

*Hermann Wentker*

## **Zwischen hochgesteckten Zielen und internationaler Realität**

Planung in der Außenpolitik der DDR

### **1. Einleitung**

Die DDR plante nicht nur ihre Wirtschaft. Planung durchzog vielmehr alle Bereiche der Politik. Sie 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. Diese Gesetzmäßigkeiten zu erkennen und ihnen zum Durchbruch zu verhelfen, war Aufgabe der führenden Partei, der SED. Diese besaß damit nicht nur das Interpretationsmonopol im Hinblick auf die Geschichte, sondern auch das Planungsmonopol im Hinblick auf die Zukunft. Dass alle Planung wissenschaftsbasiert sei, war nicht nur Anspruch, sondern auch Verpflichtung: Die Einbeziehung der Wissenschaft gehörte elementar zu allen Planungsprozessen in der DDR dazu.

Doch was bedeutete dies in der Praxis? Aufgrund ihres umfassenden Lenkungsanspruchs besaß die SED – wie alle Staatsparteien des Ostblocks – einen umfangreichen Parteiapparat, der den Staatsapparat anleitete und kontrollierte. Da der Staatsapparat ebenfalls mit Parteidern durchsetzt war, konnten bestimmte Planungsaufgaben an ihn delegiert werden; das letzte Wort behielt in jedem Falle die Parteiführung. All das galt auch für die Außenpolitik. Im Unterschied zum Auswärtigen Amt der Bundesrepublik war Planung für das DDR-Außenministerium selbstverständlich, auch wenn die Probleme, die generell mit der Planbarkeit von Außenpolitik zusammenhingen, ähnlich gelagert waren.<sup>1</sup>

Im Folgenden soll zunächst die Planung in der DDR-Außenpolitik bis 1989 betrachtet werden. Gefragt wird nach Planungsinstanzen, Planungshorizonten, der Rolle von Ideologie und Wissenschaft und den Planungszielen der DDR-Außenpolitik. Der zweite Teil befasst sich mit der Planung der ganz anders ausgerichteten DDR-Außenpolitik nach

<sup>1</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Matthias Peter in diesem Band.

der Volkskammerwahl vom März 1990. Man könnte diese wenigen Monate als unbedeutend abtun; sie sind allerdings unter dem Planungsaspekt von größtem Interesse, da niemals zuvor ein Planungsstab so eng in die Außenpolitik eingebunden war und so weitreichende Konzepte ausarbeitete wie unter Außenminister Markus Meckel. Überdies ist diese Phase im deutsch-deutschen Kontext von besonderem Interesse, da zahlreiche Experten gar nicht aus der DDR, sondern aus der Bundesrepublik stammten.

## 2. Planung im Dienst der DDR-Anerkennungspolitik bis 1989

Was Planungsinstanzen und Planungsprozess in der Außenpolitik betraf, so galt grundsätzlich, dass die Pläne im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten (MfAA) ausgearbeitet und anschließend vom Politbüro der SED bestätigt wurden. Ausdifferenziert wurde der Planungsprozess erst in den 1960er Jahren – die 1950er Jahre standen im Zeichen des Aufbaus, der durch viel Improvisationskunst und zahlreiche Umstrukturierungen geprägt war.<sup>2</sup> Überdies war das MfAA in dieser Zeit nur eine von mehreren Instanzen, die die DDR-Außenpolitik in dem engen Rahmen gestalteten, den die Sowjetunion vorgab. Erst mit dem Statut vom 14. Dezember 1959 wurde die führende Stellung des MfAA im Hinblick auf die Koordinierung der gesamten staatlichen außenpolitischen Tätigkeit festgelegt.<sup>3</sup>

In den 1960er Jahren stabilisierte sich die Stellung des DDR-Außenministeriums, und im Zuge weiterer Umstrukturierungen wurde das Planungselement verstärkt. Das entscheidende Jahr war 1964, als das MfAA, wie der gesamte Staatsapparat, den wissenschaftsbasierten Grundsätzen des „Neuen Ökonomischen Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft“ (NÖSPL)<sup>4</sup> Folge leisten musste. Der Einführung des NÖSPL wiederum war die Rezeption neuer Disziplinen durch das Wissenschaftssystem der DDR vorangegangen, namentlich der Kybernetik und Prognostik, die in den 1960er Jahren auch im Wes-

<sup>2</sup> Hermann Wentker, Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System 1949–1989, München 2007, S. 37f.

<sup>3</sup> So § 3, Absatz 1 des Statuts, in: Gesetzblatt der DDR 1960 I, S. 163.

<sup>4</sup> Das NÖSPL war „der Versuch, durch die selektive Inkraftsetzung von betrieblichen und individuellen Leistungsanreizen intensives Wachstum zu stimulieren“. Vgl. Ralf Ahrens, Gegenseitige Wirtschaftshilfe? Die DDR im RGW. Strukturen und handelspolitische Strategien 1963–1976, Köln 2000, S. 136.

ten en vogue waren.<sup>5</sup> In dieser neuen Struktur erhielt die bereits 1959 gebildete Abteilung Grundsatzfragen eine erhöhte Bedeutung für die „Entwicklung einer strategischen Planung der Außenpolitik und der konzeptionellen Ausarbeitung außenpolitischer Schritte“.<sup>6</sup> Sie unterstand zunächst Michael Kohl, der aber 1965 zum Staatssekretär beim Ministerrat ernannt und mit den Passierscheinverhandlungen mit West-Berlin – sowie später mit den deutsch-deutschen Verhandlungen insgesamt – betraut wurde. Anstelle Kohls übernahm der Jurist Gerhard Herder die Leitung der Abteilung, die 1964 personell erweitert und in vier Sektionen zu Grundfragen der Entwicklung der sozialistischen Staaten, der nichtpaktgebundenen Staaten, des „imperialistischen Systems“ sowie zu „Deutschen Fragen“ gegliedert wurde. Zu geordnet war sie direkt Staatssekretär Otto Winzer – dem wichtigsten Mann im Ministerium, einem langjährigen SED-Kader und Vertrauten Walter Ulrichs, der nur pro forma Minister Lothar Bolz (NDPD) unterstellt war.<sup>7</sup>

Da sich diese Gliederung der Abteilung jedoch schon bald als wenig praktikabel herausstellte, schlug das SED-Politbüro am 6. September 1966 vor, eine eigene Planungsgruppe im MfAA zu bilden. Letztendlich erhielt das Ministerium 1968 eine neue Organisationsstruktur, in der an die Stelle der Abteilung Grundsatzfragen zwei Abteilungen traten: eine neue Abteilung Analyse, Prognose und Planung sowie eine Abteilung für globale und regionale Probleme, in der die alte Grundsatzabteilung aufging. Als weitere Sachgebiete kamen Fragen der europäischen Sicherheit und Abrüstung hinzu.<sup>8</sup> Die Abteilung Analyse, Prognose und Planung wurde in einem Papier von 1971 als „Arbeitsorgan des Ministers“ bezeichnet, das weisungsgemäß allerdings dem Staatssekretär unterstand. Ihre Aufgabe bestand insbesondere in der Erarbeitung einer „Konzeptionelle[n] Orientierung“ für den Plan der politisch-diplomatischen Maßnahmen“ für jedes Jahr, des längerfristigen „Strategischen Plan[s] Außenpolitik“ sowie von Analysen und

<sup>5</sup> Zur Durchsetzung der Kybernetik in der DDR vgl. den Beitrag von Seefried/Malycha im vorliegenden Band.

<sup>6</sup> Ingrid Muth, Die DDR-Außenpolitik 1949–1972. Inhalte, Strukturen, Mechanismen, Berlin 2000, S.118, 128f., das Zitat S.134.

<sup>7</sup> Vgl. ebenda, S.134 und 129. Zu Herder vgl. Siegfried Bock/Ingrid Muth/Hermann Schwiesau (Hrsg.), DDR-Außenpolitik. Ein Überblick. Daten, Fakten, Personen (III), Berlin 2010, S.313.

<sup>8</sup> Muth, DDR-Außenpolitik, S.135ff.

Prognosen zur „Entwicklung des internationalen Kräfteverhältnisses“ und zur „Entwicklung der internationalen Klassenauseinandersetzung in regionalen Bereichen“.<sup>9</sup> Wie aus einem Dokument von 1979 hervorgeht, war dies keine Ideallösung, da „die Planungsabteilung in hohem Maße wie ein Forschungsinstitut [gearbeitet] und [...] sich fast ausschließlich mit Analyse- und Prognosearbeit“ beschäftigt habe. Überdies hatte das Nebeneinander dieser und der Grundsatzabteilung „zu einem gewissen Dualismus in der Bearbeitung gleicher oder ähnlicher Probleme“ geführt, so dass beide 1972 zur Hauptabteilung Grundsatz und Planung zusammengeschlossen wurden.<sup>10</sup>

In der Organisationsstruktur des MfAA von 1973 wurde diese sehr hoch angesiedelt – sie unterstand, wie auch die Abteilungen BRD und Westberlin, direkt dem Außenminister (seit 1965 Otto Winzer und von 1975 bis 1990 Oskar Fischer, ebenfalls SED). Sie verfügte in den 1970er Jahren über etwa 20 politisch-diplomatische und sechs technische Mitarbeiter. Erstere waren „in langjähriger praktischer und theoretischer Arbeit erprobte Kader mit Partei- und Lebenserfahrung“; fast die Hälfte hatte vor 1979 eine Auslandsvertretung geleitet, vier Mitarbeiter wurden im Anschluss an ihre Tätigkeit in der Hauptabteilung als Botschafter ins Ausland entsandt. Hauptabteilungsleiter Siegfried Bock war eine Spitzenkraft des MfAA und wurde 1972 gleichzeitig mit der Leitung der DDR-Delegation bei den multilateralen Vorgesprächen in Helsinki und dann bei den KSZE-Verhandlungen betraut.<sup>11</sup> Das Gleiche galt für dessen Nachfolger Ernst Krabatsch, der neben der Leitung der Hauptabteilung 1977 als Delegationsleiter der DDR zum KSZE-Folgetreffen nach Belgrad geschickt wurde.<sup>12</sup>

Die Hauptabteilung gliederte sich in die Sektoren Planung, Europäische Sicherheit, Abrüstungsfragen, Imperialistische Paktbeziehungen, Querschnittsfragen und Ökonomie. Während die Sektoren Europäische Sicherheit und Abrüstungsfragen für die KSZE bzw. vor allem für die MBFR-Verhandlungen zuständig waren, fielen eigentliche Pla-

<sup>9</sup> PA AA, MfAA, C 7707, Bl.139–143 (hier Bl.139), Abteilung Analyse, Prognose und Planung: Aufgaben der Abteilung für Analyse, Prognose und Planung, 25.5.1971.

<sup>10</sup> PA AA, MfAA, C 7707, Bl.5–9 (hier Bl.5), Zur Arbeitsweise der Hauptabteilung Grundsatzfragen und Planung, 7.2.1979.

<sup>11</sup> Vgl. ebenda, das Zitat Bl.5; Muth, DDR-Außenpolitik, S.139; zu Bock vgl. Bock/Muth/Schwiesau (Hrsg.), DDR-Außenpolitik III, S.293f.

<sup>12</sup> Ebenda, S.325.

nungsaufgaben insbesondere in den Aufgabenbereich des erstgenannten Sektors, auch wenn 1979 angemahnt wurde, dass konzeptionelle Arbeit „Bestandteil der Arbeit *aller* Genossen der Hauptabteilung“ sein müsse. Eng damit verknüpft war die „kontinuierliche Einschätzung der Grundtendenzen in der Entwicklung der wichtigsten imperialistischen Paktsysteme und Organisationen“, wie NATO und EG, die dem Sektor Imperialistische Paktbeziehungen oblagen.<sup>13</sup>

In den 1970er Jahren wurde unter Planung im MfAA ein bürokratischer Prozess mit streng festgelegtem Ablauf verstanden. Auf der Grundlage der Beschlüsse der Parteitage und ZK-Sitzungen sowie der Festlegungen des Politischen Beratenden Ausschusses der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) erarbeitete die Hauptabteilung die „konzeptionelle Orientierung“. Diese bestimmte „in den Hauptrichtungen der Außenpolitik die jeweiligen Schwerpunkte und orientiert[e] auf das Erreichen bestimmter Ziele“. Nach Beratung im Kollegium des Außenministeriums wurde diese Orientierung durch den Minister bestätigt und diente als Grundlage für die Jahresplanung der Länder- und Fachabteilungen. Auf dieser Grundlage erarbeitete die Hauptabteilung den Gesamtplan des MfAA, der vom Politbüro abschließend bestätigt werden musste.<sup>14</sup>

Mit welchen Planungshorizonten arbeiteten die Planer im MfAA und in der SED-Führung? Am wichtigsten war anscheinend die Planung für das jeweils kommende Jahr – die „konzeptionelle Orientierung“. Daneben gab es andere Planungshorizonte, die freilich variierten. Aufgrund der lückenhaften Überlieferung lassen sich keine genauen Angaben machen, sondern nur Einzelbeobachtungen, die zu groben Trends verdichtet werden können. 1964 bestätigte der Staatssekretär Grundsätze für die Perspektivplanung des MfAA, in der zunächst „Entwicklungstendenzen für die nächsten 15 bis 20 Jahre“ dargelegt wurden. Daraus abgeleitet wurde eine „außenpolitische Hauptorientierung“ für die kommenden fünf Jahre, also bis 1970, die freilich wenig konkret war: So ging es unter Punkt drei um „die Herstellung diplomatischer Beziehungen zu jungen Nationalstaaten“, ohne in Details

<sup>13</sup> PA AA, MfAA, C 7707, Bl.111–127 (hier Bl. 114, 122f.), Hauptabteilung Grundsatzfragen und Planung: Funktion, Stellung und Aufgaben der Hauptabteilung Grundsatzfragen und Planung und ihrer Sektoren, 24.11.1977; ebenda, Bl.6, Zur Arbeitsweise der Hauptabteilung Grundsatzfragen und Planung, 7.2.1979.

<sup>14</sup> PA AA, MfAA, C 7707, Bl.101f., Zur Planung der außenpolitischen aufgaben durch das MfAA, o.D. [1978/79].

zu gehen. Entsprechend dieser Orientierung sollte die Grundsatzabteilung überdies „Perspektivpläne für den Zeitraum bis 1980“ zu einer ganzen Reihe von Fragen erarbeiten.<sup>15</sup> Welche Folgen dies hatte, bleibt unklar. Interessant ist, dass in den Zeiten der Planungs- und „Wissenschaftseuphorie“<sup>16</sup> – also zwischen Mitte der 1960er und Anfang der 1970er Jahre – auch ein „Strategischer Plan Außenpolitik“ für einen längeren Zeitraum ausgearbeitet wurde, den die entsprechende Abteilung periodisch zu ergänzen hatte.<sup>17</sup>

Von dieser langfristigen Planung wurde jedoch schon mit der Zusammenlegung der Grundsatzabteilung und der Planungsabteilung wieder Abstand genommen. Von 1972/73 an wurden zwar größere Analysen, etwa zur „kapitalistischen Energiekrise und Schlußfolgerungen für die Außenpolitik der DDR“ erarbeitet, aber bei der Prognose- und Planungsarbeit stellte sich die Hauptabteilung ausdrücklich „bescheidene Ziele“ und beschränkte sich im Wesentlichen auf die Ausarbeitung der „konzeptionellen Orientierung“ und des „Planes der politisch-diplomatischen Maßnahmen“. Bei letzterem handelte es sich primär um eine Auflistung der angestrebten Besuche, Konferenzen und Vertragsabschlüsse.<sup>18</sup> Gegen Ende der 1970er Jahre war die Hauptabteilung zusätzlich damit betraut, auf der Grundlage von Parteibeschlüssen grundsätzliche Orientierungen für Auslandsabteilungen und Auslandsvertretungen zu erstellen und Hinweise für das einheitliche Auftreten und Argumentieren bei bedeutenden internationalen Ereignissen zu geben. „Langfristige Plandokumente“ – in der Regel für fünf Jahre – wurden damals nur noch von den Länderabteilungen erarbeitet, die sogenannten „Länderkonzeptionen“. Nach dem Planungsoptimismus in den 1960er Jahren nahm man in der Hauptab-

<sup>15</sup> PA AA, MfAA, VS 213, o. Pag., Büro des Staatssekretärs: Weisung zur Perspektivplanung, 22.10.1964.

<sup>16</sup> Frank Ettrich, Soziologie in der DDR – Hilfswissenschaft zwischen ideologischer Delegitimierung und partieller Professionalisierung, in: Berliner Journal für Soziologie (1992), H. 3–4, S. 447–472, hier S. 457.

<sup>17</sup> PA AA, MfAA, C 7707, Bl.139, Abteilung Analyse, Prognose und Planung: Aufgaben der Abteilung für Analyse, Prognose und Planung, 25.5.1971.

<sup>18</sup> PA AA, MfAA, C 7707, Bl. 103–110, hier Bl. 104, Konzeption für den Erfahrungsaustausch mit dem MfAA der CSSR, o.D. [1975]; ebenda, Bl. 9, Zur Arbeitsweise der Hauptabteilung Grundsatzfragen und Planung, 7.2.1979. Als Beispiel für eine solche konzeptionelle Orientierung PA AA, MfAA, VS 213, o. Pag., Hauptabteilung Grundsatzfragen und Planung: Konzeptionelle Orientierung für die Arbeit des MfAA im Jahre 1979, 4.10.1978.

teilung Grundsatzfragen und Planung Abschied von Detailplanung und Prognosen; ein größerer Realismus hielt Einzug, so dass auf längerfristige Planungen weitgehend verzichtet wurde.

Frage man nach der Rolle der Ideologie für die Planer im MfAA, so ist grundsätzlich festzuhalten, dass sie von den Beschlüssen der SED auszugehen und bestimmte Vorgaben internalisiert hatten. Das schlug sich auch in den Planungspapieren nieder, etwa den Grundsätzen für die Perspektivplanung von 1964, in der vom „ständig wachsende[n] internationale[n] Gewicht der sozialistischen Staaten“ und davon die Rede war, dass diese „in absehbarer Zeit die entwickelten kapitalistischen Staaten in der Industrieproduktion absolut und später auch pro Kopf überflügeln“ würden. Gleichzeitig wurde jedoch für die fernere Zukunft gefordert, die „realen Möglichkeiten [...] zum Ausbau der Beziehungen“ der DDR einzuschätzen.<sup>19</sup> Hier gab die Anerkennung der DDR durch fünf arabische Staaten und Kambodscha 1969 erheblichen Auftrieb, was sich in Vorgaben des beim ZK der SED zuständigen Sekretärs für Außenpolitik, Hermann Axen, Anfang 1970 niederschlug. Aber auch dabei standen Ideologie und Realpolitik nebeneinander: In einem Papier mit Langzeitperspektive zu den Aufgaben der DDR in den Entwicklungsländern rangierten die „Intensivierung des nationalen Befreiungskampfes“ und die „Realisierung der revolutionären Solidarität mit nationalen Befreiungsbewegungen“ ganz oben auf der Liste, während in den Hinweisen für die Schwerpunktaufgaben für das erste Halbjahr 1970 die Normalisierung der staatlichen Beziehungen mit weiteren nicht-sozialistischen Ländern als „die wichtigste Aufgabe“ bezeichnet wurde.<sup>20</sup>

Ende der 1970er Jahre lässt sich eine gewisse Entideologisierung auch der konzeptionellen Planvorgaben beobachten. Zwar sah die Planungsabteilung die Weiterentwicklung der Beziehungen zu „Staaten sozialistischer Orientierung“ unter den Ländern des globalen Südens

<sup>19</sup> PA AA, MfAA, VS 213, o. Pag., Büro des Staatssekretärs: Weisung zur Perspektivplanung, 22.10.1964.

<sup>20</sup> PA AA, MfAA, C 578/76, Bl. 117–123, hier Bl. 117f., Hinweise für Schwerpunkt-aufgaben der außenpolitischen und diplomatischen Aktivitäten der DDR im 1. Halbjahr 1970, gez. Axen, 8.1.1970; Aufgaben der Außenpolitik der DDR gegenüber Staaten in Asien, Afrika und Lateinamerika, 25.1.1970. Zitiert nach Hans-Joachim Döring, „Es geht um unsere Existenz“. Die Politik der DDR gegenüber der Dritten Welt am Beispiel von Mosambik und Äthiopien, Berlin 1999, S. 33. Vgl. zur Entwicklungspolitik der DDR den Beitrag von Agnes Bresselau von Bressendorf in diesem Band.

weiterhin als vorrangig an, aber auch jene Nationen, die einen kapitalistischen Weg einschlugen, spielten eine wachsende Rolle: „Viele dieser Staaten“, so die konzeptionelle Orientierung für 1979, „sind auch aus ökonomischen Gründen von besonderer Bedeutung für die DDR.“<sup>21</sup> Das korrespondierte mit der wachsenden Ökonomisierung der Dritte-Welt-Politik der DDR in dieser Zeit, über die es laut Zeitzeugen zu Kontroversen zwischen den stärker ideologisch-politischen Grundsätzen verpflichteten MfAA-Angehörigen und der stärker dem Pramat der Ökonomie verpflichteten Entwicklungsländer-Kommission unter Leitung Günter Mittags gekommen sein soll.<sup>22</sup>

Im Zuge der Planungseuphorie, die das MfAA Mitte der 1960er Jahre ergriff, wurde die stärkere Einbeziehung der Wissenschaft in die Planungsprozesse gefordert. Bereits 1959 hatte der für Außenpolitik zuständige Abteilungsleiter im ZK der SED das MfAA gemahnt, „die Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen für die außenpolitische Tätigkeit“ stärker zu beachten. Aber erst 1966 entstand eine „Ordnung für die Erteilung und Durchführung von Forschungsaufträgen des MfAA“, die mit dem Zurückbleiben des Ministeriums bei der Weiterentwicklung der Grundlagenforschung „gegenüber anderen zentralen staatlichen Organen“ begründet wurde: Das MfAA sollte sich also einem generellen Trend anschließen.<sup>23</sup> Die wichtigste wissenschaftliche Einrichtung, mit der es eng zusammenarbeitete und institutionell verbunden war, war seit 1964 das Institut für Internationale Beziehungen (IIB) an der Akademie für Staat und Recht, das auch die angehenden DDR-Diplomaten ausbildete.<sup>24</sup> Laut Beschluss des Sekretariats der SED vom Dezember 1973 oblag dem Staatssekretär im MfAA im Auftrag des

<sup>21</sup> PA AA, MfAA, VS 213, o. Pag., Hauptabteilung Grundsatzfragen und Planung: Konzeptionelle Orientierung für die Arbeit des MfAA im Jahre 1979, 4.10.1978.

<sup>22</sup> Benno-Eide Siebs, Die Außenpolitik der DDR 1976–1989. Strategien und Grenzen, Paderborn 1999, S.213f.

<sup>23</sup> PA AA, MfAA, A 9616, Bl.14f, Abteilung Außenpolitik und Internationale Verbindungen an MfAA, 26.3.1959; PA AA, MfAA, C 907, Bl.2–8, Winkler an Leiter Abteilung Grundsatzfragen, 22.9.1966, mit Anlage: Weisung zur planmäßigen Entwicklung der wissenschaftlich-analytischen Forschungsarbeit.

<sup>24</sup> Ulrich Bernhardt, Die deutsche Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft „Walter Ulbricht“ 1948–1971, Frankfurt a.M. 1997, S.168–171. Zur Forschungsarbeit des IIB vgl. auch Werner Hänisch, Wurde die Außenpolitik der DDR wissenschaftlich begründet?, in: Daniel Küchenmeister/Detlef Nakath/Gerd-Rüdiger Stephan (Hrsg.), ... abgegrenzte Weltoffenheit ... Zur Außen- und Deutschlandpolitik der DDR, Potsdam 1999, S.57–67, hier S.58–62.

Ministers die Gesamtleitung des IIB, während die Abteilungen des Ministeriums direkt mit dem Institut auf für sie relevanten Gebieten kooperierten, so die Hauptabteilung Grundsatzfragen und Planung auf dem Gebiet der Forschung und Publikationen.<sup>25</sup>

Bei alledem bedeutete Wissenschaftlichkeit allerdings keineswegs mehr Objektivität und ein geringeres Maß an Ideologieanfälligkeit. So behauptete eine von der Abteilung Grundfragen des IIB 1974 vorgelegte Studie zu den „Haupttendenzen der Entwicklung des internationalen Kräfteverhältnisses und Konsequenzen für die weitere Vertiefung des internationalen Entspannungsprozesses“ etwa, dass sich die Entspannung fortsetzen werde und mit „dramatischen qualitativ neuen Ergebnissen [...] bis zum Ende des Jahrzehnts kaum zu rechnen“ sei. „Warum eigentlich nicht?“ hatte ein Leser aus der Hauptabteilung des MfAA hier kritisch an den Rand geschrieben.<sup>26</sup> Auch wenn dies ein Einzelbefund ist, wird deutlich, dass die Hauptabteilung keineswegs unkritisch akzeptierte, was vom IIB kam. Das kann auch damit zusammenhängen, dass man dort nicht mehr „wie ein Forschungsinstitut“ arbeiten, sondern die Arbeit „auf die *praktischen* Bedürfnisse des MfAA“ konzentrieren wollte.<sup>27</sup>

Doch um welche praktischen Bedürfnisse ging es den Planern der DDR-Außenpolitik? Das zentrale Planungsziel bestand vor wie nach 1972/73 in der Anerkennung der DDR. Für die Zeit bis zur Unterzeichnung des Grundlagenvertrags und der Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen verwundert dies nicht. Dabei war es in Planungspapieren üblich, mit Schwerpunktländern zu arbeiten, auf die die Maßnahmen der DDR konzentriert werden sollten. Dass es dabei zu Fehlplanungen kam, war fast unvermeidlich: So rechnete das MfAA für 1961/62 im Zuge der Entkolonialisierung Afrikas mit 16 neuen Vertretungen dort; als nur drei zustande kamen, wurden die Planungen vorsichtiger.<sup>28</sup> Erfolge im Kampf gegen die westdeutsche Hall-

<sup>25</sup> PA AA, MfAA, C 7707, Bl.105, Konzeption für den Erfahrungsaustausch mit dem MfAA, o.D. [1975].

<sup>26</sup> PA AA, MfAA, C 509/78, Bl.28, Die Haupttendenzen der Entwicklung des internationalen Kräfteverhältnisses und Konsequenzen für die weitere Vertiefung des internationalen Entspannungsprozesse, September 1974.

<sup>27</sup> PA AA, MfAA, C 7707, Bl.5, Zur Arbeitsweise der Hauptabteilung Grundsatzfragen und Planung, 7.2.1979 (Hervorhebung im Original).

<sup>28</sup> Ulf Engel/Hans-Georg Schleicher, Die beiden deutschen Staaten in Afrika: Zwischen Konkurrenz und Koexistenz 1949–1990, Hamburg 1998, S.98f.

stein-Doktrin ließen sich in der von Instabilität geprägten Dritten Welt einfach nicht „planen“. Das Paradebeispiel in Afrika ist Ghana – eines der Schwerpunktländer der Afrikapolitik, in das Ost-Berlin viel Kraft und Geld investierte, nur um 1966, nach dem Sturz von Kwame Nkrumah, sogar die Handelsvertretung in Accra schließen zu müssen. In Ostafrika hingegen ergriff die DDR eine sich ihr bietende Gelegenheit spontan beim Schopf und nahm 1964 diplomatische Beziehungen mit Sansibar auf. Diese ließen sich nach der bald folgenden Vereinigung der Insel mit Tanganyika zu dem neuen Staat Tansania zwar nicht aufrechterhalten, aber immerhin vermochte die DDR auf Dauer ein Generalkonsulat in Daressalam und ein Konsulat auf Sansibar zu errichten. Paradoxalement errang die DDR gerade dort die Anerkennung, wo sie dies am wenigsten geplant hatte.<sup>29</sup>

Im Nachhinein kritisierten ehemalige DDR-Diplomaten diese Zielrichtung der Planung: Das Anerkennungsziel sei „zu absolut in den Mittelpunkt gestellt“ worden, und ausgerechnet der ehemalige Hauptabteilungsleiter Bock monierte, dass im Verlauf dieser Politik „vieles dem Zufall beziehungsweise dem Lauf der Dinge überlassen“ worden sei – es habe, so der bemerkenswerte Befund, „offensichtlich keine strategische Orientierung“ gegeben. Etwas anders bewertete Hermann Schwiesau, der nach der Delegation Bocks nach Helsinki 1972 die Leitung der Abteilung übernahm, den damaligen Kurs, „alles zu nehmen, was man bekommen konnte“: Schließlich habe sich die DDR als Staat international durchsetzen müssen.<sup>30</sup> Die Kehrseite dieser Politik bestand für ihn jedoch darin, dass man damit finanzielle Verpflichtungen einging, die nach der weltweiten Anerkennung kaum zu halten waren.

Das Anerkennungsdenken griff im MfAA jedoch so sehr um sich, dass auch nach den Erfolgen von 1972/73 „kaum in anderen Kategorien gedacht wurde“. Als Schwiesau 1976 Botschafter in Helsinki wurde, erhielt er die Aufgabe, möglichst noch im selben Jahr den finnischen Präsidenten Urho Kekkonen zu einem Staatsbesuch in der DDR zu bewegen. Nachdem dieser Besuch 1977 realisiert worden war, wurden in Finnland die zuvor aufgebauten Kapazitäten der DDR in der Botschaft

<sup>29</sup> Wentker, Außenpolitik, S.292–296.

<sup>30</sup> Siegfried Bock/Ingrid Muth/Hermann Schwiesau (Hrsg.), DDR-Außenpolitik im Rückspiegel. Diplomaten im Gespräch, Münster 2004, die Zitate von Bock S.58 und 93, das Zitat von Schwiesau S.96.

und anderen ostdeutschen Einrichtungen wieder abgebaut; der Blick richtete sich nun nach Wien, um Bundeskanzler Bruno Kreisky zu einem Besuch in der DDR zu bewegen. Bock kritisierte im Nachhinein, dass die DDR-Außenpolitik „auf bestimmte Teilergebnisse fixiert“ gewesen sei. So hätten den DDR-Diplomaten „Gipfelbegegnungen [...] als das Nonplusultra der Beziehungen“ vorgeschwobt<sup>31</sup> – eine Vorstellung, die nicht nur auf das MfAA, sondern auch auf den persönlichen Gelungsdrang Erich Honeckers zurückzuführen war.

### 3. Planung mit westdeutscher Expertise: Die Ära Meckel

Nach den Volkskammerwahlen vom 18. März 1990 und der danach gebildeten Großen Koalition übernahm der Sozialdemokrat Markus Meckel das MfAA. Unter seiner Ägide wurde ein neuer Planungsstab eingerichtet, der fast ausschließlich aus ihm bekannten westdeutschen akademischen Friedensforschern bestand. Die Kontakte gingen auf die 1980er Jahre zurück, als Vertreter der Friedensbewegungen in beiden deutschen Staaten in Verbindung zueinander getreten waren. An der Spitze dieses Planungsstabs stand Ulrich Albrecht, Professor für Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin, stellvertretender Leiter war Wolfgang Wiemer, zuvor Mitarbeiter der SPD-Bundestagsfraktion; darüber hinaus waren dort Peter Schlotter von der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Brigitte Richter vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik in Hamburg und Wolfgang Schwegler-Romeis, der Geschäftsführer der Gesellschaft für politische Ökologie in Tübingen, tätig.<sup>32</sup> Außerdem berief Meckel weitere wichtige Mitarbeiter aus der westdeutschen Friedensforschung und aus der ostdeutschen Friedensbewegung an die Spitze des MfAA; zusammen mit dem Planungsstab bildeten diese Personen das Leitungsteam des Ministers.<sup>33</sup> Zusammengehalten wurde es,

<sup>31</sup> Ebenda, S. 97f., 120.

<sup>32</sup> Zur Friedensforschung in Westdeutschland vgl. Holger Nehring, Friedensforschung in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Debatten von den 1960er bis in die 1980er Jahre, in: Corine Defrance/Ulrich Pfeil (Hrsg.), Verständigung und Versöhnung nach dem „Zivilisationsbruch“? Deutschland in Europa nach 1945, Brüssel 2016, S. 711–733.

<sup>33</sup> Ines Lehmann, Die Außenpolitik der DDR 1989/1990. Eine dokumentierte Rekonstruktion, Baden-Baden 2010, Einleitung, S.103–114, hier S.107f.; Werner Weidenfeld/Peter M. Wagner/Elke Bruck, Außenpolitik für die deutsche Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989/90, Stuttgart 1998, S.322–326.

erstens, durch den Gegensatz zum überkommenen MfAA-Apparat,<sup>34</sup> dem man misstraute; zweitens durch einen neuen akademisch-ungezwungenen Beratungsstil; und drittens durch die Verfolgung eines neuen außenpolitischen Konzepts.

Dieses neue Konzept wurde maßgeblich von Meckel vertreten; es ging aber auch auf Besprechungen mit Albrecht zurück, der Meckel in außenpolitischen Fragen seit Oktober 1989 beriet – also seit der Zeit, in der letzterer die außenpolitischen Grundlinien der neugegründeten ostdeutschen Sozialdemokratie formuliert hatte. Grundgedanke des DDR-Außenministers war, die Vereinigung Deutschlands in den gesamteuropäischen Einigungsprozess einzuordnen, um die Einheit mit Zustimmung der Nachbarn zu erreichen. Konzipiert seit Gründung der SDP im Oktober 1989, wurde dieses Konzept in die Koalitionsvereinbarung vom April 1990 übernommen.<sup>35</sup> Meckel verkündete es auf dem ersten Zwei-plus-Vier-Ministertreffen am 5. Mai 1990 in Bonn. Seine Rede war ursprünglich vom alten Apparat des MfAA konzipiert, dann aber von Albrecht völlig neu geschrieben worden. Die DDR, so Meckel, wolle „die Dynamik des Vorganges der Einigung der Deutschen [...] für die Dynamisierung des Prozesses der Einigung auf dem Felde der Sicherheitspolitik“ nutzen. Die Vereinigung Deutschlands sollte zur Initialzündung der Einigung von West- und Osteuropa werden; gleichzeitig galt es sicherzustellen, dass das vereinigte Deutschland in gesamteuropäische Sicherheitsstrukturen eingebunden blieb. Für beides sollte auf den KSZE-Prozess zurückgegriffen werden: zum einen indem den sicherheitspolitischen Prinzipien der Helsinki-Schlussakte „ein völkerrechtlich vertraglicher Charakter verliehen“ würde, zum anderen durch eine Institutionalisierung dieses Prozesses. Insgesamt hoffte Meckel, durch die neuen Sicherheitsstrukturen „ein Leben ohne

<sup>34</sup> Das MfAA zählte im März 1990 noch 1800 Mitarbeiter, von denen bis August ca. 800 entlassen wurden; vgl. Ulrich Albrecht, Die Abwicklung der DDR: Die „2+4-Verhandlungen“. Ein Insider-Bericht, Opladen 1992, S. 151. Der Gegensatz zwischen den professionellen DDR-Diplomaten und dem Leitungsteam um Meckel war groß, eine engere Zusammenarbeit daher kaum möglich. Gleichwohl sprach sich Meckel wiederholt – und erfolglos – für eine Übernahme von DDR-Diplomaten in den Auswärtigen Dienst der Bundesrepublik aus. Vgl. Lehmann, Außenpolitik, S. 337–354.

<sup>35</sup> Vgl. Hermann Wentker, Die Außenpolitik der DDR im Prozess der deutschen Wiedervereinigung, in: Michael Gehler/Maximilian Graf (Hrsg.), Europa und die deutsche Einheit. Beobachtungen, Entscheidungen und Folgen, Göttingen 2017, S. 43–64.

Furcht vor einer militärischen Bedrohung in den nächsten Jahrzehnten“ zu gewährleisten.<sup>36</sup>

Nur für die Phase des Übergangs zu diesem neuen, KSZE-basierten Sicherheitssystem sprach sich Meckel dafür aus, dass Deutschland in eine sich wandelnde NATO integriert sein sollte. Diese seit einem Washington-Besuch von Meckel und seinem Vertrauten Hans Misselwitz im März 1990 feststehende Überlegung wurde allerdings von Albrecht abgelehnt. Nicht in allen Punkten folgte Meckel mithin seinem Planungsstabsleiter.<sup>37</sup> Dies tat jedoch der Bedeutung des Planungsstabs bei der Umsetzung der von ihm mitkonzipierten Politik keinen Abbruch. So begleitete Albrecht Meckel nicht nur auf die Zwei-plus-Vier-Außenministertreffen; der Planungsstab war auch an der Konzipierung und Organisation der „trilateralen Initiative“ der DDR, der ČSFR und Polens zur Institutionalisierung der KSZE und an der Idee einer Sicherheitszone zwischen Warschauer Pakt und NATO maßgeblich beteiligt. Das an zweiter Stelle genannte Projekt ging auf den Doktorvater von Peter Schlotter, Dieter Senghaas von der Universität Bremen, zurück und sah für eine Übergangszeit eine militärische Verbindung von Deutschland, der ČSFR und Polens vor, die von beiden Allianzen anerkannt werden und „ein Bündnis zwischen den Bündnissen“ sowie „eine Zone der Entspannung“ bilden sollte. Vor allem Schlotter und Albrecht waren an der Weiterentwicklung dieses Projekts beteiligt.<sup>38</sup>

Noch nie zuvor war eine Planungsgruppe in der DDR-Geschichte so eng in die operative Außenpolitik eingebunden gewesen wie in der kurzen Ära Meckel, und noch nie hatte sie an so weitreichenden Konzepten mitgewirkt. Ermöglicht wurde dies dadurch, dass mit Markus Meckel ein überzeugtes Mitglied der Friedensbewegung aus der DDR die Leitung des MfAA übernommen hatte, der sich schon Ende der 1980er Jahre Gedanken über einen Frieden jenseits der Blockkonfrontation im Rahmen der KSZE gemacht hatte.<sup>39</sup> Diese Planungen wurden

<sup>36</sup> Rede des Außenministers der DDR, in: Lehmann, Außenpolitik, Dok. 97, S. 611–615; Albrecht, Abwicklung, S. 44.

<sup>37</sup> SPD: Bericht an den Vorstand zum Besuch einer Delegation in der Hauptstadt der USA, Washington D.C., am 7. und 8. März 1990, in: Lehmann, Außenpolitik, Dok. 65, S. 515ff.; Albrecht, Abwicklung, S. 54–58.

<sup>38</sup> Vgl. u.a. Gerhard A. Ritter, Hans-Dietrich Genscher, das Auswärtige Amt und die deutsche Vereinigung, München 2013, S. 124–127.

<sup>39</sup> So Meckels nachträgliche Aussage in: „Das Parlament“ vom 14.9.1990, S.4: „Das Grundproblem ist die Eile.“ Interview mit dem ehemaligen Außenminister Markus Meckel.

nicht nur von Meckel dilettantisch umgesetzt, etwa indem er die halbgare Idee einer Sicherheitszone zwischen WVO und NATO ohne vorherige Abstimmung mit den gedachten Partnern Polen und Tschechoslowakei bereits dem US-amerikanischen Außenminister James Baker unterbreitete. Zudem harmonierten Meckels Zukunftsvorstellungen auch nicht mit denen der Bundesregierung, mit der er ebenfalls kein Einvernehmen herstellte. Da jedoch Bonn mit Unterstützung der USA die Sowjetunion davon überzeugen konnte, die NATO-Zugehörigkeit Gesamtdeutschlands zuzulassen, kam Meckel mit seinen weitreichenden Planungen nicht zum Zuge.

#### 4. Fazit

Bis 1989 war Planung in der DDR-Außenpolitik ein bürokratischer Prozess, der von ideologisch geprägten Zielen und dem daraus abgeleiteten Dogma der Planbarkeit außenpolitischer Erfolge ausging. Dem standen allerdings die engen Grenzen gegenüber, in denen sich die Außenpolitik der DDR in den vierzig Jahren ihrer Existenz stets bewegte. In dem Spagat zwischen Ideologie und Realpolitik gewann daher letztere mehr und mehr die Oberhand. Das zeigte sich an den immer kleinteiliger werdenden Planungshorizonten, an den wachsenden Zweifeln an der Planbarkeit von Außenpolitik seit den 1970er Jahren und an der zunehmenden Ökonomisierung der DDR-Außenpolitik seit der Wende zu den 1980er Jahren. Und auch beim Hauptziel der DDR-Außenpolitik wurde zum einen deutlich, dass Ideologie zwar insofern eine Rolle spielte, als man sich Anerkennung vornehmlich von sozialistisch orientierten Staaten erhoffte; zum anderen zeigte aber die Fixierung auf dieses Ziel, dass Planung keineswegs die Ausarbeitung weitreichender politischer Konzepte bedeutete, sondern sich oft in der Aufzählung kleinteiliger Schritte erschöpfte. Schließlich verdeutlichte ein Blick auf die Erfolge, die die DDR in ihrer Anerkennungspolitik erzielte, dass diese oft weniger von langfristigen Planungen als von geschicktem Reagieren auf sich plötzlich eröffnende Spielräume abhingen.

Im Unterschied dazu war Planung in der kurzen Ära Meckel auf das große Ziel ausgerichtet, die deutsche Vereinigung zur Schaffung einer europäischen Friedensordnung ohne die beiden Bündnissysteme zu nutzen. Unterstützt wurde der aus der DDR-Friedensbewegung her-

vorgegangene Sozialdemokrat Meckel dabei von einem Planungsstab, dessen Mitglieder fast alle aus der akademischen Friedensforschung der alten Bundesrepublik kamen. Diese lehnten den auf dem atomaren Gleichgewicht des Schreckens beruhenden Zustand des Nicht-Kriegs als zu instabil ab und waren auf eine Abschaffung der Blöcke fixiert, um damit die Spannungsursachen aus der Welt zu schaffen. Doch weder diese neuen Planungsexperten noch Außenminister Meckel hatten die äußerst beschränkten Möglichkeiten der DDR-Außenpolitik im Jahre 1990 vor Augen, die dadurch noch zusätzlich eingeschränkt waren, dass die neu gewählte DDR-Regierung ihre Amtszeit durch das Ziel einer möglichst raschen Wiedervereinigung selbst eng befristet hatte. Letzten Endes krankte die außenpolitische Planung der DDR sowohl vor als auch nach den Volkskammerwahlen von 1990 daran, dass sie die politischen Realitäten nicht hinreichend einbezog.