



TRIBÜNE

ORGAN DES BUNDESVORSTANDES DES FDGB
11. Jahrgang Nr. 215 A | Berlin, Donnerstag, 15. September 1955 | 10...



Andreas Jüngling

Alternative Außenpolitik

Der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund der DDR und Franco-Spanien (1947–1975)

Rücksto...
volkw...
Krauß...
helm Pieck...
ist ein Au...
ch unter A...

igen Tagen a...
der volkseigen...
der werktätigen...
aber Tausende...
beiter, Angestellte...
aus den Indus...
haltungen führen...
Verktätigen auf...
friedliche Schlacht...
erlustlosen Einbrin...
etideemte und...
Die Werktätigen...
ul der Regierung...
rull des Bundesvors...
Einbringung der Em...
klasse betrachtet die...
Regierung als eine g...
gabe und macht die...
wirklichkeit der beschl...
nen die Einbringung...
eigenen Sache. Die Ar...

... Sowjetunion un...
Bundesrepublik er...
das seinen Abkommen...
entsprechenden Ausdruck fand in...
von den Seiten ausgetauscht wurden, die...
vorbehaltlich der Zustimmung der...
Bundesregierung und des Bundes...
tages sowie des Präsidiums des...
Obersten Sowjets der UdSSR, des...
zwar ein Abkommen, diplomatische...
Beziehungen zwischen den Lan...
Zwecke derzustellen...

... der deutschen Bundesrepu...
teil Bundeskanzler Dr. Wilh...
von Brenlano, Außenminister Dr...
Außenministerium, Staatssekretär...
Stanzsekretär des V...

... mit von 30 bis 50 Kollegen...
neben dem...
drei Brigaden mit insgesamt...
Kollegen für einen acht- bis vierzehn...
tägigen Ernteinsatz. Aus der Meist...
nenfabrik Platte meldet...
Metallfabrik...

... baut für LPG

... (Eig. Ber). Seit Wochen ist...
das vorrangige Thema der regelmäßig...
in allen Brigaden des VEB (K) Bau...
Eisleben der Wettbewerb im...
helm-Pieck-Aufgebot...
IV H...

... pflichtungen der Bauarbeiter zu...
legen stets den an denen leicht...
Wetb...

Andreas Jüngling

Alternative Außenpolitik

Der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund der DDR
und Franco-Spanien (1947 bis 1975)



Über den Autor

Andreas Jüngling studierte Mittlere und Neuere Geschichte, Philosophie und Neuere deutsche Literaturwissenschaft in Bonn. Er ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Wirtschafts- und Unternehmensgeschichte der Universität Köln und lehrt und publiziert mit den Schwerpunkten Formen autoritärer Herrschaft im 20. Jahrhundert, historische Kommunismus- und Faschismusforschung, Geschichte Spaniens im 19. und 20. Jahrhundert und Wirtschafts- und Sozialgeschichte der DDR an den Universitäten Berlin, Bonn und Köln. Ebenfalls als Wissenschaftlicher Mitarbeiter arbeitete er von 2013 bis 2016 im Projekt »Geschichte des Chemie- und Pharmaunternehmens Merck von 1968 bis heute« mit. Zuvor war er Stellvertreter des Leiters des Unternehmensarchivs der Aktion Mensch e. V.

Inhalt

I	Vorwort	5
II	Einleitung	7
1	Einführung	7
2	Alternative Außenpolitik. Der FDGB im außenpolitischen System der DDR	19
2.1	<i>Solidarität</i> als Problem sozialistischer Außenpolitik	19
2.2	Allgemeine Grundprobleme der DDR-Außenpolitik	24
2.3	Das Konzept »Alternative Außenpolitik«	26
2.4	Der FDGB als <i>linkage group</i>	34
2.5	Außenpolitische Aktionsfelder des FDGB	36
III	Die Gewerkschaften	39
1	FDGB. Auswärtige Organisation und Ausrichtung, 1945 bis 1975	39
1.1	Der Abteilungsaufbau und die Leitungskader	39
1.2	Die Ordnung der internationalen Arbeit	54
2	<i>Comisiones Obreras</i> . Gewerkschaftsopposition in Spanien, 1957 bis 1975	72
IV	Spanien für den inneren Gebrauch. Der FDGB und der spanische Widerstand	88
1	Erste Berührungen des FDGB mit der spanischen Emigration in der SBZ, 1947	88
1.1	Franco aktuell. WGB-Kampagne und die mediale Reproduktion des FDGB	88
1.2	Der FDGB und die <i>Emigración Republicana Española</i> in Leipzig	94
2	Eine Zeit der Stille und der Ferne, 1948 bis 1955	107
3	Pakete über die Pyrenäen. Innere Mobilisierung, 1956 bis 1962	136
3.1	Rahmenbedingungen für die neue FDGB-Spanienpolitik	136
3.2	Neue Taktiken, alte Ziele in der FDGB-Auslandsarbeit	140
3.3	Aufmärsche und Hausagitation, Resolutionen und Pakete	146

V	Wendung nach außen. Die Beziehungen des FDGB zu den <i>Comisiones Obreras</i>	174
1	Zwischen Enthusiasmus und Professionalität, 1963 bis 1970	174
1.1	Zeitenwende. Wirtschaftsreform und Außenpolitik	174
1.2	Initiationen von außen. Der PCE und die neue FDGB-Spanienpolitik	188
1.3	Solidarität auf Distanz. Zwei Fallbeispiele	201
1.4	Persönlich bekannt	243
2	Die kühle Logik der Solidarität, 1971 bis 1975	262
2.1	Erneuter Wandel. Planwirtschaft und Realpolitik	262
2.2	Wiederannäherungen. Die reservierte Restrukturierung der Beziehungen	266
2.3	Über die Anerkennungsschwelle	275
2.4	Begleiterscheinungen. Der schmale Grat der Solidarität	291
VI	Schluss	305
VII	Anhang	314
1	Abkürzungsverzeichnis	314
2	Bibliographie	317
2.1	Ungedruckte Quellen	317
2.2	Gedruckte Quellen, Periodika	318
2.3	Interview	319
2.4	Statistiken	319
2.5	Nachschlagewerke	319
2.6	Literatur	319
3	Institutionenregister	331
4	Personenregister	335

I Vorwort

Die vorliegende Studie ist die gekürzte und überarbeitete Fassung meiner Arbeit, die im Sommersemester 2013 von der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation angenommen wurde. Bis dahin erlebte ich Momente des »großen Sprungs nach vorn«, aber auch Fußmärsche durch sumpfige Niederungen. Bertolt Brechts »Ballade von der Unzulänglichkeit menschlichen Strebens«, die er den Bettler-König Jonathan Peachum anstimmen lässt, steht gleichsam als Motto über meiner Untersuchung. Ebenso trefflich bespiegelt die darin enthaltene Passage über die Vergeblichkeit des Planens die ewigen Mühen der Vernunft im real existierenden Sozialismus, womit ihm mit des Staatskünstlers Lied eine tagtägliche ironische Reverenz erwiesen wurde.

Mit der Publikation ist für mich nun die Gelegenheit gekommen, allen, die mir beim Sammeln und bei der Ernte der Früchte dieses Werkes mal nah, mal fern zur Seite standen, meinen nachdrücklichen Dank abzustatten. Hervorheben möchte ich meine Doktorväter Prof. Dr. Dominik Geppert und Prof. Dr. Ulrich Lappenküper, die den Fortschritt der Arbeit betreuten und die Gutachten schrieben. Danken will ich Sandra Kreckel, die mich mit ihrer Begeisterung für Spanien ansteckte und daher gänzlich unverschuldet für die Idee zu diesem Buch mit »verantwortlich« ist. Mein Dank gebührt besonders Marcel Diel und Peer Göbel, ohne deren Großmut, Hilfsbereitschaft und Herzlichkeit die vielen Archivaufenthalte in Berlin kaum möglich geworden wären. Prof. Dr. Carsten Burhop bin ich zu einzigartigem Dank verpflichtet, dessen Vielzahl freundschaftlicher Taten ich hier nicht aufzählen kann, ohne den räumlichen Rahmen zu sprengen. Mein Dankesreigen umschließt gleichfalls Julian Rieck für die unzähligen diktatorischen Diskussionen und für viele weitere gemeinsame Leidenschaften. Für die Mühsal des Korrekturlesens und die Gespräche danke ich weiterhin Elisabeth Noss, deren fachliche und persönliche Expertise für das Gelingen dieser Arbeit maßgeblich war. Besonders auszeichnen muss ich meine Freundin Nadja Ullrich, die mit ihrer selbstlosen Aufmerksamkeit, ihrer Kritik und nicht zuletzt ihrer liebevollen Begleitung über alle Arbeitsstufen des Manuskripts hinweg entscheidend zum Vollenden dieses Werkes beitrug. Nicht zuletzt möchte ich die allseitige Unterstützung und Förderung

meiner Eltern, Kristiane und Rainer Jüngling, dankbar betonen, deren stete Hilfe das Gelingen dieses Projektes erst ermöglichte. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Andreas Jüngling, im Juli 2017

II Einleitung

1 Einführung

Sich auf den Beschluß des Mailänder Kongresses am 2. Oktober einen Weltfriedenstag durchzuführen und auf die dort gemachten Ausführungen des Vorsitzenden der sowjetischen Gewerkschaften, Kusnezow, beziehend, stellt uns ein der Franco-Hölle entronnener spanischer Antifaschist die folgenden Zeilen zur Verfügung. Ihre Veröffentlichung in unserer Zeitung soll mit dazu verhelfen, den Proteststurm gegen die Mordpolitik des Franco-Faschismus zu verstärken, um das Leben der in den spanischen Kerkern schmachtenden Antifaschisten zu retten.¹

Neun Tage vor der Gründung der Deutschen Demokratischen Republik rief der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund erstmals die deutsche Bevölkerung zur Solidarität mit der antifranquistischen Opposition in Spanien auf. Damit unterstrich der FDGB im Duktus der Empörung seine antifaschistische Position, die 1947 zu einem ersten internationalen Erfolg für eine deutsche Organisation in der unmittelbaren Nachkriegszeit geführt hatte: Nach vertrauensbildenden Maßnahmen und langen, nicht von Erniedrigungen freien Verhandlungen war es dem FDGB im Juni 1947 gelungen, mit Beginn des Jahres 1949 in den Weltgewerkschaftsbund (WGB) aufgenommen zu werden.² Damit konnte eine deutsche Gewerkschaft nicht nur den ersten erfolgreichen Schritt vollziehen, die internationale Isolierung zu durchbrechen, die nach dem Zweiten Weltkrieg die deutschen Gewerkschafter hinter einen Cordon des Misstrauens gebannt hatte.³ Damit verbunden war auch die im WGB-Statut verankerte

¹ Hilfe den spanischen Antifaschisten, Tribüne, 28. 9. 1949, S. 2.

² Die Aufnahme erfolgte einstimmig während der Tagung des WGB-Generalrates in Prag am 13. Juni 1947, obwohl sich die polnische und die jüdische Delegation ablehnend äußerten. Wahrscheinlich hatte die sowjetische Delegation daher den Beitrittstag 1. Januar 1949 als Kompromiss durchgesetzt. Vgl. Apelt, Fritz: Der Weltgewerkschaftsbund und die Deutschen Gewerkschaften, Berlin 1947, S. 50–58.

³ Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) war dem WGB gar nicht erst beigetreten. Da der WGB schon stark unter dem Einfluss philokommunistischer bzw. der sowjetischen Gewerkschaften stand und daher den Marshall-Plan kategorisch ablehnte, waren das für den DGB unter der Führung von Hans Böckler unannehmbare Bedingungen. Bereits mit dem Gründungskongress des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) vom 28. November bis 7.

rückhaltlose Verpflichtung, überall energisch gegen den Faschismus zu kämpfen und ihn mit all seinen Wurzeln auszurotten. Nach Kriegsende richteten nicht wenige in der westlichen und der Welt der spanisch-republikanischen Exilanten darauf ihre Hoffnung, dass die Alliierten mit militärischen oder diplomatischen Mitteln dem franquistischen Spanien ein Ende bereiten würden. Eine Hoffnung, die letztlich im aufziehenden Kalten Krieg wieder begraben werden musste.

Bis zum Ende der DDR war der FDGB deren größte Massenorganisation – mit zum Schluss über neun Millionen Mitgliedern. Das bedeutete einen gewerkschaftlichen Organisationsgrad von ca. 98 Prozent.⁴ Keine andere Organisation war neben der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) so tief institutionell in der Gesellschaft der DDR verwurzelt wie die Einheitsgewerkschaft. In den Betrieben, im Kultur-, Sport- und Freizeitleben war der FDGB mit Hunderttausenden von haupt- und ehrenamtlichen Funktionären präsent. Aufgebaut nach dem gleichen Prinzip wie die SED, dem *demokratischen Zentralismus*, führte der zentrale Machtapparat des FDGB-Bundesvorstandes alle nach Branchen auf gegliederten, aber unselbständigen Einzelgewerkschaften. Von vornherein zählten zu den Aufgaben des FDGB der Aufbau, die Pflege und der Ausbau transnationaler bzw. internationaler Beziehungen zu den Gewerkschaften in Ost- und Westeuropa. Später kamen die Gewerkschaften im arabischen Raum, in Afrika und Lateinamerika hinzu. Zeitweise war dieser sogenannte *proletarische Internationalismus* nahezu das Alleinstellungsmerkmal, das der FDGB neben einigen sozialpolitischen Profilstellen wie dem gewerkschaftlich-betrieblichen Feriendienst und der Verwaltung der Sozialversicherung besaß.

Dezember 1949 in London zerbrach die internationale Gewerkschaftsvereinigung WGB an den ideologischen Konfrontationen des aufziehenden Kalten Krieges. Dem IBFG trat der DGB mit einer Vielzahl asiatischer und vor allem den strikt antikommunistischen US-Gewerkschaften *American Federation of Labor (AFL)* sowie *Congress of Industrial Organizations (CIO)* bei. Von da an waren die beiden deutschen Gewerkschaftsbünde in gegensätzlichen internationalen Zusammenschlüssen organisiert. Vgl. Lehmann, Axel: *Der Marshall-Plan und das neue Deutschland. Die Folgen der amerikanischen Besatzungspolitik in den Westzonen*, Münster 2000, S. 444 f.; *Internationaler Bund Freier Gewerkschaften (Hrsg.): Zwanzig Jahre IBFG*, Brüssel 1969, S. 11–16.

⁴ Art. Mitgliedschaft, in: *FDGB-Lexikon. Funktion, Struktur, Kader und Entwicklung einer Massenorganisation der SED (1945–1990)*, hg. von Dieter Dowe, Karlheinz Kuba, Manfred Wilke, bearb. von Michael Kubina, Berlin 2009, <http://library.fes.de/FDGB-Lexikon> (Stand: 5. 7. 2017).

Spanien unter dem *Caudillo* Francisco Franco y Bahamonde war für die DDR nach der Bundesrepublik die größte Herausforderung unter den westeuropäischen Staaten. Franco-Spanien, das war aus ihrer Sicht der real-existierende Faschismus. Spanien war das einzige kapitalistische Land Europas, gegen das die DDR – und der FDGB darin federführend – mehrere großangelegte Propaganda- und Agitationskampagnen bis zum Tode des *Caudillos* 1975 durchführte. Selbst Griechenland im Bürgerkrieg Ende der 1940er Jahre und während des Obristen-Regimes (1967 bis 1974) genoss nicht so viel Aufmerksamkeit wie das Land hinter den Pyrenäen. Dazu griff der FDGB die in der DDR von ehemaligen Spanienkämpfern popularisierte und virulent gehaltene Erinnerung an den Spanischen Bürgerkrieg (1936 bis 1939) auf. Aus dem Fundus dieses von Zeitgenossen bereits als Konflikt der extremen ideologischen Gegensätze begriffenen und propagierten Krieges bezog der FDGB die Bilder, Legenden und Mythen, mit denen ein antagonistisches Spanienbild weitergezeichnet und nach Bedarf aktualisiert werden konnte.⁵ Der Bürgerkrieg in Spanien wurde gleichsam als Paradebeispiel für den kämpferischen Widerstand des humanistischen Fortschritts gegen den reaktionären Faschismus apostrophiert.⁶ Für die Stilisierung und Legitimierung der DDR als antifaschistische Alternative zur deutschen Geschichte und Gegenwart boten der Spanische Bürgerkrieg und das franquistische Spanien die perfekten Parabeln.⁷ Dem FDGB gelang es mit seinen Massenmedien und seinen Kampagnen in relativ kurzer Zeit, Franco-Spanien als faschistisches Gegenbild in der DDR-Öffentlichkeit zu vermitteln.⁸ Mit den Solidaritätsaktionen für die Franco-Gegner verband die Gewerkschaft ganz im Sinne ihres leninistischen Selbstverständnisses, der »Transmissionsriemen« zwischen Partei und Arbeiterklasse zu sein, ihren

⁵ Vgl. Bernecker, Walther L.: Krieg in Spanien 1936-1939, Darmstadt 1991.

⁶ Vgl. Nolte, Ernst: Die faschistischen Bewegungen. Die Krise des liberalen Systems und die Entwicklung der Faschismen, 6. Aufl., München 1977, S. 143.

⁷ Zum Komplex von Bürgerkrieg, Spanienkämpfern und Legendenbildung grundlegend Uhl, Michael: Mythos Spanien. Das Erbe der Internationalen Brigaden in der DDR, Bonn 2004.

⁸ Zum Forschungsfeld des Faschismus und der Faschismustheorien vgl. u. a. Nolte, Ernst: Der Faschismus in seiner Epoche. Action française, Italienischer Faschismus, Nationalsozialismus. Mit einem Rückblick nach fünfunddreißig Jahren, 5. Aufl., München 2000, S. 33; Payne, Stanley: Geschichte des Faschismus. Aufstieg und Fall einer europäischen Bewegung, München 2001, S. 324 ff.; spezieller noch und im Gegensatz zu Nolte generisch argumentierend Payne, Stanley: Fascism in Spain, 1923-1977, Madison 1999.

Mobilisierungsauftrag für den Aufbau des Sozialismus.⁹ Da der FDGB nur eingeschränkt die Arbeiterinteressen vertrat, bezog er einen Großteil seiner eigenen Legitimation aus den sich stetig steigenden Solidaritätskampagnen für den spanischen Widerstand.

Auf kein anderes Land in Europa waren die Augen eines sehr großen Teils der internationalen Öffentlichkeit so lange und mit so viel Abscheu gerichtet wie auf das franquistische Spanien. Die Frage, wie man sich zu Spanien verhalten sollte, entzweite politisch auch die EWG-Mitgliedstaaten, die sich zu Lebzeiten Francos nicht einigen konnten, Spanien in ihren Klub aufzunehmen. Kein Land in Europa war geeigneter für die DDR, sich mit Verweis auf den angeblich von den kapitalistischen Staaten gestützten Faschismus im Süden des Kontinents aus der internationalen Isolation zu befreien. Dass der WGB als engagierter Kämpfer gegen Spanien immer wieder an die internationale Öffentlichkeit trat, bot dem FDGB, indem er sich daran anschloss, eine ideale Möglichkeit, das internationale Ansehen der DDR zu mehren. Dazu setzte der FDGB auf die Macht der Medien. Der Kampf der spanischen Arbeiter und die Solidarität mit ihnen bildeten bis zum Ende der Diktatur Francos deren Dauerthemen. Zur rhetorischen Solidarität gesellte sich auch die umfangreiche materielle Unterstützung für Arbeiter und inhaftierte Oppositionelle in Spanien, insbesondere für den *Partido Comunista de España* (PCE) und vor allem für die *Comisiones Obreras* (Arbeiterkommissionen, CCOO).

Seit Mitte der 1950er Jahre kristallisierte sich in Spanien eine neue Arbeiterbewegung und eine oppositionelle Gewerkschaftsorganisation heraus. Die *Comisiones Obreras* verkörperten einen neuen Typ einer Gewerkschaft. Lokal organisiert und basisdemokratisch entscheidend, entstanden die Arbeiterkommissionen als eine spezifische Reaktion auf die sozialpolitischen Kontroll- und Repressionsmaßnahmen des Staates und seiner korporativen Zwangsgewerkschaft *Organización Sindical Española*. Grundsätzlich waren die *Comisiones Obreras* ideologisch und konfessionell unabhängig. Trotzdem hatten die Kommunisten des PCE den größten Einfluss, und sie betrachteten die Arbeiterkommissionen als ihre wirksamste aktive Basis in der spanischen Gesellschaft.

⁹ Lenin, Wladimir Iljitsch: Über die Rolle und die Aufgaben der Gewerkschaften, in: Lenin, Wladimir Iljitsch: Werke, Bd. 33, 5. Aufl., Berlin 1973, S. 177 f.

Es waren die spanischen Kommunisten, die den FDGB an die *Comisiones Obreras* heranführten, und es war deren Dominanz in der Gewerkschaft, die die notwendige Vertrauensbasis für die Unterstützung und den Beziehungsaufbau schuf. Die wichtigste Voraussetzung dafür bildete freilich, dass sich hier mehrere Bewegungslinien zu verschränken begannen: Zum einen mussten die spanischen Kommunisten für ihren beschwerlichen Kampf gegen den Franquismus in den 1960er Jahren vermehrt nach ausländischen Hilfsquellen suchen. Auf der anderen Seite wurden in der DDR zur gleichen Zeit die gesellschaftlichen Organisationen als Akteure in die Umsetzung der übergeordneten außenpolitischen Ziele eingebunden. Indem der FDGB dadurch zum Teil einer erweiterten außenpolitischen Strukturordnung wurde, erhielten die Gewerkschaftsbeziehungen einen außenpolitischen Eigenwert. Sie entwickelten sich, wie sich am Beispiel der gewerkschaftlichen Spanienpolitik zeigen lässt, vom partikulären zum systemischen Bestandteil der DDR-Außenpolitik. Diese Wandlung wird daher in dieser Arbeit als alternative Außenpolitik konzeptualisiert, die die zeitweilige Veränderung der Institutionenordnung und der dadurch ausgelösten Erweiterung der Methoden und Konfliktpotentiale definitorisch und empirisch einbindet. Der FDGB war mehr als nur eine außenpolitische Hilfstruppe der SED, insofern die Möglichkeiten seiner Eigenständigkeit ausgenutzt wurden. Vor diesen Hintergründen bauten beide Gewerkschaften ab Mitte der 1960er Jahre ihre Beziehungen zueinander aus. Die in den ersten neun Jahre klandestinen Beziehungen wurden immer von der teils freundschaftlichen, teils konfrontativen Dynamik des Verhältnisses zwischen der SED und dem PCE geprägt. Die Umorientierung der DDR zu einer pragmatischen Außenpolitik mit Beginn der Ära Honecker hatte auch tiefgreifende Konsequenzen für die Kontakte zwischen den Gewerkschaften. Diese Folgen resultierten vor allem aus einem Systemwechsel der außenpolitischen Apparatur und Mechanismen, der ein weitgehendes Ende der alternativen Außenpolitik bewirkte.

Bislang ging die Forschung zur DDR-Außenpolitik in den Hauptzügen davon aus, die SED als das Planungs- und Entscheidungszentrum zu verstehen und dem Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten die Funktion ihres adminis-

trativen Exekutors zuzuschreiben.¹⁰ Diese Perspektive ist daher überwiegend auf den Partei- und Staatssektor ausgerichtet. Erhielten die Massenorganisationen einige Beachtung in der außenpolitischen Forschung, dann wurden deren Funktion und Tätigkeiten ebenso als Ausführende zentraler SED-Anordnungen begriffen.¹¹ Die westdeutsche Afrikaforschung hingegen zeigte schon frühzeitig, wie der FDGB vor Ort oder in der DDR als Kontakt-, Eskort- und Schulungsinstanz agierte.¹² Vereinzelt wurde auf die wichtige Rolle des FDGB als »Vorfeldorganisation« neben weiteren gesellschaftlichen Organisationen im außenpolitischen System der DDR hingewiesen.¹³ Die transnationalen Beziehungen des FDGB wurden dagegen kaum in einen größeren außenpolitischen Rahmen eingebettet.¹⁴ Gleiches gilt auch für die sozialpolitische Arbeit, die der FDGB leistete. Dessen konstantes Legitimationsdefizit eröffnete politisches Ersatzhandeln, da die Gewerkschaft den sozialpolitischen Aufgaben sowie den Erwartungen ihrer Mitglieder nur zum Teil gerecht wurde.¹⁵

¹⁰ Bruns, Wilhelm: Die Außenpolitik der DDR, Berlin 1985; Scholtyseck, Joachim: Die Außenpolitik der DDR, München 2003; Wentker, Hermann: Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System, 1949–1989, München 2007.

¹¹ Osten, Walter: Die Außenpolitik der DDR. Im Spannungsfeld zwischen Moskau und Bonn, Opladen 1969, S. 108; Pöthig, Charis: Italien und die DDR. Die politischen, ökonomischen und kulturellen Beziehungen von 1949 bis 1980, Frankfurt/M. 2000; Muschik, Alexander: Die beiden deutschen Staaten und das neutrale Schweden. Eine Dreiecksbeziehung im Schatten der offenen Deutschlandfrage 1949–1972, Münster 2005; Linderoth, Andreas: Der Kampf um Anerkennung. Die Außenpolitik der DDR gegenüber Schweden von 1949 bis 1972, Berlin 2007; Voigt, Johannes H.: Die Indienpolitik der DDR. Von den Anfängen bis zur Anerkennung (1952–1972), Köln 2008.

¹² Winrow, Gareth M.: The foreign policy of the GDR in Africa, Cambridge 1990, S. 49, 207; Troche, Alexander: Ulbricht und die Dritte Welt, Ost-Berlins »Kampf« gegen die Bonner »Alleinvertretungsanmaßung«, Erlangen, Jena, 1996, S. 29, 66.

¹³ Muth, Ingrid: Die DDR-Außenpolitik 1949–1972. Inhalte, Strukturen, Mechanismen, 2. Aufl., Berlin 2001, S. 58, 65, 92 f.

¹⁴ Hildebrandt, Jens: Gewerkschaften im geteilten Deutschland. Die Beziehungen zwischen DGB und FDGB vom Kalten Krieg bis zur Neuen Ostpolitik 1955 bis 1969, St. Ingbert 2010.

¹⁵ Kaelble, Hartmut; Kocka, Jürgen; Zwahr, Hartmut (Hrsg.): Sozialgeschichte der DDR, Stuttgart 1994; Naimark, Norman M.: Die Russen in Deutschland. Die Sowjetische Besatzungszone 1945 bis 1949, Berlin 1999; Stadland, Helke: Herrschaft nach Plan und Macht der Gewohnheit. Sozialgeschichte der Gewerkschaften in der SBZ/DDR 1945–1953, Essen 2001; Bouvier, Beatrix: Die DDR – ein Sozialstaat? Sozialpolitik in der Ära Honecker, Bonn 2002; Simsch, Sebastian: Blinde Ohnmacht. Der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund zwischen Diktatur und Gesellschaft in der DDR 1945 bis 1963, Aachen 2002; Werum, Stefan Paul: Gewerkschaftlicher Niedergang im sozialistischen Aufbau. Der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund (FDGB) 1945 bis 1953, Göttingen 2005; Hübner, Peter; Kleßmann, Christoph; Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Arbeiter im Staatssozialis-

Die Spanienpolitik der DDR bot dem FDGB innen-, gesellschafts- und außenpolitisch einige Spielräume, um die gewerkschaftlichen Defizite zu kompensieren.¹⁶ Der ideologische Antagonismus, den die DDR zum Franquismus pflegte, eignete sich ferner als Ausdruck ihres revolutionären Wesenszugs dazu, den sozialistischen deutschen Staat von der Bundesrepublik abzugrenzen.¹⁷ Als Anfang der 1960er Jahre von Walter Ulbricht mit dem *Neuen ökonomischen System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft* eine wirtschaftsliberale Etappe eingeläutet wurde, offenbarte sich die prekäre Lage der Gewerkschaft in der

mus. Ideologischer Anspruch und soziale Wirklichkeit, Köln 2005; Hürtgen, Renat: Zwischen Disziplinierung und Partizipation. Vertrauensleute des FDGB im DDR-Betrieb, Köln 2005; Kleßmann, Christoph: Arbeiter im »Arbeiterstaat« DDR. Deutsche Traditionen, sowjetisches Modell, westdeutsches Magnetfeld (1945 bis 1971), Bonn 2007; Vietzke, Christoph: Konfrontation und Kooperation. Funktionäre und Arbeiter in Großbetrieben der DDR vor und nach dem Mauerbau, Essen 2008; Wolter, Heike: »Ich harre aus im Land und geh, ihm fremd«. Die Geschichte des Tourismus in der DDR, Frankfurt/M. 2009; Port, Andrew I.: Die rätselhafte Stabilität der DDR. Arbeit und Alltag im sozialistischen Deutschland, Bonn 2010; Schaufuß, Thomas: Die politische Rolle des FDGB-Feriendienstes in der DDR. Sozialtourismus im SED-Staat, Berlin 2011; Görlich, Christopher: Urlaub vom Staat. Tourismus in der DDR, Köln 2012.

¹⁶ Leo, Annette: Spanische Arbeiterkommissionen im Kampf gegen das Franco-Regime, Diss. phil., Berlin 1982; Wüstenhagen, Jana: Der spanische Bürgerkrieg in Historiographie und Schulbüchern der DDR (1953–1989), Hamburg 1997; Grebe, Inga: »Die Deutschen waren für uns etwas Besonderes ...«, in: Hallische Beiträge zur Zeitgeschichte, (1999) 6, S. 75–98; Grebe, Inga: Grußadressen, Kleiderspenden, Kaderschulung. Zur Solidarität der SED mit der Kommunistischen Partei Spaniens, in: Hallische Beiträge zur Zeitgeschichte, (2000) 7, S. 57–83; Palacio Simón, Almudena: España y la Europa del Este: de la *Ostpolitik* a la Conferencia de Madrid (1957–1983), unveröffentl. Mskr. [tesis], Universidad Complutense de Madrid 2008; Baumer, Andreas: Camaradas? Die Beziehungen zur SED im Kontext der Debatte um das Verhältnis zum Staatssozialismus innerhalb des Partido Comunista de España (1968–1989), in: Bauerkämper, Arnd; Di Palma, Francesco (Hrsg.): Bruderparteien jenseits des Eisernen Vorhangs. Die Beziehungen der SED zu den kommunistischen Parteien West- und Südeuropas (1968–1989), Berlin 2011, S. 203–225; Haberstroh, Tim: Die DDR und das Franco-Regime. Außenpolitik zwischen Ideologie und Pragmatismus, Schkeuditz 2011; Denoyer, Aurelie: *L'exil comme patrie. Les réfugiés communistes espagnols en RDA (1950–1989)*. Trajectoires individuelles, histoire collective, Diss. phil., Paris 2012.

¹⁷ Zur frühen Spanienpolitik der BRD siehe Collado Seidel, Carlos: Die deutsch-spanischen Beziehungen in der Nachkriegszeit. Das Projekt deutscher Militärstützpunkte in Spanien 1960, Saarbrücken 1991; Aschmann, Birgit: »Treue Freunde ...«? Westdeutschland und Spanien 1945–1963, Stuttgart 1999; Lehmann, Walter: Die Bundesrepublik und Franco-Spanien in den 50er Jahren. NS-Vergangenheit als Bürde?, München 2006.

Wirtschafts- und Betriebslenkung noch deutlicher als zuvor.¹⁸ Der FDGB drohte vollends als Interessenvertretung der Werktätigen marginalisiert zu werden.¹⁹ Aber genau diese strukturliberale Phase gestattete es der Gewerkschaft wiederum, aktiv in der Außenpolitik zu agieren und sich als Mobilisator gesellschaftspolitisch neu zu positionieren.

Aus der bisherigen Skizzierung der Konfliktlagen lässt sich die Hypothese ableiten, dass die Spanienpolitik des FDGB die Qualität besitzt, den außenpolitischen Stellenwert und Aktionsradius der DDR-Einheitsgewerkschaft exemplarisch für eine Massenorganisation offenzulegen. Die Rekonstruktion der gewerkschaftlichen Spanienpolitik basiert auf einer Strukturanalyse der DDR-Außenpolitik, die um den FDGB als teilselbständigen Akteur erweitert wurde. Aufgrund seiner personellen Größe, der vielfältigen institutionellen, rechtlichen und strukturellen Verflechtungen mit so gut wie allen Teilbereichen des Staats und der Gesellschaft sowie verankert in der Tradition der internationalen Gewerkschaftssolidarität, besaß der FDGB eine natürliche außenpolitische Prärogative. Anfänglich war es allerdings eine Prärogative wider Willen der führenden Funktionäre in der Gewerkschaftszentrale, die sich zum Verdruss der mit internationalen Beziehungen Beauftragten mit symbolischen Akten durchaus zufrieden gaben. Da, wie erwähnt, Spanien im Vergleich zu allen anderen europäischen rechtsautoritären Regimen bis Mitte der 1970er Jahre die weitaus größte Aufmerksamkeit in der DDR erhielt, erschließt die Analyse dieses Themenfeldes die Formierung der Gewerkschaft als außenpolitischer Akteur sowie die Gestaltwandlungen der allgemeinen und besonderen politi-

¹⁸ Pirker, Theo; Lepsius, Rainer M.; Weinert, Rainer; Hertle, Hans-Hermann: *Der Plan als Befehl und Fiktion. Wirtschaftsführung in der DDR. Gespräche und Analysen*, Opladen 1995; Kaiser, Monika: *Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker. Funktionsmechanismen der SED-Diktatur in Konfliktsituationen 1962 bis 1972*, Berlin 1997; Steiner, André: *Die DDR-Wirtschaftsreform der sechziger Jahre. Konflikt zwischen Effizienz- und Machtkalkül*, Berlin 1999; Ahrens, Ralf: *Gegenseitige Wirtschaftshilfe? Die DDR im RGW. Strukturen und handelspolitische Strategien 1963–1976*, Köln 2000; Poutrus, Patrice G.: *Die Erfindung des Goldbroilers. Über den Zusammenhang zwischen Herrschaftssicherung und Konsumententwicklung in der DDR*, Köln 2002; Steiner, André: *Von Plan zu Plan. Eine Wirtschaftsgeschichte der DDR*, München 2004; Heldmann, Philipp: *Herrschaft, Wirtschaft, Anoraks. Konsumpolitik in der DDR der Sechzigerjahre*, Göttingen 2004; Kochan, Thomas: *Blauer Würger. So trank die DDR*, Berlin 2011; Boyer, Christoph (Hrsg.): *Sozialistische Wirtschaftsreformen. Tschechoslowakei und DDR im Vergleich*, Frankfurt/M. 2006.

¹⁹ Hübner, Peter: *Konsens, Konflikt und Kompromiss. Soziale Arbeiterinteressen und Sozialpolitik in der SBZ/DDR 1945–1970*, Berlin 1995, S. 163–177.

schen Interessen und Schwerpunktsetzungen sowie der Entscheidungsprozesse gegenüber einem für die DDR eher mythisch relevanten Land. Genau an dieser Grenze zwischen außenpolitischer Aktionsfähigkeit und narrativer Vermittlung lässt sich der Ort der Gewerkschaft in den internationalen Beziehungen der DDR bestimmen. Da der FDGB ferner als ein primär nach innen agierendes gesellschaftliches Formierungsinstrument angesehen werden kann, integriert die Analyse den Wechselbezug zwischen deren Erfordernissen und der zunehmenden transnationalen Aufgabenerweiterung.

Fünf Einflussfaktoren auf die transnationalen Beziehungen bzw. die Spanienpolitik des FDGB werden in dieser Studie vorausgesetzt: Erstens war die SED generell der normative und regulative Fixpunkt aller auswärtigen Beziehungen der DDR. Die ehemaligen Spanienkämpfer in der DDR formierten sich zweitens zu organisierten Informanten und zu einer Themen-Lobby. Drittens bot der WGB eine internationale Plattform und agierte als wichtige internationale Integrations- und Kampagnenorganisation. Der exilierte und »heimatlose« PCE sowie dessen Emigranten in der DDR konnten viertens ohne die Unterstützung der sozialistischen Bruderorganisationen im Allgemeinen und der DDR im Besonderen in der Illegalität nicht überleben. Und fünftens appellierten die *Comisiones Obreras* als direkter gewerkschaftlicher Bezugspunkt an das solidarische Gewissen der FDGB-Gewerkschafter und setzten diese vor dem Hintergrund der selbstaufgelegten Solidaritätspflicht unter Handlungsdruck.

Vier Strukturebenen werden dazu konzeptionell voneinander separiert: Außen- und Innenpolitik, Partei- und Gewerkschaftspolitik. Außenpolitisch folgt die Arbeit zwei Linien: Erstens ist die Art und die Wirkungsweise zu erkunden, wie die gewerkschaftliche Solidaritätspolitik für die spanischen Widerstandskämpfer als Teil der Werbe- und Anerkennungspolitik der DDR funktionalisiert wurde. Vor allem in den ersten zwanzig Jahren der DDR ist der WGB als internationaler Ankerplatz zu berücksichtigen. Untersucht wird zweitens, welche außenpolitischen Erwartungen der FDGB an die spanische Arbeiteropposition richtete, um einen strategisch wichtigen Umsturz in Spanien zu bewirken. Innenpolitisch muss danach gefragt werden, wie und mit welchen Mitteln und Methoden der FDGB die Spanien-Frage einsetzte, um als »Transmissionsriemen« und Mobilisator für die SED-Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik wirkungsvoll zu agieren. Dabei geht es auch um die Frage, inwieweit Spanien als eine abgrenzende und deskriptive Legitimationsform für die

DDR als Staat und den FDGB als gewerkschaftliche Organisation eingesetzt wurde. Gefragt wird also übergreifend nach der strukturellen oder situationsbedingten Verzahnung bzw. Interdependenz von Außen- und Innenpolitik am Beispiel der DDR-Spanienpolitik.

Auf der parteipolitischen Ebene wird das Verhältnis zwischen SED und PCE, FDGB und PCE sowie FDGB und *Comisiones Obreras* aufgedeckt. In diesem Parallelogramm der Beziehungen wird die Position des FDGB verortet. Dies gibt Aufschluss über sein sachliches Gewicht und dessen diachrone Entwicklung in den innen- und außenpolitischen Entscheidungsprozessen der DDR. Das erhellt zugleich auch die Bedeutung, die der FDGB als Informationskanal für innen- und außenpolitische Entscheidungen besaß. Damit in Verbindung steht die außenpolitische Leistungsfähigkeit des FDGB, die sich an der Entwicklung der organisationalen Gliederung und der professionellen Befähigung der Leitungskader ablesen lässt. Gewerkschaftspolitisch muss die Entwicklung betrachtet werden, die die transnationalen Beziehungen zwischen dem FDGB und dem PCE bzw. den *Comisiones Obreras* nahmen. Welche Dynamiken, welche Motive und Einflüsse lassen sich dabei erkennen? In welchem Wechselverhältnis stand die transnationale Gewerkschaftstätigkeit mit der eigentlichen Erwartungsaufgabe einer Gewerkschaft, sozial- und arbeitspolitischer Vertreter und Bewahrer der Interessen ihrer Klientel zu sein?

Für die Gliederung der Arbeit ist es sinnvoll, die Vorteile der systematischen und der chronologischen Darstellung miteinander zu vereinigen. Die systematische Untersuchung der außenpolitischen Strukturordnung sowie der Organisationsentwicklung beider Gewerkschaften dient als eine Art Prisma für den empirischen Teil, um die einzelnen Entwicklungsstränge und deren Bedingungen herausfiltern und in ihrem jeweiligen Licht erscheinen lassen zu können. Die Bündelung der einzelnen Elemente zur Makroperspektive beleuchtet den stupenden Pragmatismus aller Akteure, die trotz ideologischer Vorbehalte stets bereit waren, zum Erreichen ihrer Ziele ein hohes Maß an Anpassungsbereitschaft zu entwickeln. Das Konzept »alternative Außenpolitik« greift diese Beobachtung auf und wird daher als das zentrale Interpretament und Deutungsmuster der Arbeit vorangestellt. Dieses theoretische Modell deckt die systemischen Zusammenhänge auf, innerhalb derer die Einheitsgewerkschaft transnational agieren konnte. Mit den daraus erschlossenen Leitfäden werden die Grenzen bzw. Handlungsspielräume, die sich in den Aktionsmustern einer

Massenorganisation in der DDR im außenpolitischen Bereich widerspiegeln, zusammengefasst und für die nachfolgende empirische Darstellung fruchtbar gemacht. Insofern kann eine Antwort auf die Frage gegeben werden, ob in einem parteistaatlich gelenkten und beherrschten Staats- und Gesellschaftssystem überhaupt zwischen klassischer außenpolitischer und transnationaler Politik differenziert werden kann. Die methodische Prämisse dazu ist der Ansatz, diese Politiken nicht antagonistisch, sondern integrativ zu denken. Daher wird das für die volksdemokratische Außenpolitik exzeptionelle Strukturmerkmal »Solidarität« diskutiert, das für eine souveräne Politikgestaltung sowie für die diskursive Legitimität ihrer Praxis eine ganze Reihe von Problemen bereitete. Denn die Solidarität, auf die die kommunistischen Parteien (untereinander) im Grunde eingeschworen waren, stellte im Zusammenhang mit dem zunehmenden Drang zu je interessengeleiteter Außenpolitik ein erhebliches Hindernis und Konfliktpotential dar. Dies spiegelte sich besonders in den Bemühungen der DDR wider, das Anerkennungsdilemma gegen die »Alleinvertretungsanmaßung« der Bundesrepublik Deutschland um jeden Preis aufzulösen und Freiräume für die Entwicklung eigener wirtschaftspolitischer Beziehungen zu gewinnen. Der mit diesem Dilemma geschnürte gordische Knoten sollte seit den 1950er Jahren mit dem Kraftaufwand aller trans- und international einsetzbaren Organisationen zerschlagen werden. Der FDGB, der als Gewerkschaft traditionell am transnationalen Austausch beteiligt war, gelangte auch aufgrund seiner prekären gewerkschaftspolitischen Stellung in eine prominente Vermittlungsposition zwischen Innen- und Außenpolitik.

Die sozialen und politischen Systeme, in denen der FDGB und die *Comisiones Obreras* entstanden, prägten maßgeblich die Charaktere beider Gewerkschaften. Sie prägten aber auch die Art, wie beide Institutionen transnational auftraten und ihre Interessen für sich reklamieren konnten. Insofern bildet deren Untersuchung ein eigenständiges systematisches Kapitel. Da für den FDGB bereits eine Reihe von Forschungsarbeiten vorliegen, die die Aufbaujahre beschreiben, erläutert die folgende Abhandlung den Aufbau und die Arbeitsweise des zentralen außenpolitischen Apparates im Bundesvorstand, für den bislang noch keine Untersuchungen vorliegen. Aus quellentechnischen Gründen können dabei nur die Amtszeiten sowie einige biographische Hintergründe der leitenden Funktionäre skizziert werden. Ausführlicher wird dagegen analysiert, wie der FDGB seine transnationalen Aufgaben im Allge-

meinen konzipierte und umzusetzen suchte. Dazu wurden die Jahrespläne für internationale Arbeit herangezogen, die Aufschluss darüber geben, welche politischen Probleme mit welchen Methoden gelöst werden sollten. Wie diese Jahrespläne entstanden und wer an ihrer Ausarbeitung beteiligt war, eröffnet Einblicke in die auswärtigen Schwerpunktsetzungen der Gewerkschaft, in die Handlungsspielräume der FDGB-Funktionäre, aber auch in die Einflussnahmepraktiken der SED. Die *Comisiones Obreras* waren dagegen insbesondere im deutschsprachigen Raum in den letzten sechs Jahrzehnten nur selten Gegenstand wissenschaftlicher Forschung. Der Charakter dieser Gewerkschaftsorganisation wird daher im Spannungsfeld zwischen der repressiven Diktatur und den maßgeblichen Oppositionskräften in seinen Grundzügen auf der Basis der deutschen und spanischen Forschungsliteratur zusammengefasst.

Der dritte und vierte Hauptteil rekonstruieren in chronologischer Ordnung die Spanienpolitik von FDGB und SED wie auch die DDR-spezifischen Außenbeziehungen spanischer Kommunisten von der Hochphase des Kalten Krieges bis zur *Détente*. Die Beziehungen des FDGB zur spanischen Oppositionsbewegung werden von der ersten internationalen Kampagne 1947, an der sich der FDGB beteiligte, bis zum Tode Francos 1975 rekonstruiert. Dieser bildet die temporale Endmarkierung, da Franco und das nach ihm benannte System als das politische Symbol und der mythische Deutungsträger galten. Aufgrund der system- und herrschaftsstabilisierenden Hauptaufgabe, die der FDGB in der DDR und ebenso für die eigene Organisation bis über den Mauerbau hinaus zu erfüllen hatte, wird die gewerkschaftliche Spanienpolitik im Wesentlichen als nationaler und internationaler Legitimationsfaktor interpretiert. National, indem unter dem vom FDGB übernommenen Signum, den Sozialismus in der DDR zu errichten, die antifaschistische Abgrenzung nach außen und die Mobilisierung der Arbeiterschaft im Innern exemplarisch anhand der Spanien-Thematiken nachvollzogen wird. Methodisch stützt sich die Untersuchung auf die mediale Darstellung Spaniens und auf die praktische Solidaritätspolitik für die spanische Opposition. Die Auswertung der Presseberichterstattung über Franco-Spanien in der FDGB-Tageszeitung *Tribüne* bildet dafür einen steten roten Faden in der gesamten Studie. Dabei richtet sich das Hauptaugenmerk auf die Widersprüche zwischen den kommunikativen Inszenierungen und der solidaritätspolitischen Praxis. Diese Praxis – gefasst in den dehnbaren Begriff *proletarischer Internationalismus* – war in dieser Phase an die innenpolitischen Prozesse in der DDR und die Institutionen- und Ordnungspolitik gekop-

pelt. Welche Auswirkungen diese Krisenreaktionen auf die spanienspezifische Auslandsarbeit hatten, wird somit als Kernmuster der Herrschaftssicherung beschrieben. Ebenso, wie der kommunikationstechnische Apparat des FDGB die internationale Dimension der Spanien-Frage in einen Ersatzdialog über Erwartungen, Hoffnungen und Erfolge transformierte.

Dass nach dem Mauerbau die DDR-Wirtschaftsreformen in den 1960er Jahren die außenpolitischen Aktionsfelder, die Handlungsmuster sowie erweiterte Freiräume für die internationale Arbeit des FDGB ermöglichten, wird zentral im vierten Hauptteil herausgearbeitet. Anhand zweier Fallbeispiele kann nachvollzogen werden, wie sich die FDGB-Außenpolitik den veränderten internationalen Rahmenbedingungen anpasste. Obschon früher eine wichtige Beratungs- und Entscheidungsgröße in der gewerkschaftlichen Spanienpolitik, entwickelte der FDGB seine Solidaritätspolitik zunehmend über die technischen Kanäle des PCE. Diese Aufwertung zu Partei-Gewerkschaftsbeziehungen war insofern ein Sonderfall, da der PCE aus dem Exil heraus agieren musste und anfangs noch über keine gewerkschaftliche Massenbasis in Spanien verfügte. Dass einerseits DDR- und SED-spezifische Konflikte und andererseits außenpolitische Paradigmenwechsel diese transnationalen Beziehungen zu den *Comisiones Obreras* bis zum Tode des *Caudillos* Franco maßgeblich mitgestalteten, kann als ein Ergebnis bereits vorweggenommen werden.

2 Alternative Außenpolitik. Der FDGB im außenpolitischen System der DDR

2.1 *Solidarität* als Problem sozialistischer Außenpolitik

Das Prinzip *Solidarität* als Wesensmerkmal des *Internationalismus* in den Außenbeziehungen sozialistischer Staaten und Parteien hatte seine Wurzeln in den theoretischen und historischen Paradigmata, die die kommunistische Bewegung als international operierende Aktionsgemeinschaft begründeten. Dass die auf Karl Marx zurückgehende Variante des Sozialismus von vornherein die ökonomischen und sozialen Entwicklungsprozesse und vor allem deren Klassenakteure international erschließt, war das theoretische Prinzip, das das widersprüchliche Grundverständnis sozialistischer Politik der Volks-

demokratien anleitete.²⁰ Marx hatte nicht nur das Ende des Staates proklamiert, sondern ebenso die nationalstaatliche Heimatlosigkeit des Proletariats verkündet. Nach ihm hat und findet es seine Heimat nur in seiner Klasse, die nicht auf einen Staat, einen Kontinent, eine Epoche zu reduzieren ist. Diese Klasse ist theoretisch wie alle anderen sozialen Klassen universell und ein weltweites, von kulturellen und ethnischen Grenzen unberührtes Phänomen. Diese internationalistische Perspektive überdauerte alle theoretischen Entwicklungen, taktischen oder strategischen Schwankungen wie Schwankungen in den marxistisch orientierten Bewegungen. Die Spaltungen der sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien, das Entstehen kommunistischer Parteien in der unmittelbaren Nachkriegszeit des Ersten Weltkriegs in ganz Europa hingen unter anderem mit dieser Grundüberzeugung zusammen.²¹ Im Nachklang der russischen Oktoberrevolution entwickelte die bolschewistische Partei eine gewaltige Sogwirkung und bildete das Muster solidarischer Beziehungen aus, an denen sich die meisten revolutionären und kommunistischen Parteigründungen zumindest zeitweise orientierten. Die Kommunistische Internationale war demzufolge nicht nur der »Generalstab einer Weltrevolution«,²² sondern zugleich auch der praktizierte Versuch, erstmals die proletarische Klassengemeinschaft herzustellen und der unterklassigen wie bürgerlichen Welt vor Augen zu führen. Der Homogenisierung durch die Nation²³ wurde die Homogenität der proletarischen Klasse gegenübergestellt. *Nomen est omen* führt der Terminus »Weltrevolution« das in jeder Hinsicht Unbegrenzte im Namen.²⁴

²⁰ Wehler, Hans-Ulrich: Transnationale Geschichte – der neue Königsweg historischer Forschung?, in: Budde, Gunilla; Conrad, Sebastian; Janz, Oliver (Hrsg.): Transnationale Geschichte. Themen, Tendenzen und Theorien, Göttingen 2006, S. 166 f.

²¹ Adibekow, G. M.: Die Rote Gewerkschaftsinternationale. Grundriß der Geschichte der RGI, Berlin 1973, S. 9 f.

²² Timmermann, Heinz: Moskau und der internationale Kommunismus. Von der Komintern zur kommunistischen Weltbewegung, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln 1986, S. 11.

²³ Langewiesche, Dieter: Nationalismus – ein generalisierender Vergleich, in: Budde, Gunilla; Conrad, Sebastian; Janz, Oliver (Hrsg.): Transnationale Geschichte. Themen, Tendenzen und Theorien, Göttingen 2006, S. 179–189.

²⁴ Eine konzise Zusammenfassung der Diskussionen über Wesen und Wege der Weltrevolution in der Komintern bei Timmermann: Moskau, S. 18–24.

Nach dem Zweiten Weltkrieg und dem Ende von Komintern und Kommunistisches Informationsbüro Kominform erforderte die Ausbildung des Satellitensystems sozialistischer Staaten sowjetischen Typs eine theoretische Differenzierung des kommunistischen Internationalismusbegriffs. Ohne organisatorische Zentrale wurden nun die theoretischen und taktischen Aushandlungen auf den Konferenzen der kommunistischen und Arbeiterparteien fortgeführt.²⁵ Die Frage, ob die kommunistische Weltbewegung überhaupt ein (sowjetisches) Zentrum benötigte, rückte – unter anderem nach dem Ausschluss Jugoslawiens und der Rebellion Chinas gegen den Moskauer Führungsanspruch – immer weiter in den Mittelpunkt der Debatten. Damit wurden die Diskussionen um den Internationalismusbegriff verschärft, da er als statuarisches Bindeglied die einzelnen Parteien in der kommunistischen Weltbewegung vereinigte. Die auftretenden Zentrifugalkräfte (in einigen Parteien Asiens, Westeuropas und wie in der KP Rumäniens im Warschauer Pakt,) nötigten folglich zu Kompromissformeln und Differenzierungen. Während man sich beim *sozialistischen Internationalismus* auf die gegenseitige Unterstützung der sozialistischen Länder in ihrem Lager und der bedingungslosen Loyalität zur Sowjetunion berief, galt der eigentlich übergeordnete *proletarische Internationalismus* für alle Beziehungen der internationalen Arbeiterbewegungen sowie der kommunistischen Parteien untereinander.²⁶ *Internationalismus* und *Solidarität* sollten über die Klassenidentität und die Klasseninteressen miteinander verbunden sein. In der Endphase der Ulbricht-Ära wurde *Solidarität* in der DDR in einem volkstümlichen Sinne noch als »Verhaltensprinzip, das das Zusammengehörigkeitsgefühl, das Gemeinschaftsbewußtsein der Angehörigen

²⁵ Die I., II., und III. Konferenz fanden 1957, 1965 und 1969 in Moskau statt: Die faktisch letzte für die europäischen kommunistischen Parteien wurde 1976 von der SED in Berlin ausgerichtet.

²⁶ *Sozialistischer Internationalismus* wurde nicht in einem eigenständigen Artikel, aber als politische Entität beschrieben; siehe Art. Proletarischer Internationalismus, in: König, G.; Schütz, G.; Zeisler, K. (Hrsg.): Kleines politisches Wörterbuch, Berlin 1967, S. 528 f. In der nächsten Ausgabe des Wörterbuchs wurde die theoretische Sonderbeziehung der Volksdemokratien untereinander wieder revidiert. Hier taucht der Begriff nicht mehr auf, die Volksdemokratien galten nur als proletarisch miteinander verbunden, auch wenn diese Verbindungen sich ihrem Wesen nach von anderen außerhalb des Lagers unterschieden. Eine Erklärung liefert der Beschluss der III. Moskauer Konferenz der kommunistischen und Arbeiterparteien 1969, der die Autonomie und Unabhängigkeit der kommunistischen Parteien feststellte. Eine andere bot die theoretische Begründung, dass sich einzelne Volksdemokratien innerhalb des Bündnisses mit der Sowjetunion selbständiger bewegen können. Vgl. Art. Proletarischer Internationalismus, in: Böhme, Waltraud; Drehlsen, Marlene; Fischer, Andrée [u. a.] (Hrsg.): Kleines politisches Wörterbuch, 2. Aufl., Berlin 1973, S. 685–689, hier S. 687.

gen einer Klasse, eines Kollektivs, einer Gemeinschaft zum Ausdruck bringt« definiert. Diese Definition lässt sich auf die Kurzformel »Einer für alle, alle für einen« zusammenschmelzen. Das heißt, sowohl die Arbeiterklasse als auch die der Kapitalisten seien in sich bzw. für sich solidarisch. Die Solidarität sei es, die die »Einheit der Arbeiterklasse und ihrer Partei zum Ausdruck« bringe, und vor allem alle »Klassen und Schichten des Volkes im Sozialismus« zusammenführe, da die »gesellschaftlichen Interessen mit denen der Kollektive und der einzelnen Mitglieder der Gesellschaft« übereinstimmten, um auf dieser Basis zur »sozialistischen Menschengemeinschaft« zusammenzuwachsen. Demzufolge galt es als ein »Gebot der sozialistischen Moral [...], sich für die internationale Solidarität der Arbeiterklasse und aller Werktätigen« einzusetzen, wobei »sich jeder klassenbewußte Arbeiter solidarisch mit den um ihre nationale Befreiung kämpfenden Völker[n]« erkläre.²⁷

Nach dem Einmarsch der Warschauer Vertragsstaaten in die Tschechoslowakei 1968 wurde der Begriff ideologisch verschärft. Nun wurde das Prinzip der Solidarität gänzlich zu einer Eigenschaft der »Arbeiterklasse und aller progressiven Kräfte«, wobei jene Kräfte durchaus ihrer klassenhaften Herkunft nach auch aus nichtproletarischen Schichten stammen konnten, deren Bewusstseinsstand jedoch die historisch-revolutionäre Rolle der Arbeiterklasse anerkannte. Die Arbeiterklasse blieb trotzdem die »einzige Klasse«, die »in sich solidarisch ist«. Wesentlich hierbei war aber nun der neue Akzent, dass es ihr »nur in fester Solidarität – unter Führung einer marxistisch-leninistischen Partei – [...] möglich ist, ihre historische Mission zu erfüllen«. Die Einheitsverpflichtung der kommunistischen Parteien untereinander und deren prinzipiell führende politische Rolle wurden jetzt verstärkt, denn nur die »internationale Solidarität der Arbeiterklasse beinhaltet den brüderlichen Zusammenhalt der revolutionären Abteilung eines Landes mit der internationalen revolutionären Arbeiterbewegung«. Differenziert und konkretisiert wurden aktuell die solidarischen Methoden zwischen den sozialistischen Ländern (»multilaterale und bilaterale Verträge sowie Abstimmung der innen- und außenpolitischen Maßnahmen; Arbeitsteilung und Kooperation«) und für die Bewegungen in den kapitalistischen Ländern (»gegenseitige Hilfe und Unterstützung bei Streik-kämpfen, Demonstrationen u. a. Aktionen [...] für Frieden, Demokratie und Sozialismus; Unterstützung des nationalen Befreiungskampfes unterdrück-

²⁷ Art. Solidarität, in: Kleines politisches Wörterbuch (1967), S. 577 f.

ter Völker«).²⁸ Obschon der *sozialistische Internationalismus* in der Theorie als Sonderform des *proletarischen Internationalismus* formuliert wurde, begriffen ihn die orthodoxen Theoretiker als die Normalform, um auf der Spitze der sowjetischen Bajonette die sozialistische Revolution in die ›unbefreiten‹ Länder zu tragen.²⁹ Die Intervention in der Tschechoslowakei, die Diskussionen zwischen den kommunistischen Parteien über Autonomie, Selbständigkeit, die nationalen Wege zum Sozialismus sowie die Haltung zur Sowjetunion charakterisieren diese Differenzierungsversuche als die letztlich nie geklärten zentralen Probleme der kommunistischen Revolutionsgemeinschaft: das Verhältnis zwischen Nation und Internationalität, zwischen den nahen und konkreten Interessen, den fernen und abstrakten Zielen der Staaten, Parteien und der Bewegung.³⁰

Trotzdem galt ihnen allen die internationale Solidarität als das höchste Gut des weltweiten Proletariats. Dabei konnten freilich solidarischer Opfergeist und interproletarische Selbstlosigkeit, wie sie beispielsweise von Ernst Busch in seinen Spanienkämpferliedern, seinen Heldenhymnen über die Internationalen Brigaden, besungen wurden, nur in der rauen Wirklichkeit des politischen Utilitarismus erscheinen.³¹ Für die kommunistischen Parteien vor oder hinter dem Eisernen Vorhang, für die mit ihnen verwandten oder ihnen nahestehenden Gewerkschaften war internationale Solidarität ein untrennbarer Teil ihrer Identität und Selbstlegitimation, auf die sie derart verpflichtet waren und werden konnten, dass sie sich immerfort in Widersprüche verstrickten. Die Triebkräfte, die sich aus ihr entfalteten, wirkten auf die gesamte Außenpolitik der Volksdemokratien. Insofern war das Prinzip internationaler Solidarität konstitutiv für die im Weiteren noch zu analysierende Institutionalisierung des Systems alternativer Außenpolitik. Für dessen besseres Verständnis müssen

²⁸ Art. Solidarität, in: Kleines politisches Wörterbuch (1973), S. 744 f.

²⁹ Im Zusammenhang mit der Breschnew-Doktrin vgl. Timmermann: Moskau, S. 30.

³⁰ Dazu die kritische Analyse des illusionistischen Begriffs »Bruderparteien« von Pfeil, Ulrich: Der Mythos von den »Bruderparteien«. Die Beziehungen zwischen der SED und der Parti Communiste Français in den siebziger Jahren, in: Bauerkämper, Arnd; Di Palma, Francesco (Hrsg.): Bruderparteien jenseits des Eisernen Vorhangs. Die Beziehungen der SED zu den kommunistischen Parteien West- und Südeuropas (1968–1989), Berlin 2011, S. 69–84.

³¹ Voit, Jochen: Er rührte an den Schlaf der Welt: Ernst Busch. Die Biographie, Berlin 2010.

daher zunächst die prinzipiellen Problemlagen der DDR-Außenpolitik erörtert werden, die sich unter anderem aus der spezifischen Genese dieses Staates ergaben.

2.2 Allgemeine Grundprobleme der DDR-Außenpolitik

Außenpolitik dient insbesondere Staaten dazu, unter- bzw. miteinander nationale und gemeinsame Interessen und Ziele umzusetzen. Dabei bedienen sie sich verschiedener Instrumente, wobei vorrangig das Mittel der Diplomatie die Form und Weise des Austauschs bestimmt. Über die Jahrhunderte entwickelte sich ein ausgeklügeltes Austauschsystem, zu dem unter vielen anderen mehr oder minder institutionalisierten Formen beispielsweise Gesandtschaften, Botschaften, Gipfeltreffen, Konferenzen auf bilateraler und multilateraler Ebene oder sehr unterschiedliche Formen und Wege der direkten wie indirekten Kommunikation zählen. Neue oder neu entstehende Staaten sind in einer Umwelt, die sich dieser traditionell gewachsenen Formenvielfalt bedient, darauf angewiesen, sich selbige ebenfalls anzueignen, um gleichberechtigte völkerrechtliche Beziehungen führen zu können. Davon können die Existenz des Staates in der Frage von Krieg und Frieden sowie seine wirtschaftliche und soziale Prosperität abhängen. Nicht jeder neue Staat jedoch findet dazu die notwendige Anerkennung, die er benötigt, um in den Kreis der etablierten Staatenordnung aufgenommen zu werden. Ohne diese Anerkennung bleibt der neue Staat isoliert und ermangelt der Legitimität. Das kann so weit gehen, dass sogar die Legalität seiner Handlungen bestritten wird. Für keinen Staat ist es ausreichend, seine Souveränität und Legitimität zu behaupten, denn diese muss ihm von außen durch die etablierten Staaten oder supranationale Organisationen (etwa die Vereinten Nationen) bestätigt werden. Neue Staaten sind also darauf angewiesen, Mittel und Wege zu finden, die ihnen die erwünschte Anerkennung ermöglichen.

Eine besonders schwierige Konstellation in den außenpolitischen Anerkennungsverfahren stellen Abspaltungen von bestehenden Staaten dar, die sich als eigenständige Staatsgebilde formieren. Hier kann schematisch unterschieden werden zwischen Staaten, die aus historisch gewachsenen politisch-geographischen Räumen durch zum Beispiel Separation oder Dekolonisation hervorgegangen sind, und solchen, deren räumliche und politische Basis gleichsam künstlich entstand. Zu letzteren lassen sich Staaten wie die Volks-

republik Korea und die DDR zählen, deren Existenz primär eine Folge äußerer Intervention war. Für solche Staaten sind die Hürden zur Anerkennung und Legitimitätszuerteilung häufig besonders hoch, wenn sie sich zudem in einer Konkurrenzsituation zu einem anderen Staat befinden, der Einfluss auf die völkerrechtliche Anerkennungspraxis nehmen kann.

Für die DDR galt diese Rahmenbedingung zwischen ihrer Gründung 1949 und dem Abschluss des Grundlagenvertrages mit der Bundesrepublik Deutschland 1973. Zwar genoss der zweite deutsche Staat die volle diplomatische Anerkennung einer ganzen Reihe von Ländern (insbesondere der sozialistischen Länder Europas), die auch im Allgemeinen völkerrechtlich anerkannt waren, doch reichte dies nicht aus, um auf einem sekundären Weg selbst international völkerrechtlich als souveräner Staat anerkannt zu sein. Maßgeblich für diese für die DDR missliche Lage war der Widerstand der BRD dagegen, die DDR als völkerrechtliches Subjekt anzuerkennen, da sie auf das Territorium in der Rechtsnachfolge des Deutschen Reiches Anspruch erhob. Mit der sogenannten Hallstein-Doktrin wurde seit 1955 Druck auf die Staaten ausgeübt, die bereit waren, die DDR diplomatisch anzuerkennen. Eine solche Anerkennung deklarierte die Bundesrepublik als unfreundlichen Akt und drohte mitunter im Gegenzug mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen. Die politische und wirtschaftliche Attraktivität der Bundesrepublik reichte in der Regel aus, dieses Veto durchzusetzen.³² Dem hatte die DDR auf dieser Ebene häufig wenig bis nichts entgegenzusetzen. Während die Bundesrepublik zur Durchsetzung ihrer Isolationsstrategie also überwiegend auf »harte« Anreize setzen konnte, baute die DDR neben ökonomischer Förderung zunehmend auf den Einsatz »weicher« Positionen. Im Laufe der Jahre entwickelten die politischen Akteure daher ein breites und vielfältiges Set an Instrumenten sowie von außenpolitisch agierenden Institutionen, die parallel zum klassischen auswärtigen Dienst arbeiteten. Eine ganze Reihe von Spezial- und Massenorganisationen sollte mit auf ihren Tätigkeitsbereich zugeschnittenen Maßnahmen einerseits auf gouvernementaler Ebene für die völkerrechtliche Anerkennung werben und Schritte zu deren Umsetzung unternehmen. Andererseits sollte in den Nichtanerkennungsstaaten gesellschaftlicher Druck erzeugt werden, der zumindest zu einer Minderung des Anerkennungswiderstands führen würde. Ein weiterer Auftrag für diese Institute war die Durchsetzung außenpoliti-

³² Booz, Rüdiger Marco: »Hallsteinzeit«. Deutsche Außenpolitik 1955–1972, Bonn 1995, S. 29, 37.

scher und ökonomischer Interessen sowie die Werbung für den Sozialismus, was mitunter als Beitrag zur revolutionären Umgestaltung verstanden werden konnte. Begründet wurde dieses Vorgehen häufig mit der Pflicht, sich in internationaler Solidarität für die Unterdrückten und Ausgebeuteten einzusetzen. Bis dahin waren diese Aufgaben – außerhalb der staatlichen Strukturen – fast ausschließlich den bi- und multilateralen Parteibeziehungen der SED innerhalb der systemischen Ordnung der kommunistischen Weltbewegung zugeordnet. Nachdem es bis Ende der 1950er Jahre nicht gelungen war, jenseits der sozialistischen Länder weitere maßgebliche Anerkennungserfolge zu erzielen, optierte die Staats- und Parteiführung der DDR für eine institutionelle Verbreiterung ihrer außenpolitischen Aktivitäten und für den Ausbau nichtoffizieller außenpolitischer Einrichtungen.

2.3 Das Konzept »Alternative Außenpolitik«

Das Zusammenwirken dieser nichtoffiziellen außenpolitischen Akteure innerhalb einer vielgestaltigen Außenpolitik kann als ein System alternativer Außenpolitik identifiziert werden. Das Alternative bestand nicht allein in einem neuen Politikansatz, sondern in einem Modell, das zentrale Strategie und Planung mit zielspezifischer Dynamik und Intensität bündelte, mit denen eigenständige Akteure mit ihren je eigenen Methoden möglichst viele und unterschiedliche Adressatengruppen zu erreichen suchten. Organisierte Diversität war das charakteristische Merkmal dieser neuartigen Anerkennungspolitik. Das Modell inkludierte dabei sowohl die Sphäre der klassischen Diplomatie als auch die Sphäre transnationaler Akteure. Es handelte sich insofern um ein System, weil eine steuernde Zentralstelle vorhanden war, die über abhängige Organisationen zur Durchsetzung ihrer zentral definierten Aufgaben verfügte. Als weitere Kriterien lassen sich die einheitliche Konzeption, organisierte Arbeitsteilung, koordinierter Mittel- und Materialeinsatz und eine parallelisierte Arbeitsweise festlegen. Die Sphäre der Diplomatie wie auch die der transnationalen Beziehungen ergänzten sich gegenseitig, um ein möglichst hohes Maß außenpolitischer Interessendurchsetzung zu gewährleisten.

In den Volksdemokratien gab es eine Vielzahl autonomer und semiautonomer Akteure, die als gesellschaftliche Organisationen auftraten. So lassen sich zu den autonomen Akteuren die Scharen der Urlauber rechnen, die beispielsweise Privatbeziehungen in Ländern des Ostblocks knüpften. Dazu zählen

ebenso die Kirchen und einige ihrer grenzüberschreitenden Initiativen.³³ In das Spektrum der semiautonomen Akteure können alle gesellschaftlichen Organisationen, von den Freundschaftsgesellschaften über staatliche Kulturinstitute bis hin zu den Blockparteien, eingereicht werden. Von ihnen verfolgten einige eine eigene Agenda und übten damit einen gewissen Druck auf die außenpolitische Praxis aus. Das 1963 gegründete Solidaritätskomitee für das spanische Volk in der DDR, das auf Vorläuferorganisationen deutscher Spanienkämpfer zurückging, zählt dabei sicherlich zu den prominenteren Beispielen. Dessen Agenda umfasste nach außen gerichtete Solidaritätsmaßnahmen, das Sammeln von länderspezifischen Informationen und die gesellschaftliche und institutionelle Mobilisierung, ohne einer durchgehenden Anleitung seitens der Einheitspartei (Zentralstelle) unterworfen gewesen zu sein. Solche Interessengruppen konnten so in unerwartete Widersprüche und Konflikte mit der offiziellen außenpolitischen Praxis geraten, insbesondere wenn die offizielle Praxis offensichtliche Widersprüche erzeugte. Die Homogenität des Handelns aller außenpolitischen Akteure konnte also durch peripher angeordnete Interessengruppen ebenso ausgehebelt werden wie durch die politische Zentrale, wenn die innere Abstimmung zwischen diesen nicht erfolgte oder gelang. Das lässt sich gleichfalls auf einer niedrigen Eskalationsstufe für die durch diese Solidaritätsmaßnahmen angesprochenen Bevölkerungsgruppen im In- und Ausland vermuten. Insgesamt oblag diesen gesellschaftlichen Organisationen die Ausübung der konkreten Solidaritätspolitik im Konzept des *proletarischen Internationalismus*, während der staatliche Apparat auf dem Feld der diplomatischen Außenpolitik zugleich den *sozialistischen Internationalismus* besorgte. Zwischen beiden Institutionengruppen lässt sich folglich eine idealtypische Arbeitsteilung im Rahmen des sozialistischen Solidaritätsprinzips und des ihm zugrunde liegenden *Internationalismus* feststellen.

Maßgeblich für die Möglichkeiten solcher gesellschaftlicher Akteure bzw. Institutionen war allerdings, dass die sie konstituierenden Personen in der Regel langgediente Parteifunktionäre waren, die das notwendige Maß an Parteidisziplin bereits verinnerlicht hatten. Ihr persönlicher und institutioneller Einfluss auf die außenpolitische Entscheidungsfindung und Praxis ist im Ein-

³³ Wentker, Hermann: Außenpolitik oder transnationale Beziehungen? Funktion und Einordnung der Parteibeziehungen der SED, in: Bauerkämper, Arnd; Di Palma, Francesco (Hrsg.): Bruderparteien jenseits des Eisernen Vorhangs. Die Beziehungen der SED zu den kommunistischen Parteien West- und Südeuropas (1968–1989), Berlin 2011, S. 35–39.

zelen schwer einzuschätzen. Dieser hing von spezifischen Faktoren ab wie persönliche Beziehungen, parteipolitisches und -historisches Gewicht von Einzelpersönlichkeiten, ideologische Präferenzen oder auch die Konvergenz außenpolitischer Ziele mit den Themen jener Akteure. Auch wenn sicherlich der Einfluss nicht in jedem Fall allzu hoch angesetzt werden kann, so dürften diese gesellschaftlichen Akteure nolens volens das politische Umfeld mitgestaltet haben, in dem die Exekutive Entscheidungen traf. Denn es lässt sich beobachten, dass der partei-staatliche Apparat mit der Wahl »weicher« Methoden, mit Verzögerungen bei der Umsetzung der Entscheidungen sowie mit einer angepassten Kommunikationsstrategie auf die durch die gesellschaftlichen Akteure geschaffenen Wahrnehmungsmuster im Inneren wie im Äußeren reagierte. Für die Massenorganisationen galt das noch mehr, insofern deren Bedeutung und Gewicht – durch die in ihnen integrierten Gesellschaftsgruppen – als noch größer angenommen werden muss.

Die Autonomie transnationaler Beziehungen

Ein Problem ergibt sich jedoch in der Methodik zur Charakterisierung dieser nichtoffiziellen Akteure, die an der Seite bzw. an der Stelle des Staates staatliche Funktionen wahrnahmen. In der Forschung ist das Konzept verbreitet, solche Akteure auf außenpolitischem bzw. internationalem Gebiet als transnational agierende Organisationen (oder gesellschaftliche Akteure) aufzufassen. Alternativ zu den diplomatischen Beziehungen, wie sie zwischen Staaten (Nationen) bestehen, pflegen gesellschaftlichen Akteure »transnationale Beziehungen«. Sie führen die nationalen Grenzen überschreitende Beziehungen mit anderen gesellschaftlichen Organisationen, Staaten oder supranationalen Institutionen. Eine scharfe und verbindliche Definition des Begriffs konnte sich bislang hingegen nicht durchsetzen. Vielmehr bezeichnet er alle Außenbeziehungen, die nicht ausschließlich zwischen den für offizielle Außenpolitik zuständigen staatlichen Institutionen bestehen. Nach der von Karl Kaiser 1969 sowie Robert Keohane und Joseph S. Nye 1977 entworfenen Definition kann dann von »transnationalen Beziehungen« ausgegangen werden, wenn mindestens ein gesellschaftlicher Akteur an ihnen beteiligt ist. Das heißt, staatliche und gesellschaftliche sowie gesellschaftliche Akteure miteinander können über nationale Grenzen hinweg Beziehungen unterhalten.