567, in: <https://www.jstor.org/stable/44925196> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

Die vertragschließenden Parteien bestätigen feierlich, dass die Beziehungen zwischen ihnen auf völliger Gleichberechtigung, gegenseitiger Achtung der Souveränität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten beruhen. In Übereinstimmung hiermit ist die Deutsche Demokratische Republik frei in der Entscheidung über Fragen ihrer Innenpolitik und Außenpolitik, einschließlich der Beziehungen zur Deutschen Bundesrepublik, sowie der Entwicklung der Beziehungen zu anderen Staaten.²⁰

Artikel 2 und 3 des Vertrages gaben unter den Formeln »aufrichtiger Zusammenarbeit« und »Beratung« in allen »wichtigen internationalen Fragen« der sowjetischen Seite die Gelegenheit, eben doch die formal zugestandene Souveränität einzuschränken. Ein prägnantes Beispiel war der Mauerbau von 1961. Ihm war eine Geschichte langwieriger Abhängigkeit in dieser Frage vorausgegangen, denn Moskau hatte seit 1953 Ersuchen Ulbrichts für einen Mauerbau mehrmals zurückgewiesen.

Dessen ungeachtet wurde das Errichten der Mauer als Entscheidung eines souveränen Staates inszeniert. Die Mauer sollte das eigene Volk gegen die imperialistischen Bestrebungen des Westens schützen. In Wahrheit diente sie dazu, die DDR durch die Flucht der Menschen nicht ausbluten zu lassen. Nach außen wirkte die Mauer für den ostdeutschen Staat stabilisierend, die Staatsführung hatte der Bundesrepublik und dem westlichen Europa damit wortwörtlich die eigene Abgrenzung zementiert. Nach innen wirkte die Mauer destabilisierend, die Unzufriedenheit der Menschen wuchs zunächst. Sie mussten sich mit dem System arrangieren, die Sowjetisierung der DDR ging weiter.

Nach außen versuchte die DDR-Staatsführung durch europäische und darüber hinausgreifende Bündnisse eine staatliche Souveränität zu inszenieren, die formal gar nicht bestanden hat. Dies führte zur Stilisierung von Souveränität, Macht und Einzigartigkeit, die oftmals seltsame Blüten trieb. So schrieb etwa zur 1. Deutschen Kinder- und Jugendspartakiade in der DDR 1966 Paul Verner, Mitglied im Politbüro des Zentralkomitees der SED im *Neuen Deutschland*:

Eure Leistungen, liebe junge Sportler, werden auch mit dazu beitragen, dass die in Geographie und Staatsbürgerkunde so weit zurückgebliebenen Herren in der Bonner Regierung lernen werden, die Realitäten in Deutschland zu verstehen, den Namen Deutsche Demokratische Republik auszusprechen und ihre Alleinvertretungsanmaßung zu begraben. [...] Er kämpft euch durch hohe sportliche Leistungen die Teil-

²⁰ Ebd.

nahme an künftigen Welt- und Europameisterschaften. [Das] trägt zur weiteren Stärkung unserer Deutschen Demokratischen Republik bei.²¹

Das Souveränitätsnarrativ der Systemstabilisierung wurde fortgesetzt. Die Ostpolitik ab 1969 wurde im Sinne eines souveränen sozialistischen Staates gegenüber der Bundesrepublik inszeniert, auch wenn die DDR bis 1972 außenpolitische Kontakte fast ausschließlich mit sozialistischen Staaten betrieb und sonst nur mit einigen wenigen nichtgebundenen Staaten diplomatische Beziehungen unterhielt. Kulturelle und gesellschaftliche Kontakte wurden meist auf kommunaler Ebene begonnen. Bis zum Frühjahr 1965 hatte die DDR in nichtsozialistischen Staaten 137 Städtepartnerschaften aufgebaut.²² Diese Kontakte sollten von unten in die Gesellschaft der jeweiligen Länder hineinwirken und dienten mehr dem Selbständigkeits- und Selbstwertigkeitsgefühl. Die offizielle Ostpolitik mit Willy Brandt und Walter Scheel war von ganz anderer Qualität und Prägnanz. Die Staatsführung der DDR interpretierte diese als Bestätigung ihrer Souveränität als deutscher Staat. Dafür hatte Brandt selbst gesorgt, der mit der Anerkennung der politischen Realitäten zwischen Ost und West die Grundvoraussetzung für seine eigene Ostpolitik geschaffen hatte.²³

Die Erklärung der Sowjetunion vom 25. März 1954 über die Gewährung der Souveränität an die DDR hatte öffentlichkeitswirksam die Eigenständigkeit der DDR gegenüber den Westmächten betonen sollen.²⁴ Doch mit russischem Eingreifen im Vorfeld und dem Mauerbau 1961 und der Breschnew-Doktrin 1968 geriet dieses Bild endgültig ins Wanken. Die neue Ostpolitik ab 1969 brachte nicht die volle Autonomie für den ostdeutschen Partner von der Sowjetunion, sondern zielte von DDR-Seite aus auf eine formale Anerkennung durch die Bundesrepublik. Dies gelang begrenzt seit dem Grundlagenvertrag 1972 mit deutsch-deutschen Kontakten u. a. auf wirtschaftlichem Gebiet und mit diplomatischen Bemühungen der DDR in den Staaten der Dritten Welt.

21 Neues Deutschland vom 1. 8. 1966, Seite 1, in: <https://www.nd-archiv.de/artikel/569953.berlin-hatte-eine-praechtige-jugend-zu-gast.html> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

22 Hans-Christian Herrmann: »Bedeutende Basen der Anerkennungsbewegung« – Zur Bedeutung der Städtepartnerschaften zwischen Frankreich und der DDR, in: Das war die DDR. DDR-Forschung im Fadenkreuz von Herrschaft, Außenbeziehungen, Kultur und Souveränität, hg. von Heiner Timmermann, Münster 2004, S. 356-385; hier S. 357.

23 Ulrich Pfeil: Frankreich und die Anerkennung der DDR, in: Das war die DDR (Anm. 22); S. 386-411; hier S. 386.

24 Europa-Archiv (Anm. 9); S. 6534 f.

Damit begann die zweite Phase in der Souveränitätsgeschichte der DDR, die Phase der DDR als souveräner Teil der Staatengemeinschaft.

4. 1972-1989 – Die DDR als anerkanntes Mitglied der Staatengemeinschaft?

Dass die DDR ein souveräner Staat sei, schien zu Beginn der 70er Jahre außer Frage zu stehen. Ostdeutsche Politik, Wissenschaft und Publizistik gaben ideologisch bestimmte Begriffsdefinitionen vor. Im vom DDR-Verlag Dietz 1980 herausgegebenen *Wörterbuch der Aussenpolitik und des Völkerrechts* findet sich eine Liste etablierter Historikerinnen und Historiker, Politologinnen und Politologen, die die politische Deutungshoheit über Begriffe unterstützten. Unter dem Stichwort »Souveränität« wurde im Text unterschieden zwischen Volkssouveränität, staatlicher und nationaler Souveränität.²⁵ Positivistisch wurde der Begriff der Souveränität an die Staatlichkeit geknüpft. Somit war die nationale Souveränität und auch die Souveränität des Volkes als Staatsvolk im Sinne der DDR-Interpretation gegeben. Die staatliche Souveränität definierten die Autorinnen und Autoren als »Eigenschaft eines Staates als Völkerrechtssubjekt«.²⁶ Hier schloss sich der Kreis. Sie interpretierten Souveränität als »unabdingbare Eigenschaft eines Staates«, der im

Rahmen des Völkerrechts frei und unabhängig über die Gestaltung seiner Gesellschafts- und Staatsordnung und seines Verfassungs- und Rechtssystems sowie über seine gesamte Innen- und Außen-, Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik²⁷

entscheide. Indirekt erfolgte hier die Legitimation der Bemühungen der DDR um internationale Anerkennung: Die

sozialistischen Staaten [verteidigen] entschieden das Prinzip der souveränen Gleichheit gegen alle imperialistischen Versuche, im Interesse der globalen Machtpolitik der stärksten imperialistischen Mächte dieses Prinzip praktisch zu missachten und theoretisch auszuhöhlen.²⁸

Die DDR hatte ihre Souveränitätsbemühungen immer argumentativ mit der Friedenssicherung in Europa verknüpft und den Bemühungen, den imperialistischen Kräften die Stirn zu bieten. In diesem Sinne wurden

25 Wörterbuch (Anm. 6); S. 530f.

26 Ebd., S. 530.

27 Ebd.

28 Ebd., S. 531.

deutsch-deutsche Verträge als ein Einlenken der Bundesrepublik auf den Pfad der DDR interpretiert, um den Frieden in Europa und in der Welt zu schützen. Diese Deutung hatte sich die DDR seit Jahrzehnten angemaßt und unmissverständlich mit ihrem Souveränitätsanspruch verbunden. Selbst der allgemeine Verkehrsvertrag und das Abkommen über den zivilen Transitverkehr von Personen und Gütern wurde instrumentalisiert: »Erstmalig mußte eine Regierung der BRD in völkerrechtlich verbindlicher Form die Existenz der DDR, ihre Souveränität und Grenzen anerkennen.«²⁹

Es kann also nicht verwundern, dass sich die DDR mit dem Grundlagenvertrag 1972, der Aufnahme in die Vereinten Nationen 1973 und durch die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa 1975 als anerkanntes Mitglied der Staatengemeinschaft und als souveräner Staat bestätigt sah.

Außenpolitische Anerkennung war das Ziel ostdeutscher Souveränitätsvorstellungen gewesen. Dies blieb nicht auf den westlichen Nachbarn beschränkt. In diesen Zusammenhang gehören u. a. die Bemühungen und die starke Präsenz der DDR in den Ländern der Dritten Welt. Diese Präsenz wurde seit Beginn der 80er Jahre zwangsweise eingeschränkt. Die eifrig betriebene Afrikapolitik stellte nämlich die inzwischen »krisengeschüttelte« DDR vor ökonomische Probleme. Sie sah sich in der Pflicht, die eigene Bevölkerung zu versorgen.³⁰

Innerhalb Europas konzentrierte sich die DDR auf neutrale Staaten und entwickelte etwa mit Finnland und Schweden vor allem kulturelle Begegnungen. Auch diese Kontakte können in den Bereich der Steigerung des Selbstwertgefühls eingeordnet werden. Dem Souveränitätsnarrativ sollten außenpolitische »Erfolge« dienen. Dazu zählten die Anerkennung durch westliche und neutrale Staaten. Seit 1973 bestanden etwa diplomatische Beziehungen zwischen der DDR und Frankreich. Die Westintegration hatte gezeigt, wie wichtig deutsch-französische Beziehungen in Europa waren. Hatte de Gaulle die DDR als Staat noch vollkommen abgelehnt, änderte sich Mitte der 70er Jahre die französische Einstellung. Dies war Ergebnis einer »gezielten Frankreichpolitik« seitens der DDR.³¹ Hermann Axen, Leiter der Abteilung für Internationale Verbindungen im Zentralkomitee der SED, ergriff die Initiative. Er hatte in der französischen Résistance gearbeitet, war im Januar 1938 nach Paris geflüchtet und betätigte sich dort bis zu seiner Internierung in Le Vernet

29 Ebd., S. 281.

30 Ulf Engel und Hans-Georg Schleicher: Die beiden deutschen Staaten und Afrika. Zwischen Konkurrenz und Koexistenz 1949-1990, Hamburg 1998, S. 124.

31 Herrmann: Bedeutende Basen (Anm. 22); S. 356.

in der kommunistischen Jugendarbeit.³² Das Ziel Ost-Berlins war ein positives DDR-Bild in der französischen Öffentlichkeit. Die Beziehungen zwischen der SED und dem Parti Communiste Français halfen dabei.

Es galt, den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik immer wieder in Frage zu stellen. Wie diese Ausführungen zeigen, bedeutete die DDR-Außenpolitik in dieser Phase »keineswegs die Ausarbeitung weitreichender politischer Konzepte«; vielmehr erschöpfte sie »sich oft in der Aufzählung kleinteiliger Schritte«.³³ Erneut spielte die Abgrenzung als der bessere deutsche Staat eine große Rolle. Dabei changierte die praktizierte Außenpolitik immer zwischen ideologischer Überzeugung und ihren Auswüchsen in der Welt einerseits und dem Einlassen auf reale politische Gegebenheiten andererseits. Die wissenschaftlich begründete Ideologie der Zukunftsgewissheit und der Anerkennung durch Vertragsschließungen und Kooperationen mit sozialistischen oder neutralen Staaten gab die DDR-Führung auch in den 70er Jahren nicht auf. Darauf beruhte das System seit Jahrzehnten. Doch kamen zu Beginn der 80er Jahre andere Schwerpunkte in der Außenpolitik hinzu. Damit sind die internationalen Verflechtungen des Staates DDR zur ökonomischen Erhaltung desselben gemeint, die immer mehr in den Vordergrund traten. Die aus den deutsch-deutschen Verträgen resultierenden Transferzahlungen der Bundesrepublik an die DDR etwa für Telekommunikation, Post und Straßenbau erhöhten sich bis 1979 auf ein Vielfaches. Die DDR selbst geriet in wirtschaftliche und finanzielle Bedrängnis. Die Aktivitäten in den Ländern der Dritten Welt, die nie nur politische Einflussnahme, sondern auch große wirtschaftliche, finanzielle Unterstützung gewesen waren, bereiteten dem ostdeutschen Staat zunehmend Probleme. Die Hegemonialmacht Sowjetunion kämpfte mit eigenen Problemen. Aus den USA war schon in den 70er Jahren Getreide importiert worden, da die Sowjetunion ihre Zusagen nicht einhalten konnte.³⁴ Die Ostblockstaaten hatten sich durch ihre Einbindung in den RGW gegen westliche Innovation verschlossen, gerieten immer mehr in Versorgungsengpässe, die durch westliche Importe – u. a. aus den USA, Österreich, Japan – aufgefangen werden mussten. Diese westliche Abhängigkeit behagte Moskau nicht. Jedoch war die Sowjetunion selbst wirtschaftlich so geschwächt, dass sie außer politischer Propaganda nicht viel liefern konnte. In der Folge schränkte die DDR-Führung ihr politisches und

32 Wer war wer in der DDR. Ein Lexikon ostdeutscher Biografien, hg. von Helmut Müller-Enbergs, Jan Wieghs, Dieter Hoffman u. a., Berlin 2010, S. 50 f.

33 Wentker: Zwischen hochgesteckten Zielen (Anm. 3); S. 162.

34 André Steiner: Von Plan zu Plan, Eine Wirtschaftsgeschichte der DDR, München 2004, S. 195 f.

wirtschaftliches Engagement in den Ländern der Dritten Welt bedingt durch die eigene Wirtschafts- und Finanzkrise ein.³⁵

Die von Gennadi Gerassimov, dem Pressesprecher des russischen Außenministers Schewardnadze, 1989 als »Sinatra-Doktrin«³⁶ bezeichnete Politik Michael Gorbatschows, die seit 1985 die Ostblockstaaten in die Selbständigkeit ließ und damit die Breschnew-Doktrin abschaffte, bereitete zwar mit dem Weg zur Demokratisierung des Ostblocks und der Souveränität seiner Staaten, allerdings auch zum Ende der DDR. In dem Moment, wo die Herrschaft der Sowjetunion über den Staat DDR verschwand, ging er unter. Jahrzehntelange Systemkonkurrenz mit dem Westen, in der die DDR in den Augen ihrer Bevölkerung immer unterlegen war, die Unterdrückung des eigenen Volkes und der damit einhergehende mangelnde gesellschaftliche Konsensus führten innerhalb weniger Monate zum Zusammenbruch des ostdeutschen Staates. Bis zur endgültigen Souveränität des deutschen Gesamtstaates sollte es noch ein Jahr dauern. Der Souveränität des einigen deutschen Staates ging der Niedergang der DDR 1989/90 voraus.

5. Fazit

Beide deutsche Staaten orientierten sich seit ihrer Gründung 1949 an den jeweiligen Blöcken. Nicht zuletzt war es das Ziel des ersten Bundeskanzlers Konrad Adenauer, mit der Bereitschaft zur westeuropäischen Integration auch die außenpolitische Souveränität des eigenen Staates zu steigern. Die Souveränitätsgeschichte des ostdeutschen Staates stand unter ähnlichen Vorzeichen und zielte auf die Anerkennung der DDR als eigener Staat. Sowohl Bonn als auch Ost-Berlin entwickelten eigenständige Souveränitätsnarrative, um den Anspruch auf staatliche Selbständigkeit und Mitsprache im internationalen System zu untermauern, den Mitspracheanspruch der ehemaligen Besatzungsmächte einzuschränken und des jeweiligen anderen deutschen Staates abzuwehren. Die DDR beharrte nicht nur auf staatliche Souveränität, sondern reklamierte zugleich die Souveränität des den Staat konstituierenden Volkes. Gemeint war dabei nicht das »unterschiedslose Staatsvolk«, sondern das klassen- und geschichtsbewusste »anti-faschistische« Volk. Das Souveränitätsnarrativ war dadurch in zweifacher Hinsicht gebrochen: einmal durch die Ver-

35 Wentker: Außenpolitik (Anm. 5); S. 538.

36 »Sinatra Doctrine« at Work in Warsaw Pact, Soviet Says, 25.10.1989, in: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1989-10-25-mn-745-story.html> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

engung der Volkssouveränität auf das »wahre Volk«, das andere Mal durch den Anspruch einer Deutschen Demokratischen Republik als legitimes Gebilde deutscher Geschichte.

In der ersten Phase des Souveränitätsnarrativs, zeitlich einzuordnen von der Staatsgründung bis zu Beginn der 70er Jahre, ging es um die Anerkennung eines DDR-Staates. Dieses Narrativ war nicht unproblematisch, zeigte doch die politische Realität das Gegenteil. Dass das selbst proklamierte Souveränitätsnarrativ auch innenpolitisch problematisch war, erwies sich am 17. Juni 1953 ebenso wie durch den Mauerbau 1961.

Betrachten wir die Außenpolitik als Bühne für Souveränitätsbemühungen in Hinblick auf die eingangs genannten Determinanten Moskauer Einfluss, innere Sowjetisierung und Systemkonkurrenz mit dem Westen, waren die erstgenannten Faktoren am einflussreichsten.

Zugleich bestätigt sich, was der Historiker Boris Meissner 1980 formulierte: »Aus dem Satelliten ist ein selbstbewusster Vasall geworden, über den sich die Hegemonialmacht nicht ohne weiteres hinwegsetzen kann«. ³⁷

In der zweiten Phase, zeitlich einzuordnen seit den 70er Jahren bis zum Ende der DDR, ging es um die praktische Einflussnahme der DDR als souveräner Staat im internationalen Gefüge. Der Anspruch an die eigene Souveränität änderte sich. Seit den 70er Jahren ging es praktisch um eine Legitimation nach außen, nachdem die Legitimation nach innen nie gemäß der Staatsdoktrin erreicht werden konnte und zu sehr von der Sowjetunion abhängig war. Die DDR stand in Konkurrenz zur Bundesrepublik und wollte ihre Gleichrangigkeit beweisen, und zwar auf allen Ebenen: in der Politik, in der Literatur, im Sport, in der Kunst etc. Die Bestätigung der Souveränität in diesem Sinne machte jedoch bald die Überforderung der DDR sichtbar und ihren Status als abhängiger Satellitenstaat deutlich.

Die DDR-Führung überschritt gewisse Grenzen nicht, denn grundsätzlich wachte die Sowjetunion über politische, ökonomische und ideologische Gemeinsamkeiten. Die DDR avancierte Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre trotz einiger Konflikte mit der UdSSR zu einem »Musterknaben«, wie es Fred Oldenburg formulierte. ³⁸ Der ostdeutsche Staat

37 Boris Meissner: Die völkerrechtlichen Beziehungen zwischen der DDR und der Sowjetunion auf dem Hintergrund der Bündnisverträge, in: Die DDR – Partner oder Satellit der Sowjetunion?, hg. von Siegfried Mampel und Karl C. Thalheim, München 1980, S. 143-166; hier S. 162.

38 Fred Oldenburg: Die Autonomie des Musterknaben. Zum politischen Verhältnis DDR-UdSSR in: Der Sowjetblock zwischen Vormachtkontrolle und Autonomie, hg. von Richard Löwenthal und Boris Meissner, Köln 1984, S. 153-197.

geriet in ein fast atemloses Ringen um internationale Anerkennung, um Städtepartnerschaften, um eine politisch und wirtschaftlich motivierte Afrikapolitik und um die Konkurrenz mit dem Westen, um nur einige Punkte aufzuführen. Durch die schrittweise Annäherung an den Westen im Zuge der Ostpolitik und danach verlor in der Folge der Ostblock als Referenzrahmen für die DDR an Bedeutung, ohne dass sie sich jedoch aus ihm lösen wollte und konnte. Zu stark war die ideologische Fixierung der DDR-Führung. Die DDR wollte bis zuletzt der bessere deutsche Staat sein – wie die Bundesrepublik auch.

Die Souveränitätsfrage war nie eine rein nationale Frage, nicht in der DDR und nicht in der Bundesrepublik. Sie war immer auch eine Frage für Washington, Paris, London und Moskau. Die deutsch-deutschen und die internationalen Beziehungen waren gekennzeichnet durch Furcht und Abgrenzung, aber auch Annäherung und Interessenpolitik. Über die Jahrzehnte des Bestehens der DDR blieb die Souveränität gegenüber der Bundesrepublik das wichtigste Thema. Pseudowissenschaftlich legitimierte Ideologie und praktische Realpolitik standen immer nebeneinander. Das machte die Souveränitätsnarrative von Beginn an problematisch und in ihrer Legitimation brüchig.