

„Leadnation vs. Puppet Regime“: Der lange Weg zur diplomatischen Anerkennung der DDR durch die USA



VON
PHILIP ALEXANDER
MATTHES

Am 4. September 1974 nahmen die Vereinigten Staaten von Amerika als 110. Staat der Welt und letzte der drei westlichen Siegermächte diplomatische Beziehungen zur Deutschen Demokratischen Republik auf. Mit der Unterzeichnung der Anerkennungsprotokolle zwischen der westlichen *Leadnation* und dem östlichen Gefolgsstaat ging die 25-jährige Ära der internationalen Ablehnung der ostdeutschen Staatlichkeit zu Ende. Bedingt durch die bundesdeutsch-amerikanische Erfolgsgeschichte, ist das Verhältnis zwischen dem „anderen“ Deutschland und den USA generell ein vernachlässigtes Kapitel in den deutsch-amerikanischen Beziehungen der Nachkriegszeit. Der Entwicklung von der amerikanischen Ächtung der DDR zur diplomatischen Akzeptanz des ostdeutschen Staates durch Washington ist folglich bisher wenig wissenschaftliche Aufmerksamkeit geschenkt worden. An dieser Stelle setzt das Dissertationsprojekt an und versucht zu erarbeiten, welche Faktoren für den Anerkennungsprozess ausschlaggebend waren. Die Arbeit will im Einzelnen untersuchen, inwiefern Ost-Berlins Initiativen in Richtung Washington, die durch die *Détente* veränderte Konstellation zwischen den Supermächten und die deutsch-deutsche Entspannung Anteil an der diplomatischen Aufwertung der DDR in Washington hatten. Diese Vieldimensionalität stellt bestimmte Anforderungen an die Arbeit. So darf sie nie die grundlegende Abhängigkeit der ostdeutschen Westpolitik von sowjetischen Vorgaben aus den Augen verlieren und muss stets die Auswirkungen der deutsch-deutschen Wechselwirkungen auf das Verhältnis zwischen der Schutzmacht und dem Antagonisten der Bundesrepublik im Auge behalten. Der geringe Forschungsstand macht die Erarbeitung einer breiten Quellenlage notwendig. Daher wurden neben veröffentlichten Quellen auch unveröffentlichte Dokumente aus dem Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR, der Stiftung Archiv Parteien und Massenorganisationen der DDR, dem State Department, dem Auswärtigen Amt und vielen anderen amerikanischen und deutschen Archiven herangezogen. Der vordiplomatische Charakter der ostdeutsch-amerikanischen Beziehungen erschwert eine Analyse dieser Quellen dahingehend, dass für den größten Teil des Untersuchungszeitraums kein offizieller Dokumentenverkehr – z. B. in Form eines Notenwechsels oder von Verhandlungsprotokollen – vorliegt. Die Arbeit stützt sich daher vornehmlich auf die Kommunikation innerhalb der ostdeutschen bzw. amerikanischen Institutionen, die sich jeweils mit den Beziehungen zum „Hauptquartier des Imperialismus“ oder zum „puppet regime of the soviets“ beschäftigten.

Die Gründung der DDR 1949 kam keineswegs überraschend für die Administration Truman, die mit

einer Antwort der UdSSR auf die Durchführung der Währungsreform in den drei Westzonen und die Gründung der Bundesrepublik rechnen musste. Dennoch konnte Washington im Sinne der *Containment*-Strategie die Nutzung der Sowjetisch besetzten Zone als Sprungbrett für ein gesamtdeutsches Ausgreifen des Kommunismus nicht tolerieren. Zur Bekämpfung der sozialistischen „Satrapie“ (Gerald R. Kleinfeld) in Ostdeutschland wurden die USA innerhalb der westlichen Welt zum Motor der Nichtanerkennungspolitik gegenüber dem ostdeutschen Teilstaat. Auch wenn die USA keine konkreten Schritte für eine mögliche Beseitigung des SED-Regimes unternahm – in dem sie z. B. die Aufständischen vom 17. Juni 1953 aktiv unterstützt hätten – so war die Politik Trumans und Eisenhowers stets darauf bedacht, Ost-Berlin im Sinne der 1955 von Bonn entwickelten Hallstein-Doktrin weder de facto noch de jure anzuerkennen. Der Mauerbau 1961 markierte in dieser Hinsicht einen Wendepunkt. Mit der Schließung der Sektorengrenze vom 13. August hatte Ost-Berlin, wenn auch unter sowjetischem Schutz, die Initiative übernommen und den Westmächten die Mitverantwortung für ganz Berlin streitig gemacht. Das Ausbleiben alliierter Gegenmaßnahmen sowie die Beschränkung des amerikanischen Schutzversprechens auf West-Berlin waren deutliche Zeichen, dass Präsident Kennedy die Drohkulisse gegenüber Ost-Berlin nur so lange aufrechterhalten wollte, wie diese nicht zu einer Eskalation des Konflikts mit der UdSSR führte. Mit diesem Umdenken hatte Washington die Existenz des SED-Staates de facto anerkannt. Die, gegen den Einspruch Bonns in Washington, durchgesetzte Teilnahme der DDR am Atomteststoppabkommen im Jahre 1963 untermauerte die Abnahme der amerikanischen Entschlossenheit in Fragen der de facto Anerkennung und war ein erster Erfolg in der internationalen Durchsetzung des Zwei-Staaten-Konzepts (Joachim Scholtzseck)

Im Zuge der ab 1963 zunehmenden Entspannung zwischen den Blöcken versuchte die Partei- und Staatsführung in Ost-Berlin, verstärkt Kontakte in die USA zu knüpfen. Die Analyse dieser Kontaktsuche erfolgt auf der Basis des Ansatzes der transnationalen Beziehungen (Werner Link), der neben dem staatspolitischen auch den Austausch zwischen nichtstaatlichen Akteuren beider Länder berücksichtigt. Bedingt durch das Fehlen diplomatischer Beziehungen sind die nichtstaatlichen Kontakte im Fall der ostdeutsch-amerikanischen Beziehungen von großer Bedeutung. Entscheidendes Merkmal dieser Bemühungen war die Lenkung nichtstaatlicher Akteure der DDR durch die politische Führung. Daher kann über den Ansatz der „Außenbeziehungen“ (Michael Lemke) hinaus durchaus von einer USA-Politik des SED-Regimes gesprochen werden. Die Zielgruppe für die Etablierung einer Gruppe von DDR-Sympathisanten war bewusst nicht zu eng gewählt. Die *Communist Party of the USA* (CPUSA) stellte als sozialistische Bruderpartei den natürlichen Verbündeten der SED in den Vereinigten Staaten. Die programmatische Übereinstimmung und die häufigen Kontakte konnten allerdings nicht über die relative Einflusslosigkeit der CPUSA im politischen Leben Amerikas hinwegtäuschen. Eine Anerkennungs politik, die sich auf einen signifikanten Machtzuwachs der CPUSA stützte, schien daher zum Scheitern verurteilt. Für kurzfristige Erfolge benötigte der SED-Staat dem Kommunismus unverdächtige

Fürsprecher aus mächtigen politischen Kreisen. Aus Mangel an sozialdemokratischen Alternativen in den USA suchte Ost-Berlin die Nähe zu den so genannten „realistisch denkenden“ Kreisen im Kongress. Die Hoffnung, man könnte demokratische Entspannungspolitik vor den Karren der Anerkennung spannen, trog jedoch gewaltig. Politiker wie Mike Mansfield und andere waren weder bereit, den Kontakt zu DDR-Vertretern aufzunehmen, noch ihre Détente-Forderungen um die internationale Aufwertung des SED-Regimes zu erweitern. Vor diesem Hintergrund versprach man sich in Ost-Berlin am ehesten Fortschritte von „unpolitischen“ Kontakten zu Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur in den USA. Diese Eliten sollten von der „Unbestreitbarkeit der Existenz“ des zweiten deutschen Staates überzeugt und für politisches *Lobbying* für die amerikanische Anerkennung der DDR gewonnen werden. Das SED-Regime hoffte z. B. durch eine vermehrte Öffnung des eigenen Marktes für amerikanische Unternehmen diese von der Notwendigkeit einer „politischen Normalität“ zwischen beiden Staaten zu überzeugen oder amerikanischen Geisteswissenschaftlern durch Forschungsaufenthalte in der DDR, die „Staatlichkeit“ vor Ort beweisen zu können. Die 1966 gegründete *American Society for the Study of the GDR* war ein Versuch der institutionellen Umrahmung einer DDR-Lobby und gleichzeitig der größte Erfolg der ostdeutschen USA-Initiativen. Doch selbst dieser, in der Spitze mehr als 300 Mitglieder zählenden Gesellschaft gelang es nicht, die Aufmerksamkeit der Regierungskreise in Washington auf das zweite Deutschland zu lenken. Über eine Sensibilisierung liberaler Kreise für die DDR kam die Politik Ost-Berlins nicht hinaus. Für den Misserfolg des *Anerkennungslobbyismus* waren drei Dinge verantwortlich. Erstens war das amerikanische Interesse an der DDR in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre marginal, so dass schnelle Erfolge ein Wunder bedeuteten hätten. Zweitens litt die USA-Politik Ost-Berlins, sowohl in finanzieller als auch in personeller Hinsicht, unter ständigem Ressourcenmangel, drittens machte die Fokussierung auf die Anerkennung das ostdeutsche Engagement in den Augen der amerikanischen Zielgruppe unglaubwürdig und viertens fürchteten die DDR-Eliten eine wirkliche Öffnung gegenüber dem Westen. Das SED-Regime vermutete nämlich hinter der Johnsonschen Osteuropapolitik des „selektiven Brückenschlags“ die von Bonn gesteuerte Absicht der Isolation der DDR im eigenen Block.

Zu Beginn der siebziger Jahre veränderten Personalwechsel in Washington, Bonn und Ost-Berlin die deutsch-amerikanische Ausgangslage. Die Übernahme des Weißen Hauses durch Richard Nixon 1969, die ebenfalls 1969 erfolgte Ablösung der großen durch die sozial-liberale Koalition und der Machtwechsel von Walter Ulbricht zu Erich Honecker 1971 schufen Voraussetzungen für eine positivere Entwicklung der ostdeutsch-amerikanischen Beziehungen. Basis der Annäherung zwischen den USA und der DDR war die Festschreibung der Rechte und Verantwortlichkeiten der vier Alliierten für Berlin und für Deutschland im Vier-Mächte-Abkommen 1971. Im Klima der amerikanisch-sowjetischen und der bundesdeutsch-sowjetischen Détente gelang es, die seit 1961 herrschende Ungewissheit in Berlin aus der Welt zu schaffen. Die Vereinigten Staaten sahen ihre Rechte in Berlin und Deutschland festgeschrieben und

für die DDR bedeutete das Abkommen laut Erich Honecker einen großen Schritt in Richtung Anerkennung: „Die Äußerung der drei Westmächte über die Deutsche Demokratische Republik hat völkerrechtlich verbindlichen Charakter.“ Der diesem Zitat immanente ostdeutsche Druck, der mit einer pragmatischeren Politik Erich Honeckers in internationalen Fragen einherging, zeigte jedoch keine Wirkung. Trotz der Sicherung amerikanischer Rechte in Deutschland betrachtete die Administration Nixon eine mögliche Anerkennung der DDR vor dem Hintergrund zweier Entwicklungen. Zunächst prüften die USA die Sinnhaftigkeit einer solchen Maßnahme mit Bezug auf die amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen über Rüstungsbeschränkungen und den Vietnamkrieg. Konnte die völkerrechtliche Akzeptanz des SED-Regimes auf diesen Gebieten keine Erfolge erzielen, so blieb sie zunächst aus. Passte eine Annäherung an die DDR in den Fahrplan der Verhandlungen zwischen Washington und Moskau, so prüften die USA die Angemessenheit einer Anerkennung mit Blick auf die deutsch-deutsche Situation. Trotz der identischen Richtung der „neuen Ostpolitik“ des Bundeskanzlers Willy Brandt und der *Détente* der Administration Nixon, misstrauten der Präsident und sein außenpolitischer Berater Henry Kissinger dem ostpolitischen Konzept der sozial-liberalen Koalition. Mit Rücksicht auf die Befindlichkeit der konservativen Opposition in Bonn wollte das Weiße Haus in Fragen der DDR keinesfalls zu früh aus der Deckung gehen. Die vom *State Department* 1972 erarbeiteten Vorschläge für eine Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur DDR wurden von Henry Kissinger und Richard Nixon abgelehnt. „*Keep it cool*“ lautete die im Dezember 1972 vom amerikanischen Präsidenten für die DDR-Politik ausgegebene Devise. Die Tatsache, dass die USA, ganz im Gegensatz zu Großbritannien und Frankreich, erwähnenswertes ökonomisches Interesse an besseren Beziehungen zur DDR hatte, erleichterte dieses Vorgehen ungemein. Die US-Diplomaten betrachteten folglich die Unterzeichnung des deutsch-deutschen Grundlagenvtrages und die Aufnahme beider deutscher Staaten in die UNO zwar durchaus interessiert, hatten aber keine Eile, das Verhältnis zum sozialistischen Deutschland neu zu gestalten. Im Gegensatz zu Paris und London, die ein zügiges und gemeinsames Vorgehen der Westalliierten in Sachen Anerkennung im Sinn hatten, hatte die Etablierung diplomatischer Beziehungen zur DDR in Washington keine Priorität. Neben dem Mangel an konkreten ökonomischen und politischen Interessen, sowie der Rücksicht gegenüber der konservativen Opposition in der Bundesrepublik war die fehlende Bereitschaft der DDR über mögliche Entschädigungen amerikanischer Juden für Verbrechen der Nationalsozialisten zu verhandeln maßgeblich für die Verzögerung der Anerkennungsgespräche bis Mitte 1974 verantwortlich. Erst nachdem Ost-Berlin gegenüber dem *State Department* und jüdischen Organisationen die Bereitschaft signalisiert hatte, nach der Herstellung diplomatischer Beziehungen über Entschädigungen sprechen zu wollen, konkretisierten sich die Gespräche und mündeten im Juli 1974 in Verhandlungen über Botschaftsgelände und -personal.

Schien der Weg zu intensiveren Beziehungen nach dem Austausch diplomatischen Personals geebnet, so wurde relativ schnell deutlich, dass praktische Fort-

schritte noch auf sich warten lassen sollten. Dieser Stagnation lagen zwei Motive zu Grunde. Die DDR betrachtete ihre diplomatische Aufwertung als Selbstzweck und scheute sich vor einer zu weiten Öffnung gegenüber dem Westen und der USA hatte die DDR wenig auf wirtschaftlichem und wissenschaftlichen Sektor zu bieten. Selbst beim Zusammentreffen Erich Honeckers mit Präsident Ford und Hermann Axens mit Außenminister Kissinger – der ersten und einzigen Zusammenkunft hochrangiger Politiker beider Staaten – am Rande der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte in Helsinki 1976 kam man über den Austausch diplomatischer Unverbindlichkeiten nicht hinaus. Mit dem Abklingen der Détente Ende der siebziger Jahre wurden die grundlegenden Differenzen zwischen den Staaten und den Gesellschaftssystemen zunehmend evident. Der beständige Hinweis Washingtons auf die Menschenrechtsverletzungen des „Mauerstaates“ (Jürgen Große), die Vorenthaltung der Meistbegünstigung für die DDR und die bis zu seinem Ende beharrliche Weigerung des SED-Regimes, eine substanzielle Wiedergutmachung für die Juden zu leisten, waren die Ursachen, dass es zu keiner Ver-

besserung des Verhältnisses bis zum Untergang der DDR kam. Die Etablierung diplomatischer Beziehungen 1974 war folglich der Höhepunkt des Verhältnisses DDR-USA. Die ostdeutsche Akzeptanz der Vier-Mächte-Rechte, die deutsch-deutsche Annäherung sowie die von Ost-Berlin in Aussicht gestellte Entschädigungsverhandlungen öffneten den Weg zur Erfüllung dieses tragenden amerikapolitischen Zieles des SED-Regimes. Zu einer grundlegenden Veränderung des politischen Gewichts der DDR in den USA kam es jedoch nicht. In Washington blieb die DDR stets „im Schatten der Bundesrepublik“ (Robert G. Livingston).

PHILIP ALEXANDER MATTHES, 1976 in Düsseldorf geboren, seit Januar 2004 Stipendiat, studierte Neuere und Mittelalterliche Geschichte, Politische Wissenschaft und Alte Geschichte in Würzburg, London und Bonn. Seine 2002 abgeschlossene Magisterarbeit über das deutsch-deutsche Verhältnis in den sechziger Jahren führte ihn zur Diplomatiegeschichte der DDR. Seit Juli 2003 arbeitet er, betreut von Prof. Scholtyseck an der Universität Bonn, an seiner Dissertation.