nationaler Ebene; Informationen über die einschlägige nationale Gesetzgebung; Informationen über Verträge und Vereinbarungen zwischen TNG und juristischen Personen im Gastland; Informationen bibliographischer und dokumentarischer Art. Die Informationen über einzelne TNG bilden den Kern des im Entstehen begriffenen Systems, sie sind für ein besseres Verständnis der Aktivitäten dieser Gesellschaften entscheidend. Die Informationen, die derzeit der Öffentlichkeit zugänglich sind, sind umfangreich, jedoch verstreut, uneinheitlich und im höchsten Maße nichtvergleichbar. Ziel des Zentrums ist es, zum Brennpunkt zu werden, wo sowohl auf das Finanzgebaren als auch auf andere Bereiche bezogene Daten über TNG gesammelt, verglichen und den Regierungen sowie, falls angebracht, anderen interessierten Parteien zugänglich gemacht werden können. Die computergerechte Verarbeitung dieser Informationen - besonders die Erarbeitung von Gesellschafts-Profilen - ist in diesem Zusammenhang eine zentrale Aufgabe.

Die am direktesten auf die Erfüllung eines der drei von Kommission und ECOSOC festgelegten Hauptziele ausgerichtete Funktion des Zentrums liegt in der Stärkung der Verhandlungskapazität der Entwicklungsländer bei ihrem Umgang mit TNG; die Ausführung erfolgt durch das Programm für technische Zusammenarbeit des Zentrums. Gute Fortschritte sind hier bei der Entwicklung der Fähigkeit des Zentrums, den Anforderungen der Regierungen zu entsprechen, erzielt worden. Das Zentrum hat zahlreiche Wünsche nach Beratung, Ausbildung - einschließlich der Veranstaltung von Workshops und Seminaren — oder ins einzelne gehender Information erfüllen können. Die Reichweite und der Inhalt des Programms für technische Zusammenarbeit des Zentrums entspricht einem fühlbar steigenden Bedarf der Entwicklungsländer. Auch erstellt das Zentrum eine Liste von Sachverständigen, bei der größtmögliche Repräsentanz aller Teile der Welt angestrebt wird.

Schließlich sollte noch auf einen der zentralen Informationsträger hinsichtlich der auf TNG bezogenen Aktivitäten der

Vereinten Nationen aufmerksam gemacht werden, die vom Zentrum herausgegebene Zeitschrift CTC-Reporter. Bis jetzt sind vier Ausgaben erschienen. Der >Reporter«, der drei- bis viermal im Jahr erscheinen soll, soll sowohl Staatsbeamte als auch andere Kreise über die neuesten Entwicklungen auf dem Gebiet der TNG auf dem laufenden halten. Er soll nicht allein Informationen über die Aktivitäten des Zentrums geben; es ist ebenfalls vorgesehen, möglichst ausführlich über verwandte Arbeiten aus anderen Teilen des Verbands der Vereinten Nationen sowie relevanten internationalen und nationalen Organisationen auf diesem Gebiet zu berichten. Er soll somit die komplexen Fragen hinsichtlich der TNG stärker bewußt machen und findet so seinen Platz im Rahmen des Instrumentariums, auf das der Wirtschafts- und Sozialrat der Weltorganisation seit seinen grundlegenden Beschlüssen zum Thema >Multis« der Jahre 1972 und 1974 ständig hin-

#### Anmerkungen

- 1 World Economic Survey, 1971 (UN-Publication E.72.II.C.2), S.10(Übersetzung).
- 2 Aus der Bundesrepublik Deutschland wurde der damalige Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Hans Matthöfer, in die Studiengruppe berufen. Vgl. seinen Beitrag >Zur Problematik Multinationaler Unternehmen in VN 5/1973 S.153ff.
- 3 Derzeitige Zusammensetzung s.S.183 dieser Ausgabe.
- 4 Vom 1.—12.3.1976 in Lima, Peru.
- 5 Die Arbeitsgruppe verständigte sich im Januar 1977 zunächst auf die Grundlage für ihre weitere Arbeit und legte die zu behandelnden Hauptpunkte fest. Im April/Mai 1977 lag dann ein Text mit Anmerkungen zu den Hauptpunkten (kommentierter Grundriß-) vor. Auf zwei weiteren Tagungen im Februar bzw. März 1978 konnten substantielle Fortschritte erzielt werden. Der Fortgang der Beratungen ist ausführlich dargestellt in VN 1/1977 S.26, VN 3/1977 S.93f. und VN 3/1978 S.95f.
- 6 Dazu ausführlich VN 2/1977 S.53f., VN 4/1977 S.125f. und VN 4/1978 S.133f.
- 7 Multinational Corporations in World Development, UN-Publication E.73.II.A.11.
- 8 Transnational Corporations in World Development: A Re-Examination, UN-Publication E.78.II.A.5.
- 9 Activities of Transnational Corporations in Southern Africa: Impact on Financial and Social Structures, UN-Publication E.78.II.A.6.
- 10 Mit Nein stimmten die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada, die Vereinigten Staaten und die Schweiz.

# Politik der selektiven Mitgliedschaft

Das Verhältnis der DDR zu den UN-Sonderorganisationen, insbesondere zur UNESCO

WILHELM BRUNS

Die Bemühungen der Deutschen Demokratischen Republik um gleichberechtigte Mitgliedschaft in universellen internationalen Organisationen richteten sich zunächst auf ausgewählte Fach- oder Sonderorganisationen — im DDR-Sprachgebrauch: Spezialorganisationen — des Systems der Vereinten Nationen. Die Versuche konzentrierten sich dabei auf IAO, ITU, UPU und WMO. Wenn es sich um Organisationen handelte, die bereits vor der UN-Gründung existierten und in denen Deutschland Mitglied war, machte sie mitunter die These von der Rechtsnachfolgerin des Reiches geltend. Prozedural gesehen, stellte die DDR keinen Aufnahmeantrag, sondern >erklärte lediglich ihre Mitgliedschaft. Aus der Sicht der Sonderorganisationen besaß die DDR jedoch keinerlei Status. Bis zur Paraphierung des Grundlagenvertrages zwischen den beiden deutschen Staaten am 8. November 1972 scheiterten alle Versuche der DDR, das Statusdefizit in der internationalen Politik auszugleichen und mit der Bundesrepublik Deutschland im System der Vereinten Nationen gleichzuziehen. Nach der Paraphierung wurde die DDR am 24. November 1972 mit der Stimme der Bundesrepublik Mitglied der UNESCO und bekam durch die Anwendung der >Wiener Formel«, die Staaten, die wenigstens einer Sonderorganisation angehören, die Beteiligung an bestimmten Aktivitäten der Weltorganisation

gestattet (Artikel 48 der Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961), Zugang zum UN-System. Am 24. November 1972 erhielt die DDR offiziellen Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen in New York. — Hinter dieser knappen und nüchternen Beschreibung verbergen sich jahrelange Bemühungen der Deutschen Demokratischen Republik, bei allen nur denkbaren Gelegenheiten ihren Status zu diskutieren mit dem Ziel, gleichberechtigt (mit der Bundesrepublik Deutschland) international präsent zu sein. Auf diese vielfältigen Bemühungen kann hier nicht eingegangen werden<sup>1</sup>.

Als Ausgangspunkt der Analyse dient:

- Das erklärte Ziel der DDR, besonders stark vor ihrer Einbeziehung in das UN-System vertreten, ›gleichberechtigtes Mitglied‹ in allen UNO-Organisationen zu werden.
- Ihr Anspruch, daß ihre Politik sich mit den Zielen des Systems der Vereinten Nationen in völliger Übereinstimmung befindet.
- Ihr Selbstbild von der aktiven uneingeschränkten Mitarbeit in diesem System.

Nun verbietet es der verfügbare Raum, die Politik der DDR in allen fünfzehn Sonderorganisationen umfassend zu analysieren. Deshalb wollen wir uns auf eine konzentrieren: auf die UNESCO. Die hier genannten drei Ausgangspunkte, die sich aus der einschlägigen DDR-Literatur ergeben, sollen im Überblick dem tatsächlichen Verhalten der DDR gegenübergestellt werden. Eine Antwort auf die Frage, wie sich die Mitgliedschaft der DDR in einer Sonderorganisation innerstaatlich und auf ihr Verhalten gegenüber anderen Staaten auswirkt, soll am Beispiel der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur versucht werden.

# Die Politik der DDR gegenüber internationalen Organisationen

Teilnahme und Fernbleiben

Eine erste Übersicht über das Untersuchungsfeld >DDR und Sonderorganisationen« gibt die folgende Tabelle mit dem jeweiligen Datum des Beginns der Mitgliedschaft der Deutschen Demokratischen Republik:

Weltorganisation für geistiges Eigentum	WIPO	26. April 1970 (die WIPO ist allerding erst seit 17. Dezember 1974 Sonderorganisation
Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur	UNESCO	24. November 1972
Internationale Fernmeldeunion	ITU	3. April 1973
Weltgesundheitsorganisation	WHO	8. Mai 1973
Weltpostverein	UPU	1. Juni 1973
Weltorganisation für Meteorologie	wmo	22. Juni 1973
Zwischenstaatliche Seeschiffahrtsorganisation	IMCO	25. September 1973
Internationale Arbeitsorganisation	IAO	1. Januar 1974
Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation	FAO	keine Mitgliedschaft der DDR
Internationale Zivilluftfahrt- Organisation	ICAO	keine Mitgliedschaft der DDR
Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank)	IBRD	keine Mitgliedschaft der DDR
Internationale Entwicklungsorganisation	IDA	keine Mitgliedschaft der DDR
Internationale Finanzkorporation	IFC	keine Mitgliedschaft der DDR
Internationaler Währungsfonds	IMF	keine Mitgliedschaft der DDR
Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung	IFAD	keine Mitglieds <b>chaft</b> der DDR

Der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO), die jedoch keine Sonderorganisation ist, gehört die DDR seit dem 18. September 1973 an. Die Bedeutung der IAEO wird von der DDR immer wieder hervorgehoben; das Organisations- und Funktionsbild dieser Einrichtung ist in der DDR-Literatur uneingeschränkt positiv².

Es fällt auf, daß die DDR ihr Recht auf Mitgliedschaft nicht in eine Pflicht zur Mitarbeit in allen Sonderorganisationen umgesetzt hat. Die weißen Flecke auf der UNO-Landkarte der DDR veranschaulichen ein erstes Charakteristikum ihrer UNO-Politik: Sie betreibt eine Politik der selektiven Mitgliedschaft, ohne daß das Selektionskriterium überzeugend dargestellt würde. Für diese Politik gibt es sicher Gründe, doch gibt die DDR-Führung keine Begründungen.

Wer die UNO-Politik der DDR über einen längeren Zeitraum intensiv beobachtet, kann einige Vermutungen, warum die DDR einigen Sonderorganisationen fernbleibt, beisteuern. Handelt es sich um DDR-spezifische Gründe, ist es die erklärte sozialistische Gesellschaftsordnunge oder sind es die Organisationsziele der von der DDR boykottierten Sonderorganisationen, die sie fernhält? In allgemeiner Form hat zu den Partizipationsvoraussetzungen der polnische Wissenschaftler Wojchiech Morawiecki Stellung genommen. Die beiden wichtigsten Kriterien für die Mitgliedschaft eines kommunstischen Staates in einer internationalen Organsation sind demzufolge, daß die Ziele der Sonderorganisationen den kommu-

nistischen Staaten nicht ›fremd‹ oder ›feindlich‹ sein dürfen, und daß diese Staaten an der Gründung der Sonderorganisationen von Anfang an ›gleichberechtigt‹ beteiligt sein müssen³

Von diesen Kriterien her wird beispielsweise im DDR-Schrifttum festgestellt, daß die vier Organisationen der Weltbankgruppe »keine echten universellen internationalen Organisationen« sind, da »ihre Tätigkeit im Widerspruch zu den Grundprinzipien der UNO-Charta steht und eine gleichberechtigte Mitgliedschaft und Mitarbeit sozialistischer Staaten im Grunde gegenwärtig unmöglich ist«4. In anderen Arbeiten wird versucht, die Sonderorganisationen nach deren >Wichtigkeit« zu katalogisieren, wobei das Kriterium offen bleibt5. Der Ost-Berliner Wissenschaftler Müller spricht nicht von den Sonderorganisationen, sondern von universellen Sonderorganisationen. Damit meint er jene, »die eine echte Universalität anstreben, diese zu erreichen in der Lage sind und in denen Staaten aller Gesellschaftssysteme gleichberechtigt zum gegenseitige(n) Vorteil zusammenarbeiten«6. Mit dem Blick auf die Politik der DDR, bestimmten Fachorganisationen fernzubleiben und unter Anwendung dieser (wenngleich nicht spezifizierten) Kriterien drängt sich die Frage auf, ob alle Sonderorganisationen, in denen die DDR nicht Mitglied geworden ist, diese Kriterien tatsächlich nicht erfüllen. Dem ist entgegenzuhalten, daß alle Sonderorganisationen eine sechte Universalität in dem Sinne anstreben, daß Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung Mitglied werden können (und auch Mitglied geworden sind). Dies gilt selbst für die am heftigsten attackierte Weltbankgruppe, die der DDR-Literatur als >antisozialistisch« und >neokolonialistisch e gilt7. Festzuhalten ist, daß in der Weltbankgruppe nahezu alle Entwicklungsländer und darüber hinaus auch Jugoslawien und Rumänien Mitglied sind. Eine solche Zusammensetzung rechtfertigt nicht unbedingt die genannten Etiketten, doch sollte an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, daß bestimmte Aspekte der Tätigkeit der Weltbankgruppe auch in der westlichen wissenschaftlichen Literatur auf Kritik gestoßen sind.

Warum ist die DDR nicht in der FAO und in der ICAO? Es ist schwierig, die tatsächlichen Gründe für das Fernbleiben der DDR zu ermitteln. Zur FAO heißt es: »Infolge der Politik der imperialistischen Mächte... konnte die Organisation, besonders in den ersten Jahren ihres Bestehens, die vor ihr stehende Aufgabe nicht bewältigen«<sup>8</sup>. Diese auch in der DDR-Literatur beschriebene Aufgabe verlangt in der Tat die Mitarbeit eines »sozialistische(n) Industriestaat(es) mit hochentwickelter Landwirtschaft« (Selbstbild der DDR<sup>9</sup>). Immerhin wäre dieses Argument, anders als im Falle der Weltbankgruppe, lediglich temporärer Natur.

Während es gerechtfertigt erscheint, die Nichtmitgliedschaft in Weltbankgruppe und FAO darauf zurückzuführen, daß auch die Sowjetunion diesen Organisationen ferngeblieben ist, muß es sich im Falle der ICAO um DDR-spezifische Gründe handeln. Auffallend ist, daß die DDR der einzige kommunistische Staat in Mitteleuropa ist, der nicht Mitglied der Zivilluftfahrt-Organisation geworden ist. Dies führt zu der Vermutung, daß sie offenbar aus einer Mitgliedschaft Nachteile befürchtet. Als DDR-spezifisch könnte ihre Interpretation des Artikels 5 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 gelten, wonach sich jeder Vertragsstaat verpflichtet, den Flugzeugen aller Teilnehmerstaaten das Recht zu gewähren, nicht vereinbarte Flüge in seinem Luftraum durchzuführen und zu technischen Zwecken zu landen. Diese Regelung, so die DDR, »kommt in erster Linie den stärksten kapitalistischen Luftfahrtgesellschaften zugute, ganz zu schweigen davon, daß damit zugleich eine ›juristische‹ Grundlage für die Luftspionage der imperialistischen Hauptmächte geschaffen wurde«10. Die ICAO-Mitglieder Sowjetunion, Ungarn, Tschechoslowakei, Polen, Rumänien oder Jugoslawien haben bislang derartige Auffassungen nicht vorgebracht. In dem erwähnten Artikel 5 sieht die DDR einen Widerspruch zum Grundsatz, daß jeder Staat die »volle und ausschließliche Souveränität... über seinen Luftraum festlegt«11. Wegen ihrer Nichtmitgliedschaft kann die DDR keine Überflugrechte für ihre Fluggesellschaft Interflug etwa gegen die Bundesrepublik Deutschland geltend machen. Solche Rechte räumen sich die Mitglieder ohne zusätzliche Verhandlungen gegenseitig ein. So zeigt die Streckenkarte der Interflug, daß eine Verbindung etwa zwischen Ost-Berlin und Amsterdam besteht, diese aber nicht direkt über das Gebiet der Bundesrepublik führt, sondern den Umweg über Kopenhagen nimmt. Über Kopenhagen führt auch der Flug von Ost-Berlin nach London. Es müssen also gravierende politische Gründe sein, die die DDR von einer Mitgliedschaft in der ICAO abhalten. Man wird sie im gegen den anderen deutschen Staat gerichteten, sehr ausgeprägten Souveränitätsverständnis der DDR zu suchen haben. Ob auf längere Sicht die DDR sich einer Mitwirkung in dieser Fachorganisation entziehen kann, bleibt jedoch fraglich, zumal die Autoren des bislang einzigen DDR-Völkerrechtslehrbuches erklären, daß die sozialistischen Staaten an der »Lösung dringender Aufgaben« interessiert seien, »die sich im Zusammenhang mit dem immer stärker werdenden Luftverkehr und den neuen Problemen ergeben, die die technische Entwicklung mit sich bringt«12.

Die Politik der selektiven Mitgliedschaft findet ihre Fortsetzung im Falle des IFAD. Diese jüngste Sonderorganisation wurde auf Initiative der Entwicklungsländer gegründet und soll auch ausschließlich ihnen dienen<sup>13</sup>. Mit Rumänien und Jugoslawien sind immerhin zwei kommunistische Staaten Mitglied. Dies erlaubt der DDR kaum die Behauptung, die Mitgliedschaft im IFAD sei mit der >sozialistischen Gesellschaftsordnung« unvereinbar. Wie auch immer die DDR ihre Politik der selektiven Mitgliedschaft rechtfertigt, mit dem Kooperationsgebot des Artikels 1,4 der UN-Charta und mit den Organisationszielen der von ihr boykottierten Organisationen ist diese Politik sicher nicht vereinbar. Sie ist auch nicht überzeugend und steht im Widerspruch zur erklärten Bedeutung der Fachorganisationen, die nach Auffassung der DDR darin liegt, »daß sie auf Grund ihrer Aufgabenstellung und ihrer Tätigkeitsgebiete eine nützliche Arbeit im Interesse aller Staaten, unabhängig von deren Gesellschaftsordnung und Entwicklungsstand, leisten können«14.

### Kompetenz der Sonderorganisationen aus DDR-Sicht

Während die westlichen Staaten in ihrer Mehrheit die organisationsspezifischen Ziele der Sonderorganisationen als Bestimmungsgrund für die konkrete Mitarbeit in diesen hervorheben und dabei die Sonderorganisationen eher auf technische ›unpolitische‹ Aktivitäten beschränkt sehen wollen, heben die osteuropäischen Staaten demonstrativ den >politischen Charakter der Fachorganisationen hervor. Letzterer hat zur Folge, daß die WHO, die UNESCO oder die UPU sich mit Fragen beschäftigen müssen, die nach Auffassung westlicher Staaten zur Prärogative der UNO (also der Generalversammlung, des Wirtschafts- und Sozialrats und des Sicherheitsrats) gehören. Eine Unterscheidung zwischen >technischen < Fachorganisationen und >politischer« UNO ist freilich fragwürdig. Eine Differenzierung in politischee und politischee Beratungsgegenstände scheint nur dann möglich, wenn der Bezugspunkt ein einheitliches Politikverständnis ist. - Entscheidend für die Partizipationsziele und -schwerpunkte eines Staates dürfte jedoch die Frage sein, was aus dieser Situation folgt. Wenn aus dem erklärten »politischen Charakter« aller Sonderorganisationen abgeleitet wird, daß diese vorrangig Probleme der internationalen Sicherheit diskutieren und dazu Resolutionen verabschieden sollen, so werden damit lediglich Themen variiert, die bereits in anderen kompetenten Gremien behandelt wurden. Mit den organisationsspezifischen Aufgabenfeldern der Sonderorganisationen wäre ein solches

Verständnis nur schwer vereinbar. Hervorzuheben ist, daß die DDR heute die Fachorganisationen unter einem anderen Blickwinkel als in den sechziger Jahren sieht. Sie hat ihre Aufnahmebegehren stets mit organisationsspezifischen Aspekten (unter Vernachlässigung politischer) zu begründen gesucht, während die Bundesrepublik die DDR mit allgemein-politischen Argumenten von der Mitarbeit fernhielt.

Mitarbeit in den Fachorganisationen und Partizipationsziele Die Prüfung der erklärtermaßen ›aktiven‹ Mitarbeit der DDR in den Sonderorganisationen, in denen sie Mitglied geworden ist, auf den drei Ebenen »personelle Repräsentanz«, »finanziell-materielles Engagement und konzeptionelle Mitarbeit zeigt im Ergebnis, daß ihre personelle Repräsentanz in den Sekretariaten der untersuchten Sonderorganisationen unterhalb des ihr zustehenden Personalkontingents liegt. Die Unterrepräsentation ist jedoch kein singulärer Befund für die DDR. Auch die Bundesrepublik Deutschland ist, gemessen an ihren Beitragsleistungen, erheblich unterrepräsentiert<sup>15</sup>. Bei der DDR kommt hinzu, daß infolge der raschen weltweiten Anerkennung und des großen Bedarfs an diplomatischem Personal es bei der Besetzung von UNO-Stellen Rekrutierungsschwierigkeiten gab und gibt. Die finanziell-materielle Mitarbeit der DDR geht in der Regel über Pflichtbeiträge, die aus den Statuten der Sonderorganisationen folgen, nicht hinaus. In ihren Publikationen macht die DDR keinerlei Angaben über die Höhe ihrer Pflichtbeiträge. Kennzeichnend ist schließlich eine mehr forumsorientierte Mitarbeit. Inhaltlich geht es bei dieser Form der Mitarbeit um die Durchsetzung der Konzeption der drei D (Détente, Disarmament, Development) mit dem Grundgedanken: Erst die Stabilisierung der Détente durch die militärische Entspannung (Disarmament) schaffe die Voraussetzung für eine wirksame Hilfe an Entwicklungsländer und die stärkere Hinwendung zu den organisationsspezifischen Aufgaben der Fachorganisationen. So geht es der DDR um die Propagierung der >internationalen Sicherheit als vorrangigem Gegenstand der Sonderorganisationen.

Vor dem Hintergrund zunehmender Arbeitslosigkeit in der EG scheint die DDR neuerdings stärker in der IAO zu organisationsspezifischer Mitarbeit bereit zu sein. Hier präsentiert sie sich als Land, das nicht nur keine Arbeitslosigkeit kennt, sondern auch optimale Arbeitsbedingungen für die Werktätigen aufweist. Auch in der WHO scheint sich eine Wende abzuzeichnen von der allgemein-politischen Orientierung hin zu einer auf die spezifischen Aufgaben sich konzentrierenden Mitarbeit. Hier versucht die DDR, insbesondere mit dem Blick auf die Entwicklungsländer, ihr Gesundheitssystem als vorbildlich darzustellen.

Die DDR hat in ihrer einschlägigen Literatur durchgängig vier allgemeine Partizipationsziele genannt, die hier in ihrem Kern referiert werden sollen:

- Die Nutzung der Sonderorganisationen im »Kampf gegen imperialistische Aggressionsakte und internationale Willkür in vollem Umfange«.
- Die Aktivitäten der ›sozialistischen Staatengemeinschaft« seien darauf gerichtet, die »imperialistischen Staaten zur Anerkennung der friedlichen Koexistenz, das heißt dazu zu zwingen, die unvermeidliche internationale Klassenauseinandersetzung mit friedlichen Mitteln zu führen«.
- Die ›sozialistische Staatengemeinschaft‹ führe gemeinsam mit den »progressiven antiimperialistischen Staaten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas einen entschiedenen Kampf dafür, daß die Spezialorganisationen ihre humanistischen Aufgaben vollständig wahrnehmen, daß sie in ihrer Tätigkeit die Ideen der Friedenssicherung, der Abrüstung und der friedlichen Koexistenz propagieren, und daß sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf Teilgebieten an deren Verwirklichung mitarbeiten«.
- Die ›sozialistische Staatengemeinschaft‹ unternehme »seit Jahren große Anstrengungen«, um eine »echte Demokra-

tisierung« zu erreichen. Darunter wird eine »eindeutige Orientierung der Tätigkeit aller Spezialorganisationen auf ihre eigentlichen, in der UNO-Charta und in ihren Statuten festgelegten Aufgaben sowie die Verwirklichung des Universalitätsprinzips« verstanden.

Mit der Formulierung dieser wenn auch sehr vage gehaltenen Partizipationsziele ist implizit eine wichtige Aussage über die Funktion der Sonderorganisationen verbunden: Sie unterscheiden sich in ihrer Aufgabenstellung nicht von der UNO. Für sie soll gleichermaßen das ›Hauptziel‹ der UNO gelten, den ›Weltfrieden und die internationale Sicherheit‹ zu wahren¹6.

#### II. Die Politik der DDR und die Ziele der UNESCO

Die UNESCO war die erste UN-Fachorganisation, in der die DDR Mitglied wurde. Das Aufnahmedatum (21. November 1972; wirksam wurde die Mitgliedschaft am 24. November 1972) markiert aus DDR-Sicht »einen Wendepunkt in den Beziehungen zwischen der DDR und den Organisationen des UNO-Systems«<sup>17</sup>. Daß die DDR zuerst der UNESCO beitrat, hat mehr zeitlich-praktische als politisch-präferenzielle Gründe: Die UNESCO war diejenige Sonderorganisation, die mit ihrem höchsten Organ, der Generalkonferenz, unmittelbar nach der Erfüllung der von der Bundesrepublik genannten Voraussetzungen tagte (also nach der deutsch-deutschen Einigung über einen Grundlagenvertrag).

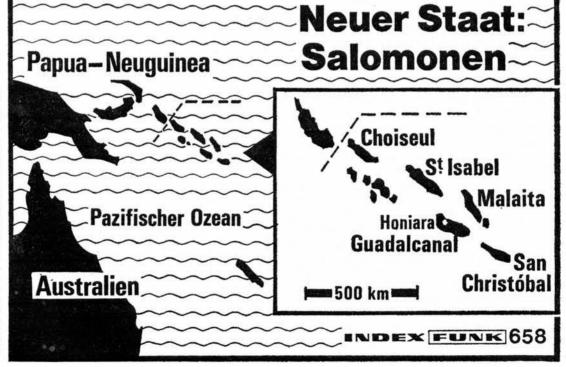
# Doppelte Funktion der sfriedlichen Koexistenze

Die UNESCO erhält ihren erklärten außenpolitischen Stellenwert für die DDR im Kontext der Afriedlichen Koexistenze. Diese Feststellung bedarf einer Erläuterung. Friedliche Koexistenze (FK) bedeutet nach einer als autorisiert geltenden Definition Adie Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen von sozialistischen und kapitalistischen Staaten auf der Grundlage der Gleichberechtigung der Staaten, der gegenseitigen Achtung ihrer Souveränität, der territorialen Integrität, der Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheitene. Dieses Begriffsverständnis wird im weiteren Kooperationsformel genannt. Dazu gehört ferner die Entwicklung ökonomischer internationaler Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Vorteils und die Lösung strittiger internationaler Fragen mit friedlichen Mittelne<sup>18</sup>.

Diese Kooperationsformel ist jedoch nur die eine Seite der FK. Die Janusköpfigkeit des Begriffs ergibt sich daraus, daß er nicht nur Kooperationsbereitschaft signalisiert, sondern gleichermaßen eine Konfrontationserklärung abgibt, denn FK ist auch »eine spezifische Form des Klassenkampfes zwischen Sozialismus und Kapitalismus auf internationaler Ebene«19. Die Akzentuierung der FK als >Klassenkampf« wird im folgenden Konfrontationsformel genannt<sup>20</sup>. In der einschlägigen DDR-Literatur findet sich die These von der Unvereinbarkeit >sozialistischer< und >kapitalistischer< (>bürgerlicher<) Ideologie. Aus dieser Unvereinbarkeit wird dann die Forderung vom permanenten Kampf bis zu dem Zeitpunkt abgeleitet, zu dem die >sozialistische« die >bürgerliche« Ideologie besiegt haben wird. Erich Honecker erklärte 1976 auf dem IX. Parteitag der SED: »Friedliche Koexistenz bedeutet weder die Aufrechterhaltung des sozialökonomischen Status quo noch eine ideologische Koexistenz.«21 Die UNESCO ist diejenige Sonderorganisation, in der sich die FK, insbesondere in ihrer Konfrontationsformel, am unmittelbarsten auswirkt. Diese Aussage wird bekräftigt durch den Stellvertreter des DDR-Außenministers und Vorsitzenden der UNESCO-Kommission der DDR, Horst Grunert: Die UNESCO ist die »wichtigste internationale Organisation im ideologischen Bereich, von der geistigen Auseinandersetzung um die richtige Antwort auf die entscheidenden Lebensfragen«22 geprägt.

Für die Mitarbiet der DDR in der UNESCO ist erklärterma-Ben die »sozialistische Konzeption kultureller Beziehungen im Prozeß der Durchsetzung der friedlichen Koexistenz« bestimmend23. Um diese Konzeption erfolgreich realisieren zu können, seien drei Voraussetzungen notwendig: Die »Quantität der kulturellen und wissenschaftlichen Informationen über den Sozialismus im kapitalistischen Teil der Welt« sei »bedeutend zu erweitern«. Es müsse auf »Authentizität und Objektivität der im Rahmen der Kultur-, Wissenschafts- und Informationsbeziehungen im Westen über den Sozialismus verbreiteten Informationen« hingewirkt werden. Ferner komme es darauf an, »durch die Demonstration wissenschaftlicher und kulturell-künstlerischer Leistungen die Gesetzmä-Bigkeiten der sozialistischen Entwicklung auf marxistischleninistischer Grundlage parteilich und konsequent zu zeigen«. Schließlich bedeute die »Wahrheit über die sozialistische Gesellschaftsordnung zu verbreiten«, daß sie die »men-

Mit Beginn der 33.UN-Generalversammlung in die Völkergemeinschaft aufgenommen wurden die seit dem 7.Juli 1978 unabhängigen Salomonen (s. S. 170 f. dieser Ausgabe). Seit dem Beitritt dieses im Südpazi-fik gelegenen Staates zählen die Vereinten Nationen 150 Mitglieder. Deren Zahl hat sich somit über drei Jahrzehnte nach Gründung der Organisation verdrei-Staaten hatten 1945 auf der Konferenz von San Franzisko die Charta der Weltorganisation ausgearbeitet (Polen, das auf die-ser Konferenz nicht vertreten war, aber die Erklä-rung der Vereinten Natiovom 1. Januar 1942 mitunterzeichnet hatte, gilt weiteres >ursprüngliches Mitglied.). Heute ist das Ziel der Universalität der Organisation fast erreicht.



schenwürdige Ordnung ist, in der die Menschenrechte wirklich realisiert werden«<sup>24</sup>.

So klar das Bekenntnis der DDR zur ideologischen Auseinandersetzung auch und insbesondere im Rahmen der UNESCO ist, so problematisch sind ihre Versuche, zwischen >erlaubter« ideologischer Auseinandersetzung und >unerlaubtem« psychologischen Kampf oder Krieg zu differenzieren, weil die Differenzierungsmerkmale nicht oder nur unzureichend definiert bzw. definierbar sind. Die DDR trete, so Horst Grunert 1976 auf der 19. Generalkonferenz der UNESCO in Nairobi, dafür ein, daß diese »geistige Auseinandersetzung . . . dem Frieden und der Verständigung dient und sich in einem Klima des Vertrauens und der Achtung zwischen den Völkern vollzieht. Sie verurteilt entschieden alle Versuche, diese Auseinandersetzung - gestützt auf Lüge, Verleumdung und Völkerhetze - in Form der ideologischen Diversion und der psychologischen Kriegführung zu betreiben«25. Eine solche Unterscheidung, die sich auch an anderen Stellen der DDR-Literatur findet, lebt davon, daß exakt bestimmbar ist, was jeweils unter dem einen subsumierbar wäre und was unter sideologischer Diversion verstanden werden soll. Wird eine solche Unterscheidung begrifflich nachvollziehbar nicht vorgenommen, bzw. ist es definitorisch nicht möglich, klar das eine vom anderen zu trennen, so dient eine solche Unterscheidung zwischen verbal gewünschter >friedlicher Auseinandersetzung« und dideologischer Diversion allein zur Bemäntelung eigener Praxis und zur Denunziation, ja sogar Kriminalisierung

Die DDR gibt ihre Versuche nicht auf, die von ihr geforderte ideologische Auseinandersetzung unter Kontrolle zu bringen und internationale Organisationen wie die UNESCO dafür zu gewinnen, »international verbindliche Regelungen über einen verantwortungsbewußten Einsatz der Massenmedien« zu formulieren<sup>26</sup>. »Derartige Normen sollen jeglichen Mißbrauch im Dienste psychologischer Kriegführung und der Einmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten unterbinden helfen. Als diskutable Grundlage für eine solche Übereinkunft wurde der überarbeitete Entwurf einer UNESCO-Deklaration bezeichnet, die im Herbst auf der 20. Generalkonferenz dieser UNO-Spezialorganisation verabschiedet werden soll.«27 Einzuwenden ist, daß >Normen wie >Frieden oder >internationale Verständigung erst dann vor sjeglichem Mißbrauche geschützt wären, wenn über ihren Begriffskern Einverständnis erzielt werden könnte. Wenn dies jedoch nicht der Fall ist und die Beteiligten unter diesen hehren Begriffen Gegensätzliches verstehen (wie beispielsweise die beiden deutschen Staaten), ihren eigenen Beitrag zur ideologischen Auseinandersetzung mit >friedliebend« etikettieren und den des jeweils anderen als >Förderung der Kriegspropaganda: stigmatisieren, so erklärt jeder Staat sein eigenes Verständnis zur Norm. In den schwer faßbaren und kaum in Übereinstimmung zu bringenden Begriffen liegt auch der Grund, warum sich die westlichen Vertreter in der UNESCO der geforderten Fixierung inhaltlicher Kriterien für den Einsatz der Massenmedien widersetzen. Es trägt auch nicht zur Klarheit der Funktionsbestimmungen der Massenmedien bei, wenn sie einerseits dezidiert als »Feld ideologischen Klassenkampfes« beschrieben werden, andererseits ihre Funktion als >entspannungsfördernd herausgestellt wird, wenn diese Ambivalenz nicht hinreichend geklärt ist28. Im übrigen hat die DDR in der >ideologischen Auseinandersetzung die Etiketten längst verteilt. Danach ist der Marxismus-Leninismus nicht nur die »einzige Ideologie, die den Interessen der Werktätigen entspricht«29, sondern auch die »Friedensidee par excellence« 30. Es geht der SED-Führung offenbar nicht um eine redliche Auseinandersetzung zwischen konkurrierenden Ideologien mit unbestrittener Existenzberechtigung, sondern um eine allein von der >sozialistischen Staatengemeinschaft definierte Auseinandersetzung. »Wettstreit der Ideen oder psychologische Kriegführung?«, fragt Günter Kühne in der dem DDR-Außenministerium nahestehenden Wochenschrift >Horizont« und antwortet selbst so: »Wir sind für einen ideologischen Kampf, in dem es darum geht, mit der historischen Wahrheit, mit den besseren Argumenten und Ideen die Menschen zu überzeugen, ihre Herzen und Hirne zu gewinnen. Wir sind aber entschiedene Gegner des psychologischen Krieges, der eine Psychose der Angst und des Hasses entfacht, der Mißtrauen und Vorurteile zwischen den Völkern sät...«31. Von tatsächlicher Bereitschaft zur ideologischen Auseinandersetzung kann hier kaum die Rede sein.

#### Schwierigkeiten mit der Friedenserziehung

Das DDR-Verständnis der ›unvermeidlichen‹ ideologischen Auseinandersetzung von der Position des Wahrheits- und Erkenntnismonopols des ›Marxismus-Leninismus‹ aus wurde deshalb so ausführlich referiert, um die Frage nachvollziehbar beantworten zu können, ob dieses Verständnis mit dem organisationsspezifischen Ziel der UNESCO vereinbar ist. Ziel der UNESCO ist gemäß ihrer Verfassung

»durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern auf den Gebieten der Erziehung, Wissenschaft und Kultur zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit beizutragen, um in der ganzen Welt die Achtung vor Recht und Gerechtigkeit, vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu stärken.« (Artikel 1) Um dieses Ziel zu erreichen, werden folgende Maßnahmen genannt:

- Erleichterung des »freien Austausches von Ideen durch Wort und Bild«;
- Zusammenarbeit zwischen Völkern, um das »Ideal gleicher Bildungsmöglichkeiten für alle . . . zu fördern«;
- Anregungen für Erziehungsmethoden, »die am besten geeignet sind, die Jugend der ganzen Welt auf die Verantwortlichkeiten freier Menschen vorzubereiten«;
- Aufrechterhaltung, Vertiefung und Verbreitung von Kenntnissen durch »Förderung der Zusammenarbeit«, mit dem Ziel, »allen Völkern die Druckschriften und Veröffentlichungen aller anderen Völker zugänglich zu machen«.

Stellt man dieses UNESCO-spezifische Ziel den begriffsbestimmenden Merkmalen der FK insbesondere in ihrer Konfrontationsformel gegenüber, so ergibt sich die Frage nach der Vereinbarkeit eines zentralen Strukturprinzips der DDR-Außenpolitik mit der UNESCO-Verfassung. Wie ist das Diktum der DDR »Jegliche Konzessionen an die ideologische Koexistenz schließen wir aus«32 und der diesem zugrundeliegende Alleinvertretungsanspruch der marxistisch-leninistischen Lehre mit dem pluralen Ansatz der UNESCO zu vereinbaren? Es fällt schwer, in der Propagierung des unvermeidlichen ideologischen Kampfest und in dem Versuch, abweichende Ideologien als sideologische Diversiont zu brandmarken, keinen materiellen Verstoß gegen die von der DDR formell akzeptierte UNESCO-Verfassung zu sehen.

Konfrontiert man schließlich die auf >Toleranz« und >Verständigung« (>Zusammenarbeit«) abzielende UNESCO-Verfassung mit den formulierten Erziehungszielen der DDR, so erweist sich die Vereinbarkeitsthese der DDR, wonach die kommunistischen Staaten »den Nachweis führen, daß die in der Satzung der UNESCO festgelegten Ziele effektiv erst in der sozialistischen Gesellschaft . . . in vollem Umfang realisierbar sind«33, als pure Behauptung. Denn zum generellen Erziehungsziel >sozialistische Persönlichkeit gehört etwa die Erziehung zum »unversöhnlichen Haß gegen den menschenfeindlichen Imperialismus«. Dieser >menschenfeindliche Imperialismus ist jedoch kein abstraktes Gebilde, sondern wird in der bundesdeutschen Gesellschaft geortet. So heißt es beispielsweise in einem Lehrbuch für Staatsbürgerkunde: Die »BRD (ist) ein fortschrittsfeindlicher imperialistischer Staat«34. Der Schluß dürfte erlaubt sein, daß das Haßobjekt bei der Erziehung zur >sozialistischen Persönlichkeit die Bundesrepublik ist. Integraler Bestandteil dieser Persönlichkeitserziehung ist weiterhin die >sozialistische Wehrerziehung (35. Kinder und Jugendliche werden in der >Gesellschaft für Sport und Technike zum »militärischen Nachwuchs«36 herangebildet, wozu

nicht zuletzt Manöver>spiele<37 dienen. Es fällt schwer, in dem Erziehungsziel >unversöhnlicher Haß gegen den menschenfeindlichen Imperialismuse und in den Kriegs>spielene als systemimmanentem Bestandteil des Erziehungsprozesses in der DDR »eine Erziehung im Geiste des Friedens« zu sehen, wie dies vor einigen Monaten der Minister für Volksbildung, Margot Honecker, behauptete<sup>38</sup>.

Die Vereinbarkeitsfrage bezüglich DDR-Verhalten und UNESCO-Verfassung ist auch im Zusammenhang mit der Diskussion um die Einführung des Schulfaches >Wehrerziehunge in den 9. und 10. Klassen der Oberschulen aktuell. >Wehrerziehung« ist das Gegenteil von >Friedenserziehung«, und >Friedenserziehung« wird von der UNESCO ausdrücklich verlangt. So heißt es bereits in der Präambel zu ihrer Verfassung: Da »Kriege im Geist der Menschen entstehen, (müssen) auch die Bollwerke des Friedens im Geist der Menschen errichtet werden«. Es ist unerheblich, daß die DDR eine andere Theorie der Kriegsursachen (die sie in der sozio-ökonomischen Ordnung simperialistischer Staaten liegen sieht) favorisiert, entscheidend ist, daß sie Vorbehalte zu diesem Satz bei ihrem UNESCO-Beitritt nicht angemeldet hat.

#### III. Fazit

Die UNO-Politik der DDR zeigte sich bislang als eine Politik der selektiven Mitgliedschaft. In den Fachorganisationen, in denen sie Mitglied ist, hält sie sich bei der personellen wie materiell-finanziellen Mitarbeit zurück und favorisiert die Forumsfunktion von Sonderorganisationen.

Eine Verhaltensänderung der DDR - innerstaatlich wie interstaatlich (etwa im Verhältnis zur Bundesrepublik) -, wie sie beispielsweise die UNESCO-Verfassung verlangte, kann nicht festgestellt werden. Verhaltensbestimmend ist die >sozialistische Gesellschafte als Ganzes. Bezogen auf die UNESCO konnte festgestellt werden, daß das DDR-Verhalten nicht primär der UNESCO-Verfassung folgt, sondern die friedliche Koexistenz in der von der SED-Führung definierten Form Verhaltensmaßstab ist.

Nicht die Organisationsziele der Sonderorganisationen bestimmen die UNO-Politik der DDR, sondern ihre (außenpotischen) Interessen<sup>39</sup>.

Impulse zur zwischenstaatlichen Kooperation (etwa mit der Bundesrepublik Deutschland in Schulbuchfragen) sind durch die Mitgliedschaft der DDR in der UNESCO nicht ausgegan-

### Anmerkungen

- 1 Vgl. hierzu die Arbeit des Verfassers, Die UNO-Politik der DDR,
- 2 Vgl. etwa G. Sitzlack, Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und die IAEA. Deutsche Außenpolitik (DA) 20.Jg.(1975)H.3. S.400ff. Professor Sitzlack vertrat die DDR im Gouverneursrat der Internationalen Atomenergie-Organisation.
- 3 Siehe W. Morawiecki, Institutional and Political Conditions of Participation of Socialist States in International Organizations, International Organization, Vol. XXII (1968) No. 2, S.494ff.
- 4 W. Spröte/H. Wünsche, Die ökonomischen Organe und Organisationen der Vereinten Nation, Berlin(Ost) 1973, S.76.
- Vgl. G. Wegener, Der Platz der Spezialorganisationen der UNO im Prozeß der internationalen Entspannung, DA 20.Jg.(1975)H.6, S.87iff. 6 So H. J. Müller, Grundsätze der völkerrechtlichen Verantwortlich-
- keit internationaler Organisationen, DA 23.Jg.(1978) H.3, S.93 7 Vgl. W. Bruns, The Relationship of the GDR to the World Bank Group, Inter-economics, H.10/1975, S.309ff. 8 So P. Klein, Die UNO. Kleines Nachschlagewerk, Berlin (Ost) 1966, S.123. Hervorhebung durch den Verfasser dieses Beitrags.
- 9 Horizont (DDR-Wochenschrift) Nr.20/1975, S.16.
- 10 Arbeitsgemeinschaft für Völkerrecht beim Institut für Internationale Beziehungen an der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, Völkerrecht, Teil II, Berlin(Ost) 1973, S.93. 11 Klein (s.Anm.8), S.131.
- 12 Völkerrecht (s.Anm.10), S.96.
- Vgl. VN 4/1976 S.123, 1/1977 S.25f., 1/1978 S.28 und 4/1978 S.121.
- W. Spröte/H. Wünsche, Die Spezialorganisationen der UNO Bestandteil der internationalen Beziehungen der Gegenwart, DA-Sonderheft >UNO-Bilanz 1971/724, S.113.
- 15 Siehe L. Walg, Die personelle Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, VN 3/1978 S.80ff.
- 16 Diese Partizipationsziele hat auch C. Osakwe für die sowjetische UNO-Politik gegenüber WHO, UNESCO und IAO herausgearbeitet.



Zu den unerledigten Problemen, die die 33. Generalversammlung noch beschäftigen werden, zählt auch die Frage der ehemals spanischen Sahara, die zwischen Marokko und Mauretanien aufgeteilt wurde. Gegen die neuen Herren kämpft die Front für die Befreiung von Segiet el Hamra und Rio de Oros, die Frente Polisiario (s. VN 2/1978

Vgl. seine Arbeit: The Participation of the Soviet Union in Universal International Organizations, Leiden 1972

- 17 So E. Moldt, Neues Deutschland v. 22.11.1972, S.1
- 18 Kleines politisches Wörterbuch, 2. Auflage, Berlin(Ost) 1973, S.242.
- 20 Zu den rechtlichen und politischen Implikationen der afriedlichen Koexistenz, vgl. W. Bruns, Friedliche Koexistenz, Hamburg (Landeszentrale für politische Bildung) 1976.

  21 Neues Deutschland v. 19.5.1976, S.4.
- 22 Außenpolitische Korrespondenz (AK) Nr. 40/1976, S.316. Vgl. den Bericht in den vom Institut für Internationale Politik und Wirtschaft der DDR herausgegebenen IPW-Berichten, 6.Jg.(1977) H.1. S.56.
- 24 S.Anm.23.
- 25 H. Grunert, Frieden und internationale Sicherheit sind Voraussetzung für jeden Fortschritt, AK Nr. 47/1976, S.370f.
- 26 Siehe beispielsweise F. Knipping, Informationspraktiken des Imperialismus unter Anklage, Neues Deutschland v. 11.5.1978, S.6.
- 27 S.Anm.26. Vgl. F. Knipping, Warum UNESCO-Deklaration über Massenme-dien? AK Nr. 31/1978, S.245f. Professor Knipping ist Mitglied des Präsidiums der UNESCO-Kommission der DDR und Vorsitzender der Fachsektion Kommunikation.
- 29 Siehe W. Lamberz, Pionier des Menschheitsfortschritts, AK Nr. 46/1976, S.363.
   30 So W. Neubert, Ideologischer Kampf bei internationaler Entspan-
- nung, IPW-Berichte, 4.Jg.(1975)H.12, S.20f. 31 Horizont Nr. 19/1978, S.9.
- 32 So der damalige DDR-Außenminister O. Winzer, Neues Deutsch-land v. 10.1.1975, S.6.
- Völkerrecht (s.Anm.10), S.83.
- 34 Staatsbürgerkunde, Lehrbuch für Klasse 7, Berlin(Ost) 1974, S.89,
- Eine gründliche Analyse des DDR-Feindbildes in seinen Begründungen und Erscheinungen kommt von H. Rodejohann-Recke, zialistische Wehrerziehunge in der DDR, in: Studiengruppe Militärpolitik (Hrsg), Die Nationale Volksarmee. Ein Anti-Weißbuch zum Militär in der DDR, Reinbek 1976, S.100ff. — Daß sich am Feindbild der DDR nach dem UNESCO-Beitritt und nach dem Grundlagenvertrag mit der Bundesrepublik Deutschland nichts geändert hat, bestätigen auch die DDR-Autoren A. Loose/L. Glaß, Wehrmoral und Soldatenethos im Sozialismus, Berlin(Ost) 1975.
- 36 Neues Deutschland v. 28./29.6.1975, S.15.
- Neues Deutschland v. 21.2.1975, S.4.
- 38 AK Nr. 23/1978, S.177.
- Für die UNESCO- bzw. Bildungspolitik der DDR wird dies de facto eingestanden, wenn es heißt: »Die sozialistische Gesellschaft als Ganzes . . . ist der entscheidende Bestimmungsfaktor für die Ziele und Inhalte, die im Bildungssystem vermittelt werden.« Lehr-planwerk und Unterrichtsgestaltung, Berlin(Ost) 1970, S.14. — Vgl. hierzu auch den informativen Artikel von S. George, Die Erzie-hung sozialistischer Menschen als Ziel der DDR-Staatsbürgerkunde, Gegenwartskunde, 27.Jg.(1978)H.1, S.43ff.