

DDR-Bürger als Flüchtlinge in Ungarn, 1961–1989

Eingeschränkte Reisemöglichkeiten, kontrollierter Tourismus

Krisztina Slachta¹ und Imre Tóth

Nach dem Mauerbau begann für die DDR-Bürger die Suche nach einem Reiseziel, das für die Bewohner der beiden deutschen Staaten – im Sinne der geltenden Reiseregulungen – erreichbar war, geografisch nicht zu entfernt lag und eine angemessene bzw. bezahlbare Versorgung bot. Mit dem Mauerbau war ein unüberwindbares physisches Hindernis errichtet worden, durch das jedoch die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Unterschiede zwischen den beiden deutschen Staaten, die als primäre Gründe für die Flucht nach Westdeutschland galten, keineswegs verschwunden waren. Nötig wurde die Suche nach einem neuen Reiseziel jedoch noch aus einem anderen Grund: Viele der durch die Mauer endgültig entzweigerissenen Familien hatten den Wunsch, gemeinsam in einem Land zu leben oder sich wenigstens regelmäßig treffen zu können. Immer mehr Staatsbürger der DDR versuchten schließlich über andere sozialistische Länder in ein westliches Land zu gelangen, ihr Ziel war die Bundesrepublik Deutschland.

Die Führung der DDR und ihr Staatssicherheitsdienst betrachteten all jene Staatsbürger mit Argwohn, die ihren Urlaub in einem sozialistischen Land verbrachten, das an einen westlichen Staat grenzte. Aufgrund seiner geografischen Lage bot gerade Ungarn all jenen Touristen, die in das Land reisten, um dort einen illegalen Grenzübertritt zu begehen, tatsächlich ausgezeichnete Fluchtmöglichkeiten. Aus diesem Grund erstreckte sich die Aufmerksamkeit – und damit auch die Tätigkeit – der Stasi über das gesamte sozialistische Tourismusparadies: vom Balaton bis zur bulgarischen Schwarzmeerküste. So entstand bis 1964 das System der „verlängerten Mauer“², mit dem die Stasi die zunächst organisiert – später zunehmend selbstständig – reisenden DDR-Touristen unter ständiger Beobachtung halten wollte. Aus diesem Grund kooperierte die Stasi mit den sogenannten „Bruderorganen“ in Ungarn, Bulgarien und der Tschechoslowakei und entsandte in diese Länder Operativgruppen. Die Bruderorgane und Operativgruppen waren als feste Bestandteile im System der „verlängerten Mauer“ bis zum Spätherbst 1989 aktiv.³

Unmittelbar nach 1961 begann die Lebensqualität in Ungarn allmählich zu steigen, und das Land wurde im Vergleich zu den anderen sozialistischen Ländern zunehmend westlicher. Auch im Zuge der neuen Fremdenverkehrspolitik der Kádár-Regierung, der sogenannten „Öffnung nach Westen“, konnte eine qualitativ bessere, dem Geschmack und den Erwartungen der Westdeutschen entsprechende Versorgung angeboten werden, die gemessen an den Einkommensverhältnissen in Westdeutschland sehr preiswert war. Ungarn, der Balaton und die Tourismusangebote stellten für die DDR-Bürger ein Stück erreichbaren „Westen“ dar, auch wenn für sie das PreisLeistungsverhältnis nicht ganz so

1 Centre for Economic and Regional Studies, Institute for Economic and Regional Studies (KRTK RKI)

2 Tantzsch, Monika: Die verlängerte Mauer. Die Zusammenarbeit der Sicherheitsdienste der Warschauer-Pakt-Staaten bei der Verhinderung von „Republikflucht“, BStU, Berlin 2001.

3 Domnitz, Christian: Kooperation und Kontrolle. Die Arbeit der Stasi-Operativgruppen im sozialistischen Ausland, Göttingen. 2016; Slachta, Krisztina: Megfigyelt szabadság. A keletnémet és magyar állambiztonsági szervek együttműködése a Kádár-kori Magyarországon 1956–1990. ÁBTL – Kronosz, Budapest–Pécs. 2016; Tantzsch, Monika: Die Stasi und die „Kaffeehaus-Tschekisten“. Über die geheimdienstlichen Beziehungen der DDR zur Volksrepublik Ungarn, in: Horch und Guck. 8. Jahrgang/Heft 27, 1999/3, S. 48–59.

günstig war. Da jedoch die D-Mark im staatlichen Sektor des ungarischen Fremdenverkehrs sowie im Privatsektor, das heißt bei den Vermietern von Unterkünften, den Gaststättenbetreibern, den Verkäufern auf den Märkten, sehr begehrt war, konnten sich die Westdeutschen fast alles leisten. Die Besucher aus dem Osten kamen hingegen zunehmend schlechter mit dem für Reisen genehmigten Tagessatz über die Runden und fühlten sich schließlich immer mehr als Gäste zweiter Klasse – und dies ließen die ungarischen Gastgeber sie auch häufig spüren. Der Balaton war jedoch nicht nur wegen der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse, sondern auch wegen seiner Lage beliebt: Er war aus beiden deutschen Staaten mit dem Auto, mit der Eisenbahn oder dem Flugzeug leicht und schnell zu erreichen. Auch die beständige Witterung am Balaton trug zu dessen Popularität bei: viel Sonne, heiße Sommer, ständiges Badewetter, und auch das Obst und die Tomaten schmeckten ganz anders.⁴

Obleich die DDR unter den Ländern des sozialistischen Blocks eigentlich die höchste Wirtschaftsleistung erbrachte, schlug sich das nicht in der von vielen DDR-Bürgern erwarteten Erhöhung des Lebensniveaus nieder, denn für sie blieben die Lebens- und Einkommensverhältnisse in Westdeutschland der Vergleichsmaßstab. Schon 1964 fanden viele DDR-Bürger die Atmosphäre in Ungarn wesentlich freier als in ihrem eigenen Land. Eine Wahrnehmung, die sich im Laufe der Jahrzehnte noch steigern sollte. Das zunehmend breitere Warenangebot, die allmähliche Genehmigung des Privatsektors, die relative Entspannung der politischen Lage waren allesamt auch für die Touristen der „Bruderländer“ spürbar. DDR-Urlauber, die sich positiv zu der Entwicklung in Ungarn äußerten, galten in ihrer Heimat als verdächtige Elemente, die eine Gefahr für die Staatsicherheit bedeuten konnten. Doch nicht allein aus diesen Gründen bot ein einfacher Urlaub am Balaton der Stasi Anlass zu Misstrauen: Denn nicht nur die leckeren Pflirsiche und die modischen Pullover ließen den DDR-Alltag von Ungarn aus betrachtet noch grauer erscheinen als er ohnehin schon war, sondern vor allem die Jahr für Jahr nach Ungarn strömenden westdeutschen Urlauber stellten mit ihrem Wohlstand und ihren Erzählungen über die Welt jenseits des Eisernen Vorhangs eine Verlockung dar und nährten bei den DDR-Bürgern Gedanken an eine „Republikflucht“.

Viele Familien, Verwandte und Freunde, die durch die innerdeutsche Grenze beziehungsweise die Berliner Mauer entzweigerissen worden waren, hielten über Jahre hinweg den Kontakt, indem sie gemeinsame Urlaubstage am Balaton verbrachten. Bei diesen Gelegenheiten entstanden sogar neue Beziehungen, aus denen sich nicht selten langjährige Freundschaften oder gar Ehen entwickelten. Die DDR-Staatssicherheit versuchte diese zu verhindern.

Der ungarische Staatssicherheitsdienst beargwöhnte in erster Linie die steigende Anzahl westlicher Touristen und darunter besonders jene, die ungarische Emigranten, Dissidenten oder Vertriebene waren. Der Fremdenverkehr stellte aus Sicht der östlichen Staatssicherheitsdienste eine legale Möglichkeit zur gegnerischen Diversion dar. Die Kontrolle der legalen Reisewege diente dementsprechend der staatssicherheitsdienstlichen Überwachung der „legalen Kanäle des Eindringens“.⁵ Im Zuge der neuen als „Öffnung nach Westen“ lancierten Fremdenverkehrspolitik, wurden die Einreisemöglichkeiten

4 Haase, Jürgen/Togay, Can János (Hrsg.): Deutsche Einheit am Balaton. Die private Geschichte der deutsch-deutschen Einheit, Berlin 2009.; Friedreich, Sönke: Urlaub und Reisen während der DDR-Zeit. Zwischen staatlicher Begrenzung und individueller Selbstverwirklichung, Dresden 2011.

5 Slachta, Krisztina: Banalität der Bürokratie? Überwachung ungarndeutscher „Verwandtschaftsbesuche“ – eine Fallstudie: János Tófalvi., In: Nowotnick, Michaela/Kührer-Wielach, Florian (Hrsg.): Aus den Giftschränken des Kommunismus. Methodische Fragen zum Umgang mit Überwachungsakten in Zentral- und Südosteuropa. Regensburg 2018, S. 337–358.

zwar auch für ehemalige Ungarn erleichtert, Einreiseverbote gegen Regimegegner blieben jedoch in Einzelfällen sogar bis Mitte der 1980er Jahre erhalten. In der verqueren Logik der Staatssicherheit stellte aber nicht nur eine – vermutlich – im Auftrag eines feindlichen Nachrichtendienstes einreisende Person eine Gefahr dar, sondern bereits die Einfuhr westlicher Bekleidung und Autos galten schon an sich als feindliche, gegnerische Handlung, genauso wie Pressematerialien und Druckerzeugnisse aller Art als westliche Propaganda und Diversion⁶ betrachtet wurden.

Die Nachrichten von der strengen Bewachung der Berliner Mauer und der innerdeutschen Grenze verbreiteten sich rasch, ab 1962/63 stieg jedoch die Zahl der Personen, die über die Westgrenzen der anderen sozialistischen Länder zu fliehen versuchten.⁷ Gerüchte, die sich in der ersten Hälfte der 1960er Jahre verbreiteten, besagten beispielsweise, man könne über die ungarisch-österreichische Grenze einfach hinüberspazieren. Jedoch stellte sich bald heraus, dass die Westgrenzen auch in Ungarn streng bewacht wurden. Auch in den anderen sozialistischen Staaten entlang des Eisernen Vorhangs gab es schwer bewachte Grenzanlagen.⁸

In den ersten Jahren nach dem Mauerbau lag die Verantwortung für die Untersuchung von Fluchtversuchen über befreundete Länder noch nicht bei der Staatssicherheit, die Befassung mit diesem Problem war auf höherer Ebene angesiedelt. Eine der ersten Diskussionen über dieses Problem erfolgte am 13. September 1962 bei der 112. Sitzung des Präsidiums des Ministerrates der DDR. Hier wurde die Frage auf der Grundlage der Angaben des Außenministeriums verhandelt.⁹ In den ersten Jahren nach dem Mauerbau wurde das Ministerium für Staatssicherheit über diese Fälle noch vom Außenministerium informiert. Der Informationsfluss und die Bearbeitung der Fälle der festgenommenen Personen lief noch über die Auslandsvertretungen in den einzelnen Ländern und war noch nicht kooperativ zwischen den Untersuchungsabteilungen der beiden Staatssicherheitsdienste organisiert.

Die Angaben des Außenministeriums bezogen sich auf Touristenreisen von DDR-Bürgern nach Ungarn, Rumänien, Bulgarien und in die Tschechoslowakei, bei denen der Verdacht bestand, dass sie mit dem Ziel unternommen wurden, die DDR illegal zu verlassen. Es ist allerdings überraschend, dass das Dokument insgesamt nur 34 Touristen aufführt, die aus den besagten Ländern einen illegalen Grenzübertritt wagten. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass sich die Angaben auf die Zeit vom 1. Januar bis zum 13. Juli 1962 und somit nicht auf die touristische Hauptsaison bezogen.

In dieser Zeit reisten 37 431 Touristen mit dem Reisebüro der DDR nach Bulgarien, Ungarn, Rumänien sowie in die Tschechoslowakei. Zu den meisten Fluchtversuchen kam es in Bulgarien, hier versuchten sechzehn und in Ungarn dreizehn Personen die Flucht, während über Rumänien nur drei und über die Tschechoslowakei insgesamt zwei Personen einen Fluchtversuch wagten. Erfolgreich verlief die Flucht jedoch nur in einem einzigen Fall.

6 Im Wortgebrauch der kommunistischen Staatssicherheitsdienste wurde jeder Art von ideologischen Einflüssen aus dem Westen sowie abweichende Gedanken bezüglich des politischen oder gesellschaftlichen Systems als Diversion bezeichnet. Engelmann, Roger/Florath, Bernd/Heidemeyer, Helge/Münkel, Daniela/Polzin, Arno/Süß, Walter (Hrsg.): *Das MfS-Lexikon*, Berlin, 2011, S. 67.

7 Wendt, Harmut: *Die deutsch-deutschen Wanderungen – Bilanz einer 40jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise*, in: *Deutschland Archiv*, 1991/4, S. 386–395.; Tantzcher, 2001, S. 3.

8 Zu Ungarn siehe: Slachta, Krisztina/Orgoványi, István/Tóth, Imre: *Vom Ausbau bis zum Abbau. Die Geschichte des Eisernen Vorhangs in Ungarn*, in: *Zeitschrift des Forschungsverbundes SED-Staat*, 2020/45, S. 56–67.

9 Materialien zur 112. Sitzung des Präsidiums des Ministerrates der DDR vom 13. September 1962, BArch DC 20. I-4. 604, 2. Punkt: *Mitteilung über die Ausnutzung des Touristenreiseverkehrs nach Bulgarien, Ungarn, Rumänien und die CSSR zum illegalen Verlassen der DDR*. S. 33–35.

Im Sitzungsbericht des Präsidiums des Ministerrats wird darüber hinaus festgehalten, dass die DDR-Touristen ihre Reisen auch dazu nutzten, sich mit ihren im Westen lebenden Verwandten zu treffen. Bei diesen handelte es sich allerdings meist um westdeutsche Staatsbürger, die ursprünglich DDR-Bürger gewesen waren und das Land zuvor verlassen hatten.¹⁰

Die Zahl der Personen, die in sozialistischen Ländern Urlaub machten und sich dort mit Verwandten und Bekannten aus dem Westen trafen, nahm kontinuierlich zu, parallel dazu intensivierte sich auch die Tätigkeit der DDR-Staatssicherheit. Die eingeschränkten Reisemöglichkeiten bestimmten die Urlaubsgewohnheiten der DDR-Bevölkerung grundlegend, und die Staatssicherheitsdienste passten ihre eigenen Aufgaben diesen Entwicklungen im Fremdenverkehr entsprechend an. Obwohl Ungarn als befreundetes sozialistisches Land für die Ostdeutschen ein legales Reiseziel war, galt es wegen der im Vergleich zur DDR zunehmend größeren Unterschiede in der Lebensqualität in den Augen der Stasi mehr und mehr als gefährliches Reiseziel. Durch die Einführung des sogenannten Weltpasses¹¹ Ende der 1980er Jahre verschärfte sich die subjektive Wahrnehmung vieler DDR-Bürger noch, dass Ungarn insgesamt freiheitlicher sei.

Betrachtet man die Unterschiede zwischen der Volksrepublik Ungarn und der DDR, so wird auch verständlich, warum Informationen über die steigende Anzahl der Privatunterkünfte, die Verkostung von ungarischem Frühgemüse oder aber die Eröffnung des Österreichischen Kulturforums in Budapest Ende der 1970er Jahre für den DDR-Staatssicherheitsdienst unter „operativen Gesichtspunkten“ interessant waren.¹²

Juristische Grundlagen der Zusammenarbeit der Staatssicherheitsdienste

Die Dokumente, die die juristischen Grundlagen der staatssicherheitsdienstlichen Kooperationen bildeten, wurden, ebenso wie die konkreten Vereinbarungen zwischen den beiden Organen, erst Ende der 1950er, Anfang der 1960er Jahre unterzeichnet. Im Text der Verträge, Vereinbarungen und Abkommen, die die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Staatssicherheitsorganen regelten, berief man sich allgemein auf die Freundschaftsverträge zwischen den beiden betreffenden Ländern sowie auf die gültigen Rechtshilfeverträge.¹³ Auf diese beiden Verträge berief man sich auch bei den Rahmenvereinbarungen zur Zusammenarbeit zwischen den beiden Staatssicherheitsorganen. Und auch bei den gemeinsam durchgeführten operativen Aktionen legte man diese Dokumente zugrunde, ebenso wie bei Fällen, in denen ein festgenommener DDR-Bürger an einen Vertreter der Stasi in Budapest übergeben wurde.¹⁴ Auf

10 Ebd., S. 34–35.

11 Ab 1. Januar 1988 wurde in Ungarn der sogenannte Weltpass eingeführt, mit dem die Bürger der UVR in alle Länder der Welt reisen und somit aus Ungarn ausreisen durften.

12 Siehe zum Beispiel: BStU MfS ZKG Nr. 1602.; BStU MfS ZOS Nr. 2963.; BStU MfS HA II. Nr. 38261.

13 Zwischen der DDR und der Volksrepublik Ungarn wurde der erste bilaterale Freundschaftsvertrag am 18. Mai 1967 in Budapest unterzeichnet. Gesetz Nr. V. über den Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Ungarischen Volksrepublik.; Gesetz über den Vertrag zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Ungarischen Volksrepublik vom 30. Oktober 1957 über den Rechtsverkehr in Zivil-, Familien- und Strafsachen. Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Teil I, Berlin, den 29. März 1958. Nr. 21. S. 277–298 sowie BStU MfS Abt. X. Nr. 1496. und BStU MfS HA IX. Nr. 21898.

14 Zum Beispiel: ÁBTL BM NKO 550. Schachtel, 1.11.12. 41-11-N-132/10-68.; ÁBTL BM NKO 550. Schachtel, 1.11.12. 41-11-N-32/12-68.; ÁBTL BM NKO 550. Schachtel, 1.11.12. 41-11-N-32/11-68.; ÁBTL BM NKO 551. Schachtel, 1.11.12. 41-11-N-26/2-72; ÁBTL BM NKO 551. Schachtel,

der Grundlage der Kooperationsvereinbarungen entstanden dann die Verhandlungsprotokolle und Arbeitspläne, die die gemeinsame Arbeit Jahr für Jahr detaillierter regelten. Am 30. Oktober 1957 wurde zwischen der Ungarischen Volksrepublik und der DDR ein Rechtshilfevertrag abgeschlossen, der ab 1958 gültig war, und auf den man sich von da an in beinahe allen Verträgen berief, die die Beziehungen zwischen den Staatssicherheitsdiensten regeln sollten. In den konkreten Fällen oder Berichten liest man meist nur die knappe Formel „gemäß der gültigen Verträge“, woraus jedoch nicht eindeutig hervorgeht, ob man sich auf den Rechtshilfevertrag oder die Vereinbarungen zwischen den beiden Staatssicherheitsorganen berief. Einer der wichtigsten Aspekte in der Kooperation der Staatssicherheitsdienste war die Zusammenarbeit zwischen deren Untersuchungsabteilungen.¹⁵ Im Allgemeinen ermittelte die ungarische Staatssicherheit, wenn DDR-Bürger auf dem Gebiet Ungarns beim Versuch eines illegalen Grenzübertritts verhaftet wurden. Mit Abschluss des dreißigtägigen Untersuchungsverfahrens wurde die verhaftete Person samt der sie betreffenden Akten den zuständigen Organen der DDR übergeben. Dieser Prozess ist im Abschnitt zur Rechtshilfe in Strafsachen in Teil II des Rechtshilfevertrags geregelt, eine besondere Bedeutung kommt in diesem Kontext den in diesem Abschnitt festgehaltenen Regelungen zur Auslieferung zu. Die „automatische“ Auslieferung von verhafteten DDR-Bürgern war gängige Praxis. Der Rechtshilfevertrag hielt außer den allgemeinen Verordnungen auch die verschiedenen Bedingungen und Möglichkeiten der Rechtshilfe bzw. auch die möglichen Kommunikationskanäle fest:

„Artikel 2 Gewährung von Rechtshilfe (1) Die Gerichte, Staatsanwaltschaften und Staatlichen Notariate beider Vertragspartner gewähren einander Rechtshilfe in Zivil-, Familien- und Strafsachen. [...] Artikel 3 Art des Verkehrs (1) Bei der Gewährung von Rechtshilfe verkehren die in Artikel 2 Abs. 1 genannten Organe der Vertragspartner untereinander, soweit nachstehend in einzelnen Fällen nichts anderes bestimmt ist.“¹⁶

Die in diesem Zitat erwähnten Instanzen waren die Generalstaatsanwälte beziehungsweise Gerichte, Staatsanwaltschaften und staatlichen Notare. Aus den Akten zu den Kooperationen der beiden Staatssicherheitsorgane geht jedoch eindeutig hervor, dass die zuständigen Untersuchungsabteilungen der beiden Dienste eigenständig arbeiteten und die genannten Instanzen nur beiläufig und formal einbezogen. Anhand der Untersuchungsakten können die Teilaufgaben im Zusammenhang mit dem Rechtshilfevertrag genau nachvollzogen werden, das heißt konkret, welche Maßnahmen laut Vertrag einzuleiten und welche Dokumente zu versenden waren und mit wem darüber hinaus korrespondiert werden musste. Vergleicht man den damals gültigen Rechtshilfevertrag mit den konkreten Abläufen, stellt man fest, dass es zwischen den Staatssicherheitsdiensten eigene Vereinbarungen gab, die nicht dem Vertragswortlaut entsprachen. Das Auslieferungsverfahren bzw. die Übergabe von straffälligen DDR-Bürgern an die Operativgruppen des MfS in Ungarn stand in vollkommenem Gegensatz zum vereinbarten Verfahren.¹⁷

1.11.12. 41-11-N-32/13-68; ÁBTL BM NKO 551. Schachtel, 1.11.12. 41-11-N-26/4-72; ÁBTL BM NKO 551. Schachtel, 1.11.12. 41-11-N-32/14-68.

15 MfS HA IX sowie BM III/3. Abteilung.

16 Gesetz über den Vertrag zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Ungarischen Volksrepublik vom 30. Oktober 1957 über den Rechtsverkehr in Zivil-, Familien- und Strafsachen. Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Teil I, Berlin, den 29. März 1958. Nr. 21. S. 277–298. Erster Teil, Allgemeine Bestimmungen, Artikel 2 und 3.

17 Kondorosi, Ferenc/Ligeti, Katalin (Hrsg.): *Az európai büntetőjog kézikönyve* [Handbuch des europäischen Strafrechts], Budapest. 2008, S. 87–92; Wiener, A. Imre: *Nemzetközi bűnügyi jogsegély* [Internationale Rechtshilfe] *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest. 1993, S. 78–88.

Die Übergabe der Verfahren gegen DDR-Bürger, die auf dem ungarischen Staatsgebiet verhaftet wurden, an die Strafverfolgungsbehörden der DDR und somit in den Zuständigkeitsbereich der Gerichtsbarkeit der DDR, entsprach nicht den international geltenden Rechtsbestimmungen über Auslieferungen. In nahezu allen Fällen befanden sich die Angeklagten lediglich in Untersuchungshaft, die Ermittlungen hatten oft gerade erst begonnen, ein Auslieferungsverfahren oder die Prüfung der Auslieferungsfähigkeit fand nicht statt. Ungarn verzichtete quasi auf sein Recht, ein Strafverfahren gegen die Beschuldigten einzuleiten, und überließ die Gerichtsbarkeit der DDR.¹⁸ An diesem Vorgehen zeigt sich der freiwillige Verzicht Ungarns auf staatlichen Souveränität gegenüber der DDR-Geheimpolizei. Man berief sich bei diesem Vorgehen nicht auf internationale Abkommen oder auf bilaterale Verträge auf Regierungsebene, sondern auf die solidarischen Beziehungen der Geheimpolizeien. Die Auslieferung erfolgte als einfache Übergabe zwischen den Sicherheitsorganen ohne Beteiligung der Gerichtsbarkeit des Landes.

Die Voraussetzungen und Details der Vollstreckung werden weiter unten behandelt. In Artikel 64 Absatz 1 und 2 des zwischenstaatlichen Vertrages wird eine Voraussetzung formuliert, die in den meisten Fällen nicht eingehalten wurde: Das Auslieferungsverfahren hätte in jedem der Fälle, selbst zu jener Zeit, nur nach einem schriftlichen Antrag des ersuchenden Staates zur Auslieferung in Gang gesetzt werden dürfen. Die Übergabe der auf ungarischem Gebiet festgenommenen DDR-Bürger erfolgte jedoch gerade nicht auf Antrag der DDR, also auf Initiative der Behörden der DDR, vielmehr war die Praxis ganz bis zum Sommer 1989 eigentlich eine automatische Übergabe. Artikel 65 Absatz 1 und 2 enthält klare Bestimmungen, wann eine Auslieferung abgelehnt werden konnte. Betrachtet man den zweiten Absatz so wird deutlich, inwiefern die damals gängige Auslieferungspraxis von den Bestimmungen des Rechtshilfeabkommens abwich. Die Regelung dort lautet nämlich, dass einer Auslieferung grundsätzlich nicht stattzugeben sei, wenn „die strafbare Handlung auf dem Gebiet des ersuchten Vertragspartners begangen worden ist.“¹⁹

Artikel 66 regelte dem Titel nach zwar das konkrete Vorgehen bei der „Übernahme der Strafverfolgung“, damit war jedoch nicht die Übergabe eines bereits laufenden Verfahrens gemeint, sondern die Regelung der Durchführung eines Strafverfahrens, das auf Anfrage der einen Partei in dem anderen Staat eingeleitet wurde. Im Vergleich mit den konkreten Angelegenheiten wurde auch in diesem Fall die Voraussetzung eines „Beginns des Verfahrens auf Anfrage“ nicht erfüllt, denn das Untersuchungsverfahren wurde gegen die betreffenden DDR-Bürger automatisch eingeleitet. Im Text des Rechtshilfeabkommens ist jedoch klar geregelt, dass der Generalstaatsanwalt der DDR – im Gegensatz zur tatsächlich üblichen Praxis – den Beginn des Strafverfahrens gegen in Ungarn straffällig gewordene DDR-Bürger beim ungarischen Generalstaatsanwalt erst beantragen muss.

Artikel 67 regelte gesondert den bilateralen Kontakt zwischen den staatlichen Organen und Behörden bei einer Auslieferungsangelegenheit, dabei stehen in den laufenden Auslieferungsangelegenheiten die Justizministerien der beiden Vertragsparteien in unmittel-

18 Kondorosi – Ligeti, 2008. S. 139–145.

19 Gesetz über den Vertrag zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Ungarischen Volksrepublik vom 30. Oktober 1957 über den Rechtsverkehr in Zivil-, Familien- und Strafsachen. Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Teil I, Berlin, den 29. März 1958. Nr. 21. S. 277–298. 2. Abschnitt Rechtshilfe in Strafsachen a) Auslieferung, Artikel 65 Ablehnung der Auslieferung.

telbarem Kontakt beziehungsweise können die Generalstaatsanwälte innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs unmittelbar Kontakt zueinander aufnehmen. Demgegenüber fand der Kontakt und die Übergabe der Festgenommenen sowie der Verdächtigen in der Praxis zwischen den Untersuchungsabteilungen der beiden Staatssicherheitsorgane statt, die Justizministerien waren daran nicht beteiligt.

In den Artikeln 70 und 71 wurden die Möglichkeiten einer Erweiterung des Vertrags und der Verlauf der Auslieferungsverhaftung sowie deren Umstände geregelt. Artikel 71 Absatz 2 bot den ungarischen Behörden eine rechtliche Grundlage für die Verhaftung von DDR-Bürgern, die sich strafbar gemacht hatten, weil sie auf dem ungarischen Staatsgebiet einen illegalen Grenzübertritt geplant hatten, ohne vorher diesbezüglich bei den DDR-Behörden anfragen zu müssen.

„(1) Schon vor Eingang des Auslieferungsersuchens sind Personen in Haft zu nehmen, um deren Verhaftung unter Berufung auf einem Haftbefehl, ein rechtskräftiges Urteil oder eine entsprechende andere gerichtliche Entscheidung und unter gleichzeitiger Ankündigung des Auslieferungsersuchens ersucht wird.

Auch ohne ein Ersuchen nach Abs. 1. kann in Haft genommen werden, wer dringend verdächtig ist, in dem Gebiet des anderen Vertragspartners eine Auslieferungsstraftat begangen zu haben.“²⁰

Darüber hinaus waren für die Zusammenarbeit der Staatssicherheitsdienste auch all jene Artikel relevant, die sich mit den Bedingungen der Übergabe, der wiederholten Auslieferung und dem Transport beschäftigten. In der Praxis wurden jedoch auch diese Aufgaben unmittelbar zwischen den Untersuchungsabteilungen abgewickelt. Artikel 77 regelt die Übergabe wie folgt: „Der ersuchte Vertragspartner ist verpflichtet, dem ersuchenden Vertragspartner den Ort und die Zeit der Übergabe bekanntzugeben.“²¹ Faktisch traf man die Absprache zu einem Übergabetermin jedoch häufig gerade auf umgekehrten Wege: Die ungarische Partei erkundigte sich höflich bei den DDR-Organen, wann diese den in Untersuchungshaft sitzenden DDR-Bürger zu übernehmen wünschten beziehungsweise wie der Rücktransport geplant sei.²² Der Informationsaustausch im Laufe der gemeinsamen Arbeit, wie zum Beispiel die Weitergabe der Angaben aus dem Kriminalregister, erfolgte über die Justizministerien und war ebenfalls detailliert geregelt. Es zeichnet sich jedoch auch in diesem Aspekt eine andere Praxis ab: Die einzelnen Dienststeinheiten kommunizierten jeweils direkt über die jeweiligen mit der Abwicklung der internationalen Beziehungen betrauten Abteilungen²³ miteinander und gaben die relevanten Informationen unmittelbar weiter – und umgingen so letztlich die Justizministerien.

Eine wichtige Grundlage der Kooperationsvereinbarungen und der gemeinsamen Arbeit zwischen den beiden Staatssicherheitsorganen und vor allem ihrer Untersuchungsabteilungen war der Rechtshilfevertrag, es zeigen sich jedoch in mehreren Punkten Abweichungen zwischen dem Inhalt des Vertrags und der tatsächlichen Umsetzung der Straf- bzw. der Auslieferungsverfahren. Die Abweichungen vom Rechtshilfevertrag wurden

20 Gesetz über den Vertrag zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Ungarischen Volksrepublik vom 30. Oktober 1957 über den Rechtsverkehr in Zivil-, Familien- und Strafsachen. Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Teil I, Berlin, den 29. März 1958. Nr. 21. S. 277–298, 2. Abschnitt Rechtshilfe in Strafsachen a) Auslieferung, Auslieferungshaft Artikel 71.

21 Gesetz über den Vertrag zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Ungarischen Volksrepublik vom 30. Oktober 1957 über den Rechtsverkehr in Zivil-, Familien- und Strafsachen. Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Teil I, Berlin, den 29. März 1958. Nr. 21. S. 277–298, 2. Abschnitt Rechtshilfe in Strafsachen a) Auslieferung, Übergabe Artikel 77.

22 Siehe zum Beispiel: ÁBTL V-164019 Carola S. vizsgálati dossziéja [Untersuchungsakte von Carola S.]

23 MfS Abt. X. und BM NKO.

in den Vereinbarungen zwischen den beiden Diensten sowie in den Befehlen der Innenminister geregelt. Statt einer Auslieferung, die durch bilaterale internationale Abkommen geregelt war, etablierte sich – auf einer Art Gewohnheitsrecht basierend – in der Praxis eine „vereinfachte Abschiebung“, die faktisch dem Verzicht auf die in der Souveränität des Staates begründete Gerichtsbarkeit gleichkam. Diese Praxis verletzte die in dem damals gültigen Rechtshilfevertrag festgehaltenen Mindestbestimmungen.

Sechs Jahre nach Unterzeichnung des Rechtshilfevertrags, am 22. Juni 1963, unterschrieben der ungarische Innenminister und der Minister für Staatssicherheit der DDR im Einvernehmen mit den Justizministern und Generalstaatsanwälten der beiden Länder eine Vereinbarung, die zum einen die Erfüllung der Aufgaben, die sich aus der Ausführung des Rechtshilfevertrags ergaben, zum Gegenstand hatte, und zum anderen die Zusammenarbeit der beiden Dienste betraf.²⁴ Vor der Unterzeichnung der Vereinbarung verfasste das ungarische Innenministerium einen zweiseitigen auf den 21. Juni 1963 datierten Vermerk, in dem das Ergebnis der Absprache mit dem Innenministerium und dem Generalstaatsanwalt zum Rechtshilfevertrag sowie deren Stellungnahmen festgehalten wurden. Am meisten Text beansprucht in diesem Vermerk die Stellungnahme des Generalstaatsanwalts Károly Csendes. Aus diesem Vermerk wird ersichtlich, dass die im Rechtshilfevertrag festgehaltene Verfahrensordnung nicht nur gezielt umgangen, sondern dieser Bruch der Verfahrensordnung selbst quasi institutionalisiert wurde:

„Die auf kurzem Wege geschehende Ausweisung (Abschiebung) von DDR-Bürgern, die auf dem Gebiet der Volksrepublik Ungarn eine Auslieferungsstraftat begangen haben und deren Auslieferung der Minister für Staatssicherheit der DDR – unter Umgehung der Institution der Auslieferung – fordert, sei praktisch zu lösen und gelte als ein legales Verfahren. Er fügte hinzu, dass es dazu nur in begründeten Fällen kommen könne. [...] Zur Ausweisung auf kurzem Wege sei die Einwilligung des Generalstaatsanwalts notwendig (auf kurzem Wege beschaffbar).“²⁵

Am Ende des Vermerks heißt es in einer ergänzenden Anmerkung des stellvertretenden Justizministers Imre Markoja: „Er stimme mit Genosse Csendes überein, mit der Ergänzung, dass es, falls es zu einer Ausweisung auf kurzem Wege käme, einen triftigen Grund geben müsse.“²⁶ Der Grund für den Abschluss der Vereinbarung und die Bitte um eine Stellungnahme war vermutlich eine Anfrage des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR, da das MfS die DDR-Bürger, die auf dem Territorium Ungarns eine Straftat – meist einen Fluchtversuch, also einen illegalen Grenzübertritt oder dessen Vorbereitung – begangen hatten, auf das Gebiet der DDR zurücktransportieren wollte, um sie dort unter Anwendung des eigenen Strafrechts vor Gericht zu stellen.

Somit kann festgehalten werden, dass im Grunde der Vermerk des ungarischen Generalstaatsanwalts die Praxis der Ausweisung auf kurzem Wege regelte und dieses Dokument die Grundlage zur Auslieferung der DDR-Bürger bis zum Sommer 1989 bildete. In den Stellungnahmen bezog man sich aber nicht auf konkrete Rechtsverordnungen, auf deren Grundlage die Ausweisung realisierbar war, sondern beschrieb nur eine mögliche Vorgehensweise.

24 Das Übereinkommen unterzeichneten die beiden Minister, János Pap und Erich Mielke, in Kraft trat es am 18. September 1963. ÁBTL BM NKO 551. doboz 1.11.12. 41-11-N-32/11-68.; BStU MfS HA IX, Nr. 17587, S. 71–74; Die vorherigen Absprachen sind auch in den MfS-Unterlagen festgehalten: BStU MfS Abt. X. Nr. 1496, S. 35–55, S. 268–269, S. 238–289.

25 ÁBTL BM NKO 551. Schachtel, 1.11.12. 41-11-N-32/11-68. S. 15–16.

26 Ebd., S. 16.

Der erste Punkt der am 22. Juni 1963 unterzeichneten Vereinbarung regelte aus generalstaatsanwaltlicher Perspektive eindeutig das Vorgehen bei der Auslieferung und Übergabe straffälliger gewordener DDR-Bürger. Gemäß den in der gemeinsamen Vereinbarung formulierten Bestimmungen hätte das Auslieferungsverfahren straffällig gewordener DDR-Bürger nur auf Anfrage des ersuchenden Staates, also der DDR, in Gang gesetzt werden dürfen. Dies gilt auch uneingeschränkt für geplante oder gescheiterte Fluchtversuche von DDR-Bürgern in der UVR, da in diesen Fällen die Auslieferungsstraftat auf dem Gebiet des ersuchten Landes, also der UVR, begangen wurde. In der Praxis hatten sich die beiden Vertragsparteien auf das in der bereits zitierten Stellungnahme dargelegte und somit auf ein der gemeinsam unterzeichneten Bestimmung entgegengesetztes Vorgehen geeinigt. Das Vorgehen bei der Auslieferung und Übergaben wurde damit de facto umgekehrt:

„Im Fall eines Ersuchens betreffend der Übernahme eines Strafverfahrens gegenüber einem Staatsbürger der ersuchten Vertragspartei – der sich auf dem Gebiet der ersuchenden Partei aufhält und dort eine Auslieferungsstraftat begangen hat – gehen die Vertragsparteien wie folgt vor.“²⁷ Wenn es sich beim Ersuchen der ungarischen Seite beispielsweise um die Übergabe eines DDR-Bürgers handelte, der auf ungarischem Gebiet eine Auslieferungsstraftat begangen hat, wird gemäß der ersten Bestimmung „die Ermittlung gegen den Staatsbürger der Vertragspartei nach der heimatlichen rechtlichen Regelung durchgeführt“ – die Ermittlungen gegen den DDR-Bürger werden in diesem Fall also auf der Grundlage der ungarischen Rechtsverordnungen durchgeführt. Stimmt die ersuchte Partei der Übernahme des Verfahrens zu, unternahm die ersuchende Partei Maßnahmen zur Einstellung der Ermittlung, hob den Haftbefehl auf und verfügte die Abschiebung, über deren genaue Umstände sich die beiden Seiten gesondert einigten. Im Text des Übereinkommens mischen sich mehrmals Begriffe und rechtlichen Schritte, die sich im Rechtshilfevertrag auf ein „richtiges“ Auslieferungsverfahren beziehen – also auf Fälle, in denen eine Person, die auf dem Gebiet der einen Partei eine Straftat begangen hat und sich auf der Flucht befindet – mit Begriffen und rechtlichen Schritten, die gemäß der Zusammenarbeit zwischen den beiden Staatssicherheitsdiensten, also der Stellungnahme des stellvertretenden Generalstaatsanwalts stattfanden. Sich auf das umgekehrte Vorgehen, also die auf Initiative der ungarischen Seite durchgeführte Auslieferung von Delinquenten im Sinne des DDR-Strafrechts an die Strafverfolgungsbehörden der DDR.

In der Praxis wurde die erste Phase des Verfahrens, die die Auslieferung und die Verhaftung umfasst, nicht auf Anfrage der einen Partei eingeleitet, sondern der ausländische Delinquent, in diesem Fall der straffällige DDR-Bürger, wurde automatisch und ohne eine gesonderte Anfrage festgenommen. Im Anschluss daran ersuchte die ungarische Seite die DDR-Behörden darum, die verhaftete Person und das eingeleitete Verfahren übergeben zu dürfen, bzw. – betrachtet man den Ablauf aus anderer Perspektive – stellte es sich so dar, dass die DDR-Seite ersucht wurde, den Fall zu übernehmen. In der Praxis wurden also die Maßgaben des regulären Auslieferungsverfahrens vollständig ins Gegenteil verkehrt. Auch der Staatsanwalt musste durch seine Unterschrift und ein Siegelzeichen auf den übergebenen Dokumenten seine Zustimmung zu solchen Verfahren geben. In den Akten zu konkreten Fällen handelt es sich dabei jedoch meistens nur um eine routinemäßige Unterschrift. Die Verfahren wurden direkt zwischen den beiden Staatssicherheitsdiensten, dem MfS und der Hauptverwaltung für Staatssicherheit des ungarischen Ministeriums des Inneren abgewickelt. Die Übermittlung der Dokumente

27 Ebd., S. 2.

übernahmen die jeweiligen Justizministerien beziehungsweise die Generalstaatsanwälte der beiden Länder.²⁸

Auf diese Vereinbarung berief man sich auch in einem Befehl des ungarischen Innenministers aus dem Jahr 1964²⁹. Darin werden nicht nur das konkrete Vorgehen bei Verfahren gegen Personen geregelt, die ohne gültige Papiere aus sozialistischen und kapitalistischen Ländern nach Ungarn eingereist sind, sondern auch, wie man mit den Staatsangehörigen befreundeter sozialistischer Länder umgehen sollte, die den Versuch unternommen hatten, mit ungültigen Reisedokumenten in ein Drittland zu gelangen und wegen des Versuchs illegal die Grenze zu übertreten verhaftet worden waren. Wie dem Befehl zu entnehmen ist, galt für die Staatsbürger der DDR folgende Regel: „Die Staatsbürger der nicht-benachbarten befreundeten Länder (Polen, DDR, Bulgarien usw.), die sich mit gültigen Reisedokumenten oder ohne auf dem Territorium der Volksrepublik Ungarn aufhalten, sind im Fall des Versuchs eines illegalen Grenzübertritts egal in welche Richtung zu verhaften. Darüber ist der Leiter der Hauptverwaltung des Ministeriums des Inneren III/II mittels der KEOKH unverzüglich zu informieren, der – gemäß den bilateralen Abkommen – verpflichtet ist, in Zusammenarbeit mit den Untersuchungsorganen die notwendigen Maßnahmen einzuleiten.“³⁰

Das Übereinkommen von 1963 zeigt, warum es trotz des gültigen Rechtshilfevertrags, auf den man sich stets berief, in der Praxis dennoch möglich war, die in Ungarn verhafteten DDR-Bürger an die Vertreter des MfS zu übergeben. Entgegen den geltenden Bestimmungen, wonach ein Auslieferungsverfahren „auf kurzem Wege“ nur in besonderen Fällen und, wie der stellvertretende Justizminister betonte, nur unter bestimmten Voraussetzungen durchzuführen sei, waren solche Auslieferungsverfahren auf kurzem Wege – die gemäß dem Übereinkommen als „Verfahrensfehler“ behandelt wurden – in den Fällen der in Ungarn verhafteten DDR-Bürger die Regel.³¹

Regelungen des Reiseverkehrs: visafrei nach Ungarn

Parallel zu den Verordnungen, die die Einreise der BRD-Bürger in die DDR erleichterten, wurde ab der zweiten Hälfte der 1960er Jahre der Reiseverkehr der DDR-Bürger in die befreundeten Länder erleichtert. Diese Entwicklung widersprach jedoch den Interessen der Staatssicherheit, die daran interessiert war, das Reiseverhalten der Bevölkerung so umfassend wie möglich zu kontrollieren. Im Rahmen dieses Prozesses schloss die DDR 1969 auch mit Ungarn ein Abkommen, um den visafreien Reiseverkehr zwischen den beiden Staaten zu ermöglichen.³² Die DDR vereinfachte in mehreren Vereinbarungen die Reisebedingungen nach Polen sowie in die Tschechoslowakei, bezie-

28 Die beiden Staatssicherheitsdienste schlossen 1965 eine weitere Vereinbarung ab, die jedoch nur eine Ergänzung des Übereinkommens aus dem Jahr 1963 darstellte. Sie regelte ausführlich das Vorgehen, wenn es sich um die Auslieferung einer Person handelte, die eine Straftat auf dem Gebiet eines Drittlandes begangen hatte, änderte den Inhalt des Übereinkommens von 1963 aber nicht und setzte auch keinen seiner Punkte außer Kraft. Wie wichtig diese Frage war, zeigt jedoch, dass am 30. März 1965 auch die ergänzende Vereinbarung auf ministerieller Ebene, das heißt von András Benkei und Erich Mielke, unterzeichnet wurde. ÁBTL BM NKO 551. doboz 1.11.12. 41-11-N-32/13-68, S. 4.

29 ÁBTL 4.2. 10-21/46/1964. Befehl Nr. 0046 des Innenministers der Ungarischen Volksrepublik 1964. 30 Ebd., S. 3.

31 Kondorosi – Ligeti, 2008, S. 139–145.

32 Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Ungarischen Volksrepublik über den visafreien grenzüberschreitenden Verkehr, in: BStU MfS Abt. X. Nr. 804, Teil 2 von 2, S. 245–255.

ungsweise wurden Vereinbarungen zur Ein- und Ausreise an den gemeinsamen Grenzen geschlossen. Eine Zunahme des Tourismus im Osten wie im Westen zogen auch die zwischenstaatlichen Abkommen sowie die Reiseabkommen zwischen den übrigen sozialistischen Ländern und der Bundesrepublik nach sich.

Neben den allgemeinen Regelungen zum Grenzübertritt ist im Hinblick auf den Reiseverkehr zwischen den beiden Ländern das am 20. Juni 1969 unterzeichnete bilaterale Abkommen zur visafreien Einreise von größter Bedeutung und war die längste Zeit bestimmend.³³ Eine ausführliche Zusammenfassung von Rechtsverordnungen zu diesem Bereich findet sich in den Überlieferungen der Abteilung X, die innerhalb des MfS für die internationalen Beziehungen zuständig war. Diese systematische Sammlung enthält Unterlagen zu den Ein- und Ausreisebestimmungen aller sozialistischen Länder. Besondere Aufmerksamkeit genossen dabei jene Staaten, die über eine unmittelbare Grenze zu einem westlichen Staat verfügten.³⁴ Die veränderten Reisebestimmungen für ungarische Staatsbürger waren für das MfS unter zwei Aspekten interessant: Einerseits erfuhren DDR-Bürger, die ungarische Staatsbürger besuchten, von den dortigen sich allmählich entwickelnden größeren Reisefreiheiten und andererseits befürchtete das MfS, dass sich durch die Verordnungen zur Erleichterung der Ausreise auch die „Schleusungskriminalität“ verstärken würde, da an den Grenzen zugleich weniger streng kontrolliert wurde.

Nach mehrmonatigen Verhandlungen unterzeichnete man am 20. Juni 1969 in Ost-Berlin ein Abkommen im Geist des 1967 abgeschlossenen Vertrags über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand. Das Abkommen legte fest, dass sich die Staatsbürger der beiden Länder, wenn sie über die notwendigen Dokumente für einen Grenzübertritt verfügten, für 30 Tage im jeweils anderen Land aufhalten dürfen und für diesen Zeitraum kein Visum beantragen müssen. Ferner durften die Staatsbürger der beiden Länder bei einer Reise in einen dritten sozialistischen Staat ohne Transitvisum durch das Hoheitsgebiet des jeweils anderen Landes reisen.³⁵ Dennoch konnten die Bürger der DDR nicht frei und nach Belieben in die ungarische Volksrepublik einreisen, denn vor jeder Reise mussten sie aufs Neue einen Erlaubnisschein, die sogenannte Reiseanlage für den visafreien Reiseverkehr, beantragen, erst dann konnte die Reise bewilligt werden. Aus Sicht der beiden Staatssicherheitsorgane war das Entscheidende bei diesem Abkommen, dass die beiden Staaten die Weitergabe von Information zu Personen vereinbarten, deren Einreise nicht erwünscht war, oder deren Einreiseantrag sie entweder abgelehnt oder während des dreißigtägigen Aufenthalts aufgehoben hatten.

Der wichtigste Teil des Abkommens, der 1989 zentrale Bedeutung erhielt, war jedoch die Regelung, dass die beiden Vertragsparteien die Staatsbürger der jeweils anderen Vertragspartei ohne die entsprechenden gültigen Reisedokumente nicht in ein Drittland weiterreisen lassen sollten. Für die Situation 1989 sollte sich eine weitere zunächst unbedeutend erscheinende Formalität als wichtig erweisen: Man hatte nämlich festgelegt, dass das Abkommen – nach dem Notenwechsel, der die Ratifizierung festhielt – für unbefristete Zeit in Kraft treten sollte und seine Gültigkeit erst drei Monate nach Eingang einer schriftlichen Kündigung durch eine der Vertragsparteien verlöre. Trotz dieser

33 Auch vor den im Jahr 1969 unterzeichneten Abkommen waren Vereinbarungen zur visafreien Einreise für die Staatsbürger der beiden Länder in Kraft, zudem verfügte die Vereinbarung vom 15. März 1960 zur Aufhebung der Visapflicht für Inhaber von Diplomaten- und Dienstpässen sowie Reisepässen mit Dienstvisum über den Kreis der Begünstigten. Die im Touristenverkehr gültige Visafreiheit regelte das am 18. September 1963 abgeschlossene Übereinkommen, jedoch verloren beide Abkommen mit der Unterzeichnung vom 20. Juni 1969 ihre Gültigkeit.

34 Zum Beispiel: BStU MfS Abt. X. Nr. 819, Teil 1 von 2.; BStU MfS Abt. X. Nr. 819, Teil 2 von 2.; BStU MfS Abt. X. Nr. 804, Teil 2 von 2.

35 BStU MfS Abt. X. Nr. 804, Teil 2 von 2, S. 245–246, S. 256–261.

Regelung kündigte Ungarn am 10. September 1989 mit sofortiger Gültigkeit das Abkommen und ermöglichte so den DDR-Bürgern, die sich im Land aufhielten, die Ausreise nach Österreich.

Kooperationsvereinbarungen der Staatssicherheitsdienste

Für die Geschichte der Operativgruppe des MfS in Ungarn waren die Rahmenvereinbarungen der Zusammenarbeit zwischen den beiden Staatssicherheitsdiensten bestimmend. Jede Form der Kooperation und somit auch die Arbeit der Operativgruppe, basierte auf diesen allgemeinen Rahmenverträgen, die auch die konkrete Ausgestaltung der weiteren Zusammenarbeit, wie zum Beispiel den täglichen Kontakt und den ständigen Informationsaustausch bestimmten. Die Datierungen der drei Rahmenverträge lässt bereits erahnen, dass sie als Reaktion auf historische Ereignisse gar erst abgeschlossen oder neu verhandelt und bekräftigt wurde, um so die neuen, den aktuellen Herausforderungen entsprechenden Aufgaben und Kooperationsbereiche vertraglich festzuhalten. Die erste Vereinbarung entstand 1958 als Antwort auf die Konterrevolution in Ungarn, also auf die Revolution von 1956,³⁶ die zweite 1963, als die Staatssicherheitsorgane gemeinsam auf die durch den antifaschistischen Schutzwall ausgelöste neue Lage reagieren mussten.³⁷ Die Entstehung des dritten Abkommens indes hatte eine überaus interessante Geschichte: Nachdem 1973 der deutsch-deutsche Grundlagenvertrag in Kraft trat und Ungarn diplomatische Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland auf Botschaftsebene aufnahm, wurde keine neue Kooperationsvereinbarung unterzeichnet,³⁸ obwohl sich durch diese Veränderung durchaus „neue Kanäle der feindlichen Politik“ – wie es in der Rhetorik der Staatssicherheitsdienste hieß – hätten ergeben können. Im September 1974 hätte eine neue Vereinbarung zur Zusammenarbeit der beiden Sicherheitsbehörden unterzeichnet werden sollen, allerdings findet sich unter den erhalten gebliebenen Dokumenten keine Erklärung, warum es dazu schließlich nicht kam.³⁹ Der Text des Entwurfs stimmt fast wörtlich mit der schließlich 1981 unterzeichneten Vereinbarung überein. Das grundlegende Ziel des Abkommens bestand zwar noch immer darin, die gemeinsamen Aufgaben, vor allem im Bereich der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Spionage vertraglich festzuhalten, doch beschränkten sich die betreffenden Abschnitte auf die Formulierung von Grundprinzipien und allgemeinen Ansätzen und beinhalteten wenig Konkretes im Hinblick auf die gemeinsame Arbeit. In Bezug auf die Deutschen Urlauber in Ungarn ist jedoch ein Absatz interessant, in dem es heißt, dass Staatssicherheitsorgane die „Informationen über verdächtige Kontakte von Bürgern der VR Ungarn und der DDR zu Vertretern oder Bürgern kapitalistischer Staaten“ austauschen sollten.⁴⁰ In der Praxis bedeutet dies, dass die ungarische Staatssicherheit das Bruderorgan in der DDR benachrichtigen musste, wenn sie Kenntnis davon bekam, dass Bürger der DDR mit Bürgern der Bundesrepublik während ihres Urlaubs am Balaton miteinander in Kontakt traten.

Bereits in der Rahmenvereinbarung von 1958 einigten sich die beiden Parteien darauf, dass der Staatssicherheitsdienst des betreffenden Landes die in den befreundeten Ländern lebenden ungarischen beziehungsweise ostdeutschen Staatsbürger zu operativen

36 ÁBTL BM NKO 1.11.12. 550, Schachtel, 41-11-N-132/10-68.

37 ÁBTL BM NKO 1.11.12. 550, Schachtel, 41-11-N-32/12-68.

38 ÁBTL BM NKO 1.11.12. 541, Schachtel, Vereinbarung, S. 1.

39 ÁBTL BM NKO 1.11.12. 541, Schachtel, Vereinbarung.

40 ÁBTL BM NKO 1.11.12. 542, Schachtel, 41-N-183/17-9/1981.

Zwecken nutzen und zur Durchführung konkreter Aufgaben und zur besseren Ausnutzung ihrer Möglichkeiten Agenten dem jeweils anderen Land übergeben könne. Auch im operativ-technischen Bereich arbeiteten die beiden Staaten zusammen und unterstützten sich beispielsweise bei der Anfertigung von sogenannten Legalisierungsdokumenten.⁴¹

In der Vereinbarung von 1963 wurde festgestellt, dass sich im Bereich der Spionage die Aktivitäten der USA und der NATO gesteigert hätten, von Seiten der westdeutschen Dienste aber sei „eine besonders aktive und gefährliche, gegen unsere Länder gerichtete Tätigkeit“ zu erkennen.⁴² Mit der Errichtung des „antifaschistischen Schutzwalls“ am 13. August 1961 mussten die westlichen Geheimdienste zu einer anderen Arbeitsmethode übergehen – folglich war auch die Spionageabwehr der sozialistischen Länder gezwungen, neue Abwehrmethoden zu entwickeln. Als ein gravierendes Problem wurde ebenfalls der Umstand gesehen, dass als „Hauptmerkmal der Feindtätigkeit zur Unterminierung und Spaltung des sozialistischen Lagers [...] immer stärker die politisch-ideologische Diversion in den verschiedensten Formen in Erscheinung“ trete. Auch die Zahl der Spione und Agenten war angestiegen, was in erster Linie darauf zurückzuführen sei, dass „die Entwicklung unserer Beziehungen zu den kapitalistischen Ländern [...] die Möglichkeit für die feindlichen Geheimdienste, legale Eindringungskanäle zu benützen“ berge.⁴³

Neu aufgenommen hatte man in das Abkommen, dass die beiden Dienste auch bei der „operativen Kontrolle“ der ungarischen beziehungsweise ostdeutschen Staatsbürger, die in das jeweils andere Land einreisten, aktiv zusammenarbeiten sollten: „Das MfS und das MdI erweisen sich entsprechend den gegebenen Möglichkeiten gegenseitig auf konkrete Anforderung operative Unterstützung bei der Durchführung operativer Massnahmen gegenüber Bürgern beider Länder, die in das Gebiet des anderen Partners einreisen.“⁴⁴ Das Hauptziel der Kooperation in diesem Bereich wurde sogar noch konkreter festgehalten, nach dem „[z]ur Verhinderung der Republikflucht durch DDR-Bürger über das Territorium der VR Ungarn [...] das MdI weitere Massnahmen zur Verstärkung der Kontrolltätigkeit der Grenzschutzorgane“ trifft.⁴⁵ Darüber hinaus war in dieser Vereinbarung bereits von der saisonalen Anwesenheit eines operativen Mitarbeiters die Rede, womit der spätere Befehl des Ministers für Staatssicherheit zur Bildung der Operativgruppe inhaltlich bereits vorweggenommen wurde: „Zur Verbesserung der Absicherung des Touristenverkehrs sowie zur Prüfung der Möglichkeiten für die offensive operative Tätigkeit prüft das MfS die Zweckmäßigkeit der Stationierung eines operativen Mitarbeiters während der Touristensaison in der VR Ungarn.“⁴⁶

41 ÁBTL BM NKO 1.11.12. 550, doboz 41-11-N-132/10-68, S. 2–4.

42 ÁBTL BM NKO 1.11.12. 550, doboz 41-11-N-32/12-68.

43 eredeti német verziót kikeresni ezeknél.

44 ÁBTL BM NKO 1.11.12. 550, doboz 41-11-N-32/12-68, S. 3–4.

45 Ebd., S. 9–10.

46 Ebd., S. 10.

Die Operativgruppe des MfS in Ungarn

Eigenständige „Operativgruppen“ des MfS wurden 1964 in die Tschechoslowakei, nach Bulgarien und Ungarn entsandt. Ihre Hauptaufgabe bestand in der Überwachung von DDR-Touristen und darin Fluchtvorbereitungen möglichst im Ansatz zu verhindern.⁴⁷ Was die Reiseregeln betraf, zählte man Jugoslawien ebenfalls in die Kategorie „Westen“. Mit Rumänien, das sich zunehmend isolierte, gab es keine offiziellen staats-sicherheitsdienstlichen Beziehungen, somit setzte sich die „verlängerte Mauer“ in der Praxis aus den drei Operativgruppen in Ungarn, Bulgarien und der Tschechoslowakei zusammen.

Die Bildung dieser drei Operativgruppen, die auf die Kontrolle des ostdeutschen Fremdenverkehrs in den jeweiligen sozialistischen Ländern spezialisiert waren, wurde von Erich Mielke durch den insgesamt drei Seiten umfassenden Befehl Nr. 373/64 am 6. Mai 1964 veranlasst.⁴⁸ Dieser regelte bis zum Ende des Jahres 1989 die Tätigkeit und Rahmenbedingungen der im System der „verlängerten Mauer“ im Ausland eingesetzten Dienstleistungen.

Die Operativgruppen standen darüber hinaus in ständigem Kontakt mit den jeweiligen Staatssicherheitsorganen des betreffenden Landes und den in den DDR-Auslandsvertretungen getarnt arbeitenden MfS-Offizieren, das heißt zur „Operativgruppe allgemeinen Charakters“.⁴⁹ Zwar war die auf Überwachung von Touristen spezialisierte Gruppe mit den Residenturen, die für Spionageaufgaben zuständig waren, formal gleichrangig, die Akten legen jedoch nahe, dass die auf die Überwachung der Touristen spezialisierte Gruppe den in der Botschaft tätigen MfS-Leuten faktisch mehr oder minder übergeordnet war. Die in den Auslandsvertretungen getarnten Offiziere galten als die „echten Geheimagenten“, während die Operativgruppe „nur“ hunderttausende ostdeutsche Urlauber zu überwachen hatte und ihre Arbeitsbedingungen eher einem langen Urlaub ähnelten.

Die organisatorische Einbettung der Operativgruppen (OPG) änderte sich ab 1971 maßgeblich, denn in diesem Jahr wurde sie in die 1970 gegründeten HA VI und somit in die für Grenzkontrollen, Reise- und Touristenverkehr zuständige Dienstleistung eingegliedert. Innerhalb dieser Dienstleistung waren die OPG dem Bereich „Abwehr und Reisen/Tourismus Ost“ zugeordnet.⁵⁰ Die Operativgruppen des MfS arbeiteten auf der Grundlage der Kooperationsvereinbarungen, die mit den Organen des Innenministeriums des betreffenden Landes abgeschlossen worden waren, und genossen faktisch die vollständige Unterstützung der Dienste vor Ort. Die Kooperationen entwickelten sich bald zu Routinevorgängen. Die Mitglieder der Operativgruppen erhielten für ihre Treffen mit den IM konspirative Wohnungen, sogenannte T-Wohnungen (Treff-Quartiere),

47 Domnitz, Christian: Kooperation und Kontrolle. Die Arbeit der Stasi-Operativgruppen im sozialistischen Ausland, Göttingen. 2016.; Slachta, Krisztina: Megfigyelt szabadság. A keletnémet és magyar állambiztonsági szervek együttműködése a Kádár-kori Magyarországon 1956–1990, ABTL – Kronosz, Budapest–Pécs 2016.

48 Die mit der Verhinderung der vermeintlichen Fluchtversuche betrauten Operativgruppen arbeiteten nach dem Befehl des Ministers für Staatssicherheit Erich Mielke aus dem Jahr 1964 und der zugehörigen Anweisung von 1970. BStU MfS BdL Nr. 000887 sowie BStU MfS BdL Nr.000888.

49 Die aus den Hauptamtlichen der Spionageabwehr, also der HA II bestehende allgemeine Operativgruppe war fast in jedem befreundeten Land tätig. Sie übernahm dort hauptsächlich nachrichtendienstliche Aufgaben, während jene Gruppen der HA VI, die speziell in diesen drei Ländern tätig waren, sich ausschließlich damit beschäftigten, die sich dort aufhaltenden DDR-Bürger zu überwachen und ihre Flucht zu verhindern.

50 Tantzsch, 2005, S.27; zum Beispiel: BStU MfS HA XX. Nr. 8452, S. 92–98, BStU MfS HA VI, Nr. 13910, S. 47.

technische Mittel für Abhöraktionen, Personenkraftwagen mit lokalem Kennzeichen sowie Ausweise, die ihnen den Zugang zu den Gebäuden der Staatssicherheit und des Innenministeriums gewährleisteten.⁵¹ Die „Bruderorgane“ gewährleisteten jedoch nicht nur materielle Unterstützung, sondern waren darüber hinaus auch bei der Beschaffung von Informationen behilflich und gaben beispielsweise Angaben zu Ein- und Ausreisetterminen sowie zum Aufenthalt von Touristen aus der Bundesrepublik über die offiziellen Kanäle zur Informationsabfrage der Abteilungen für internationale Beziehungen weiter.⁵² In den meisten Fällen wurden die Operativgruppen eingesetzt, um ostdeutsche Staatsbürger, die in der DDR unter operativer Kontrolle, sprich ständiger Überwachung standen, während ihres Urlaubs zu observieren. In diesen Fällen meldete die Staatssicherheit die Ankunft der zu beobachtenden Person und ihre vermeintlichen Fluchtab-sichten an den Staatssicherheitsdienst des betreffenden Bruderstaates sowie an die dortige Operativgruppe voraus.⁵³

Das Hauptquartier der Operativgruppen befand sich jeweils in der Landeshauptstadt, MfS-Offiziere arbeiteten während der touristischen Hauptsaison in den wichtigsten Fremdenverkehrszentren. Da die Arbeit der Operativgruppen zunehmend an Bedeutung gewann und folglich auch der Personalbestand stetig wuchs, wurde in den Hauptstädten der befreundeten Staaten ständige Hauptquartiere eingerichtet.⁵⁴ Die Aufgabe der MfS-Mitarbeiter, die das gesamte Jahr vor Ort waren, bestand darin, die Sommersaison vorzubereiten, den Kontakt zur Botschaft der DDR und den lokalen Organen des Innenministeriums zu halten und die in dem jeweiligen Land beschäftigten DDR-Bürger und DDR-Studenten zu überwachen, beziehungsweise unter ihnen IM anzuwerben.⁵⁵

Ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre ist zu beobachten, dass unter den im jeweiligen Land lebenden DDR-Bürgern immer mehr Inoffizielle Mitarbeiter geworben wurden, sodass sich diese letztlich häufig gegenseitig beobachteten. In Ungarn war die vorrangige Aufgabe dieser MfS-Spitzel jedoch zu dieser Zeit nicht mehr die Touristenbeobachtung, sondern die Beobachtung der gesellschaftlichen Veränderungen im Land. Die IM waren beauftragt, ein zuverlässiges Stimmungsbild zu erstellen und dabei ein besonderes Augenmerk auf die zunehmend liberaleren wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse im Lande sowie die sich wandelnde allgemeine Stimmung der Bevölkerung zu legen.⁵⁶

Nicht selten wurden Verdächtige, die durch mehrere Länder reisten, mithilfe der Staatssicherheitsdienste des jeweiligen Landes von allen Operativgruppen sowohl auf der Hinfahrt als auch der Rückfahrt streng überwacht, um so eine lückenlose Überwachung zu gewährleisten. Ähnlich wie bei der Überwachung der als verdächtig geltenden Urlauber erhielten die örtlichen Innenministerien auch über die Tätigkeit der – häufig nur vermeintlichen – „Menschenhändler“ vorab Hinweise des MfS, was dann zu gemeinsam durchgeführten Überwachungsaktionen führte, um Fluchthelfer festzunehmen zu können.⁵⁷

Das Vorgehen der Stasi gegen Personen, die der Spionage oder des Verrats von Staatsgeheimnissen verdächtigt wurden, ähnelte dem Vorgehen, das die Stasi in Fällen einleitete, in denen man von einer Fluchtab-sicht ausging. Der wichtigste Unterschied bestand

51 Zum Beispiel: BStU MfS HA XX, Nr. 8452, S. 96–98; BStU MfS HA VI, Nr. 14052, S. 119–125.

52 MfS Abt. X. sowie BM NKO.

53 Zum Beispiel: BStU MfS HA VI, Nr. 4434.

54 Zum Beispiel: BStU MfS HA XX, Nr. 18345, S. 14–33; BStU MfS HA VI, Nr. 13715.

55 Zum Beispiel: BStU MfS SdM Nr. 1435; BStU MfS HA VI, Nr. 17027; BStU MfS HA VI, Nr. 17030.

56 Zum Beispiel: BStU MfS AIM 15610/91, „Klaus Heinig“; BStU MfS AIM 12945/91, „Claudia Kaufmann“; BStU MfS AIM 6084/88, „René“

57 Die Fluchthelfer wurden im Sprachgebrauch des MfS als kriminelle Menschenhändlerbanden bezeichnet, in der Praxis wurden sie mit der Abkürzung KMHB genannt.

jedoch darin, dass die Operativgruppen die Überwachung der DDR-Bürger auf dem Gebiet Ungarns und der übrigen betroffenen Länder praktisch vollkommen ungehindert durchführen konnten. Im Sinne der bereits erläuterten Vereinbarungen hatten sie nur kein Vollzugsrecht, was in der Praxis bedeutete, dass sie ihre eigenen Staatsbürger auf dem Gebiet des jeweiligen Landes nicht festnehmen konnten. Deswegen benötigten sie bei der Überwachung auch keine aktive Unterstützung vonseiten der „Bruderorgane“, denn die gesammelten Informationen wurden in der DDR gegen die überwachte Zielperson verwendet. Der illegale Grenzübertritt stellte eine Straftat im jeweiligen Land dar und wurde von den örtlichen Sicherheitsbehörden verfolgt. Personen, die eine Grenzverletzung begingen, wurden von den Mitgliedern der Grenzwaache vor Ort festgenommen und den lokalen Organen des Innenministeriums übergeben, die die festgenommenen Personen dann gemäß den Rechtshilfeabkommen und entsprechend weiterer Kooperationsvereinbarungen den dortigen Vertretern des MfS übergaben.⁵⁸ Mit Personen, die aufgrund eines illegalen Grenzübertritts festgenommen wurden, beschäftigten sich jedoch nicht die Mitarbeiter der Operativgruppe, denn die diesbezügliche Zusammenarbeit wickelten die Untersuchungsabteilungen der beiden Staatssicherheitsorgane untereinander ab. Auch in Ungarn wurden die beiden Aufgaben in der Praxis zunehmend voneinander getrennt gehandhabt.

Die Intensität der Kooperation zwischen den beiden Staatssicherheitsdiensten weist in ihrem historischen Verlauf beträchtliche Schwankungen auf. Die ersten gut anderthalb Jahrzehnte in der Tätigkeit der 1964 gegründeten Diensteinheit waren durch die saisonale Anwesenheit im Land und einen intensiven Kontakt zum ungarischen Partner gekennzeichnet. Die ungarische Staatssicherheit unterstützte die Stasi bei der Kontrolle der ost- und westdeutschen Touristen, die in Ungarn ihren Urlaub verbrachten, durchaus aktiv: Die ersten Jahre können somit als Periode betrachtet werden, in der die Zusammenarbeit auf wirklicher Gegenseitigkeit beruhte. Die für Ungarn zuständige Operativgruppe arbeitete in den ersten Jahren nach ihrer Gründung auf einem für sie nahezu unbekanntem Terrain und ohne die Rahmenbedingungen, die sich im System der „verlängerten Mauer“ erst noch herausbilden sollten. Die ungarische MfS-Operativgruppe war aus diesem Grund unbedingt auf die Hilfe der ungarischen Geheimpolizei vor Ort angewiesen. In der Anfangsphase bemühte man sich gemeinsam darum, Informationen über deutsch-deutsche Urlaubertreffen, geplante Fluchtversuche und Aktionen von Fluchthelfern zu beschaffen.⁵⁹

In der Gründungsphase in den 1960er Jahren beobachteten auch die ungarischen Staatssicherheitsorgane praktisch unabhängig von der Kooperation mit der Stasi die in Ungarn eintreffenden ost- und westdeutschen Touristen sowie darüber hinaus die Leiter und Mitarbeiter von Gaststätten und Pensionen, aber auch die Eigentümer von Privatunterkünften, wo auch Touristen aus dem Westen, also zum Beispiel auch BRD-Bürger anzutreffen waren. In den 1960er Jahren deckte sich die Kooperation mit der Stasi in diesem Bereich noch mit dem Interessen- und Aufgabenbereich der ungarischen Staatssicherheit. Die gemeinsamen Erfahrungen aus dieser Kooperationsphase bildeten die Grundlage für die spätere, systematischere und professionalisierte Arbeit der Operativgruppen, die auf eine möglichst umfassende staatssicherheitsdienstliche Kontrolle ab-

58 Zum Beispiel: ÁBTL 3.1.9. V-164019 Carola S. vizsgálati dossziéja. [Untersuchungsakte von Carola S.]; BStU MfS AP 16248/84; BStU MfS BV KMSt 2496/83.

59 Zum Beispiel: ÁBTL 3.1.5. O-13535 „Berlini“ személyi dosszié [Personalakte „Berlini“]; BStU MfS BV Halle AOP 255/67; BStU MfS BV Halle AOP 255/67 Beiakte; BStU MfS AP 14896/76; BStU MfS HA XX., Nr. 8900.

zielte. Während in den 1960er Jahren die familiären und freundschaftlichen Treffen zwischen Ost- und Westdeutschen am Balaton größtenteils im Geheimen stattfanden und aufmerksam von beiden Staatssicherheitsdiensten begleitet wurden, verliefen sie in den 1980er Jahren schon vollkommen offen. Die Reisen organisierten – und finanzierten – meist die westdeutschen Verwandten, und die Familien wohnten häufig in einer Unterkunft zusammen.

Der wichtigste Wendepunkt in der Geschichte der Operativgruppen war die Umstrukturierung im Jahr 1971, die zur Folge hatte, dass die Leitung der Dienstseinheiten im Ausland nun der neu gegründeten HA VI oblag. Die Schaffung und Umstrukturierung der neuen Hauptabteilung war nötig geworden, um eine intensivere und umfassendere Kontrolle des Tourismus und Reiseverkehrs in die DDR und aus der DDR gewährleisten zu können. Mit der neuen institutionellen Verankerung der Operativgruppen wurde ein weiterer Schritt zur Perfektionierung des Systems der „verlängerten Mauer“ unternommen. Im Anschluss an die veränderte Eingliederung der Operativgruppen in die Sicherheitsarchitektur der Stasi ist eine ganze Serie von Maßnahmen zur systematischen Aufklärung von Fluchtvorhaben innerhalb der ostdeutschen Bevölkerung sowie die detaillierte Planung und Durchführung der saisonalen staatssicherheitsdienstlichen Arbeit im Ausland zu beobachten. In der ersten Hälfte der 1970er richteten sich die Bemühungen der Operativgruppen auf die Professionalisierung ihrer Arbeit, inhaltlich oblag ihr die Aufklärung der sogenannten feindlichen politisch-ideologischen Diversion. In der stetig wachsenden Menge an Informationen überwogen bald die Angaben zu belanglosen und absolut unschuldigen Gesprächen und Kontaktaufnahmen zwischen Ost- und Westdeutschen, während sich die Zahl der Angaben zu geplanten Fluchtversuchen stetig verringerte. Aus dieser neuen Entwicklung wird deutlich das Bemühen der Stasi ersichtlich, die eigenen Bürger bei ihrem Urlaub umfassend und flächendeckend zu beobachten und somit das in der DDR bereits bestehende umfassende Überwachungssystem durch das System der verlängerten Mauer über die Staatsgrenzen hinaus auch in den Urlaubsländern zu installieren.

Anhand der überlieferten Unterlagen in den zwei Archiven der Staatssicherheitsdienste ist es nicht gelungen, den genauen Zeitpunkt festzustellen, ab dem sich der Leiter der Operativgruppe und seine unmittelbaren Mitarbeiter – in der Regel zwei bis drei hauptamtliche Offiziere sowie ihre Familien – bereits über das ganze Jahr in Budapest aufhielten. 1975 wurde zwar geplant, dass der Leiter der Diensteinheit von Siófok nach Budapest ziehen sollte, um so leichter den Kontakt zu den ungarischen Verbindungsoffizieren pflegen zu können, der Plan wurde jedoch nicht verwirklicht. Mit Sicherheit erfolgte diese Veränderung in der ersten Hälfte der 1980er Jahre.⁶⁰

Nachdem sich die Tätigkeit der Operativgruppe professionalisiert hatte, veränderte sich zusehends auch die Zusammenarbeit der beiden Bruderorgane, denn die von der Stasi in Ungarn eingesetzten MfS-Offiziere der HA VI waren zunehmend weniger auf die Hilfe der ungarischen Staatssicherheit angewiesen. Die Tätigkeit der Diensteinheit verlief im Laufe der 1970er Jahre immer reibungsloser und unabhängiger von den ungarischen Organen. Diese Entwicklung setzte sich bis zum Ende der 1980er Jahre fort. Zugleich zeichneten sich in Ungarn und der DDR unterschiedliche sicherheitspolitische Tendenzen ab. Während in Ungarn eine nachlassende Intensität bei den Grenzkontrollen zu verzeichnen war, pochte man auf ostdeutscher Seite hingegen auf strengere Kontrollen. Diese gegenläufige Entwicklung drohte die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Bruderstaaten Ende der 1980er Jahre auf eine harte Probe zu stellen.

60 Siehe: BStU MfS HA VI, Nr. 17030, S. 70; BStU MfS Abt. X., Nr. 1631, S. 56.; BStU MfS KS 23802/90, S. 6, S. 72–76.

Die offiziellen Vertreter der DDR und die MfS-Mitarbeiter erwarteten von den ungarischen Staatsbürgern, insbesondere von den staatlichen Angestellten im Bereich des Fremdenverkehrs, gewissermaßen von den eigenen wirtschaftlichen Vorteilen durch den Tourismus abzusehen und stattdessen die Verhinderung von Treffen zwischen ost- und westdeutschen Touristen im Geiste der Solidarität unter den sozialistischen Ländern als übergeordnete Aufgabe anzuerkennen. In den 1980er Jahren richtete sich die Aufmerksamkeit der ungarischen Staatssicherheit jedoch bereits mehr auf die Aufklärung von Straftaten, die sich im Zusammenhang mit dem Tourismus ereigneten, wie etwa Diebstähle, Wirtschafts-, Devisen- und Zollvergehen oder die Ergreifung von Schmugglerbanden.

Die von der Operativgruppe des MfS in Ungarn beschäftigten IM lassen sich in drei Hauptkategorien unterteilen: In den Jahren von 1964 bis 1989, und somit über die gesamte Dauer der Arbeit der Operativgruppen, existierte das saisonal eingesetzte, „klassische“ IM-Netzwerk, das aus einer Gruppe von IM als Reisebegleitern, RDDR⁶¹-Mitarbeitern, IM, die selber Urlaub machten, sowie hauptamtlichen Offizieren und FDJ-Mitgliedern der Stasi, die ebenfalls am Balaton Urlaub machten und praktisch nebenbei auch die Mitbürger bespitzelten, bestand. Die zweite Kategorie von IM-Mitarbeitern innerhalb des IM-Netzes bildeten die sogenannten hauptamtlichen IM, die HIM, also die hauptamtlichen inoffiziellen Mitarbeiter, die mit der Zeit vermehrt eingesetzt wurden. Parallel dazu stieg die Zahl der Informanten, die saisonal am Nord- und Südufer des Balatons eingesetzt wurden. Die dritte Gruppe innerhalb der in den Operativgruppen eingesetzten inoffiziellen Mitarbeiter bestand aus DDR-Bürgern, die ihren festen Wohnsitz in Ungarn hatten und beispielsweise dort studierten, im Außendienst arbeiteten oder sich nach einer Eheschließung dort niedergelassen hatten.

Für die zweite Hälfte der 1980er Jahre lassen sich somit zwei unabhängig voneinander funktionierende IM-Netzwerke ausmachen: Zum einen das Netzwerk der IM, die saisonal am Balaton aktiv waren und nur die Wochen der Urlaubssaison dort eingesetzt wurden. Zu diesem Netzwerk gehörten auch die sogenannten hauptamtlichen inoffiziellen Mitarbeiter, die HIM, die zwar in einer Hauptanstellung – an einem getarnten Arbeitsplatz – arbeiteten, doch ebenfalls nur einige Wochen, maximal anderthalb Monate während einer Saison am Balaton verbrachten. Das andere Netzwerk war hingegen das ganze Jahr über aktiv und rekrutierte sich aus DDR-Bürgern, die in Ungarn lebten. Ihre Führungsoffiziere hielten sich ganzjährig in Budapest auf. Der Ausbau dieses Netzwerkes begann Mitte der 1980er Jahre, und wie aus den Arbeitsakten ersichtlich ist, bestand seine Aufgabe weniger darin, die DDR-Bürger in ihrem Urlaub zu beobachten, als vielmehr über die politischen Veränderungen und die allgemeine Stimmung in Ungarn zu berichten. Zudem berichteten IM des MfS, die längere Zeit in Ungarn arbeiteten, ohnehin eher über ihre eigenen – häufig ebenfalls als IM angeworbenen – Kollegen und deren Westkontakte, als über andere Landsleute, mit denen sie dienstlich in Kontakt kamen. In den Unterlagen zur Zusammenarbeit der zwei Staatssicherheitsdienste ist jedoch kein Hinweis darauf zu finden, dass das ungarische Innenministerium Kenntnis von der genauen Arbeit oder der Größe des ständig im Lande tätigen IM-Netzwerkes des DDR-Staatssicherheitsdienstes gehabt hätte.

Der Operativgruppe des MfS in Ungarn kam aus der Sicht der ungarischen Staatssicherheit vor allem deshalb eine besondere Bedeutung zu, weil sich die Zusammenarbeit der zwei Dienste im Vergleich zu den anderen Kooperationen um vieles aktiver und intensiver gestaltete, auch wenn die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organen mit der

61 Das Reisebüro der DDR.

Zeit zunehmend asymmetrischer wurde. Die Operativgruppen der DDR-Staatssicherheit konnten in den befreundeten Ländern – mit Ausnahme von Rumänien und Jugoslawien – zunehmend eigenständiger arbeiten. Die Kooperation verschob sich sowohl unter quantitativen als auch qualitativen Gesichtspunkten: In der gesamten Periode nahmen die Informationsanfragen vonseiten der Stasi zu, parallel dazu wurden auch die Kooperationen zwischen den beiden Diensten immer intensiver, aktiver und professioneller. Für eine fundierte Beurteilung, welches Gewicht die Kooperationen mit den Bruderorganen aus Sicht der ungarischen Staatssicherheit hatten, wären jedoch die gesamten bilateralen staatssicherheitsdienstlichen Kooperationen Ungarns einer systematischen historischen Aufarbeitung zu unterziehen. Man kann jedoch festhalten, dass es in der Geschichte der Staatssicherheits- und Geheimdienste außerordentlich selten vorkam, dass ein Dienst, der eigentlich für die innere Sicherheit eines Staates zuständig war, in einem solchen Maße im Ausland, noch dazu auf dem Territorium eines befreundeten Landes präsent war, um dort seine eigenen Staatsbürger oder die eines dritten verbündeten Landes zu überwachen und auf diese Weise mit den Mitteln der klassischen nachrichtendienstlichen Arbeit in dem verbündeten Staat zu agieren.

Bei der Forschungsarbeit bereitete das Sammeln und Vergleichen der statistischen Angaben die größte Schwierigkeit. Zwar stehen uns Statistiken über den Tourismus aus der betreffenden Zeit zur Verfügung, doch ist festzustellen, dass die Angaben, die sich auf den Fremdenverkehr der beiden Länder beziehen, nicht übereinstimmen, sondern die Angaben zum Tourismus und Grenzverkehr bei den beiden Staatssicherheitsorganen voneinander abweichen. Auch die Zusammenstellung valider Zahlen, die Auskunft über die staatssicherheitsdienstliche Tätigkeit, die Straftaten im Zuständigkeitsbereich der Untersuchungsabteilungen, weitergeleitete Informationen und über die in Ungarn gefassten DDR-Bürger geben sollten, war mit Schwierigkeiten verbunden. Man würde annehmen, dass die Staatssicherheitsdienste aufgrund ihrer Mitarbeit bei der Kontrolle des Reiseverkehrs über die genauesten Informationen verfügten, und doch waren in fast jedem gesichteten Dokument andere Angaben aufgeführt. Häufig werden innerhalb ein und desselben Berichts andere, oft sogar widersprüchliche Zahlen aufgeführt, was angesichts der Pedanterie, für die das MfS ja sonst bekannt ist, doch verwundert. So war es für mehrere Jahrgänge und Tatbestände nicht möglich, zahlenmäßige Angaben zu ermitteln, da in manchen zusammenfassenden Berichten etliche Angaben nur bruchstückartig enthalten sind ohne vergleichbare Angaben über Zeiträume und Delikte. Aufgrund der lückenhaften und unvollständigen Überlieferung des MfS-Schriftgutes zu den in Ungarn festgenommenen DDR-Bürgern ist eine präzise Datenerhebung über den gesamten Zeitabschnitt nicht möglich. Angaben über Todesopfer sind in den Unterlagen über die Zusammenarbeit der beiden Staatssicherheitsdienste mit einer einzigen Ausnahme nicht vorhanden. Es handelt sich dabei um den Todesfall von Kurt-Werner Schulz am 21. August 1989, wobei Unterlagen dazu nur in den Akten der DDR-Staatssicherheit zu finden sind.⁶²

62 Im Anhang siehe eine zusammenfassende Tabelle aller erfassten Daten. Siehe zu Kurt-Werner Schulz: <https://todesopfer.eiserner-vorhang.de/articlemd/305-kurt-werner-schulz/>.

Der Anfang vom Ende: 1989

Die Veränderungen der späten 1980er Jahre schlugen sich auch in der Korrespondenz der Abteilungen nieder, die den Informationsaustausch zwischen den beiden Diensten abwickelten. So lässt sich eine nachlassende Sorgfalt der ungarischen Staatssicherheit bei der Überwachung ostdeutscher Urlauber und darüber hinaus eine Verschiebung des Ermittlungsinteresses konstatieren: Die Anfragen des ungarischen Staatssicherheitsdienstes bezogen sich zunehmend auf die Reisen oppositioneller Personen. In der Tätigkeit der Stasi zeichnet sich hingegen ein geradezu gegenläufiger Prozess ab: In den Jahren nach dem Mauerbau standen die in befreundete sozialistische Länder Reisenden unter genauer Beobachtung. Deren Überwachung gestaltete sich aber mit der Ausweitung des Tourismus schwierig. In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre verstärkte das MfS seine Bemühungen zur Überwachung des Reiseverkehrs und im Jahr 1989 der Fluchtbewegung nach Ungarn. Demgegenüber hatte die ungarische Staatssicherheit 1989 kaum noch Interesse geschweige denn Kapazitäten, sich dem Zustrom von DDR-Bürgern wirklich annehmen zu können. Im Zuge der sich überstürzenden Ereignisse in und außerhalb Ungarns spielte das Schicksal der DDR-Bürger weder im Bewusstsein der politischen Akteure Ungarns noch in der ungarischen Presseberichterstattung oder der Öffentlichkeit Ungarns eine so große Rolle, wie es rückblickend in der Erinnerung scheint.

Indes wurde die Frage nach dem richtigen Umgang mit all jenen Staatsbürgern, die sich in Ungarn aufhielten oder dorthin reisen wollten, für die DDR zur wichtigsten Angelegenheit des Sommers 1989. Immer mehr Bürger der DDR trafen als Touristen in Ungarn ein und weigerten sich in großer Zahl am Ende der Urlaubszeit nach Hause zurückzukehren. Die Existenz der DDR hing seit jeher davon ab, dass sie ihre Bürger im Land behielt. Das war ohne die aktive und tatkräftige Unterstützung der übrigen sozialistischen Länder nicht zu leisten. Als Ungarn die weitere Kooperation in dieser Frage verweigerte und seine westliche Grenze öffnete, brach die DDR nach kurzer Zeit zusammen. Rückblickend lag die Stasi also durchaus richtig, als sie jene Orte außerhalb der Grenzen der DDR, an denen ihre Bürger Westkontakte pflegten und Fluchtwege erkundeten als gefährliche Gebiete einschätzte. Das System der „verlängerten Mauer“ konnte nur funktionieren, solange es darin keine Lücke gab. Der ungarische Sommer nahm bereits die Ereignisse des Herbstes 1989 vorweg: Als die Anzahl der Protestierenden einen kritischen Punkt erreichte und die Menschenmassen nicht mehr von den Straßen, Plätzen und Grenzübergangsstellen vertrieben werden konnten, brachen Staat und Staatssicherheit zusammen.

Der Weg zur Grenzöffnung

Nachdem Ungarn am 2. Mai 1989 damit begonnen hatte an der ungarisch-österreichischen Grenze den Eisernen Vorhang zu durchlöchern, bereitete die Fluchtwelle von DDR-Bürgern nach Ungarn das Finale der vierzigjährigen Existenz des SED-Staates. Zudem hatte Ungarn als erstes Land unter den Staaten des Warschauer Pakts am 14. März 1989 die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet und diese Entscheidung auch öffentlich bekannt gemacht.⁶³ Die bis dahin gängige Praxis, DDR-Grenzverletzer

⁶³ Gesetzesdirektive Nr. 15 des Jahres 1989 über die Verkündung des am 28. Juli 1951 angenommenen Abkommens hinsichtlich der Situation von Flüchtlingen sowie des Protokolls, das am 31. Januar 1967 in Bezug auf die Situation von Flüchtlingen verfasst wurde.

auszuliefern, änderte sich durch den Beitritt Ungarns zur Genfer Konvention grundlegend.

Unter Ausreisewilligen in der DDR wuchs die Besorgnis, die Partei- und Staatsführung könnte die Ausreisemöglichkeiten nach Ungarn drastisch beschränken und ihnen so den Ausweg über Ungarn abschneiden. Viele von ihnen versuchten ihre Ausreise auf einem legalen Weg zu erzwingen, indem sie in der westdeutschen Botschaft in Budapest nach Möglichkeiten der Ausreise in die Bundesrepublik suchten. Bis zum Sommer 1989 hatte sich Rechtsanwalt Wolfgang Vogel als DDR-Regierungsbeauftragter darum bemüht, individuelle Fälle von Botschaftsflüchtlingen kontinuierlich und möglichst ohne Aufsehen zu regeln.⁶⁴ Mit dieser Art der Problembehandlung war jedoch der rasant anwachsenden Zahl von Ausreisewilligen bzw. Botschaftsflüchtlingen schon bald nicht mehr beizukommen. Vor allem in Ungarn bzw. Budapest ließ die Dynamik der Ereignisse solche „diskreten“ Maßnahmen nicht mehr zu. Über diese punktuellen und auf das Eingreifen einzelner zurückführenden Eingriffe hinaus sahen sich die drei betroffenen Staaten nun gezwungen, praktikable Konzepte zur Lösung der Krise zu erarbeiten, was sich in Anbetracht der Positionierung der DDR schwierig gestaltete.

Die ungarische Regierung ging außerordentlich vorsichtig vor und war bemüht, möglichst wenig Verantwortung bei der Lösung des Problems zu übernehmen. Gegenüber den deutschen Verhandlungspartnern bemühten sich die Vertreter der ungarischen Seite darum, den Anschein zu erwecken, sie verträte eine möglichst neutrale Position. Es war jedoch bald unschwer zu erkennen, dass die ungarische Regierung um eine Lösung bemüht war, die in erster Linie den Interessen der Bundesrepublik entsprach. Das Einzige, worauf sich alle beteiligten Seiten – ausgenommen die auf ihre Übersiedlung wartenden DDR-Bürger – von Anfang an einigen konnten, war die Ansicht, dass die Ausreisewelle prinzipiell nicht zur Überwindung der inneren Probleme der DDR beitragen könne. So erklärte der Leiter des Kanzleramts, Staatssekretär Walter Priesnitz, vor der deutschen Presseöffentlichkeit, dass die Menschen nach Möglichkeit dort bleiben sollten, wo sie seien, damit die Wiedervereinigung nicht in der Bundesrepublik erfolge.⁶⁵ Ähnlich äußerten sich auch der SPD-Vorsitzende Hans-Jochen Vogel und der für die Presseangelegenheiten der Regierung Kohl zuständige Minister Hans Klein.⁶⁶ Die oft entgegengesetzte Auffassungen vertretenden politischen Kräfte in Westdeutschland stimmten darin überein, dass im Interesse der langfristigen Lösung der Krise Reformen innerhalb der DDR erforderlich seien.⁶⁷ Für Letzteres boten Gorbatschows Perestroika und der Wandel in Ungarn einen durchaus überzeugenden Bezugsrahmen.

In Ost-Berlin und Bonn war man sich darin einig, dass das übergeordnete Ziel die Eindämmung der Flüchtlingsströme sein müsse. Die Führung der bundesdeutschen Vertretung in Budapest ersuchte das ungarische Außenministerium daher mehrmals darum, die sich in Ostdeutschland verbreitenden Falschinformationen über einen gefahrenlosen und komplikationsfreien Grenzübertritt in Ungarn richtigzustellen und Personen, die be-

64 Hanns Jürgen Küsters/Daniel Hofmann (Hrsg.): Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90. Dokumente zur Deutschlandpolitik, München 2005, S. 42.

65 Die Tageszeitung, 9. August 1989.

66 Bericht des Budapester Botschafters der Bundesrepublik Deutschland Alexander Arnot, Budapest, 23. August 1989, PA AA, B85. 2340E, 513-542-15/3, Buda. Hilfe für Deutsche aus DDR und Ost-Berlin. Zufluchtsuchende in der Botschaft Budapest, 12.–31. August 1989.

67 Erklärung von L. Peter Lohauß, Vorsitzender der West-Berliner Grünen, Berliner Zeitung, 19. August 1989.

absichtigten, in den Westen zu flüchten, aufzufordern, von unüberlegten Versuchen abzulassen.⁶⁸ Die Bonner Diplomaten mahnten zur Vorsicht, um bei den Flüchtlingen in Ungarn den Eindruck zu vermeiden, sie seien bereits mit einem Bein im Westen. In ihren Berichten machten sie darauf aufmerksam, dass die Kontrollen im westlichen Grenzabschnitt entgegen anders lautenden Behauptungen nicht eingestellt worden seien und Grenzverletzer auch weiterhin mit dem Einschreiten der Behörden zu rechnen hätten. Die ungarischen Behörden hätten vielmehr – parallel zum Abbau des Eisernen Vorhangs – strengere Kontrollen im Landesinneren eingeführt.⁶⁹ Die Mitarbeiter des Außenressorts indes empfahlen, regulierend in die Presseberichterstattung einzugreifen bzw. mittels Hintergrundgesprächen die Nachrichten zu differenzieren und so mit falschen Vorstellungen über die Innen- und Außenpolitik Ungarns auszuräumen. Gleichzeitig hielten sie es für wünschenswert, dass in den gedruckten und elektronischen Medien den Nachrichten über die Botschaftsflüchtlinge kein besonderer Platz eingeräumt werde.⁷⁰

Im internen Meinungsaustausch war man im Auswärtigen Amt der Meinung, dass die von der ungarischen Seite verfolgte Praxis den öffentlichen politischen Erklärungen widerspräche. Vorläufig könne man in Bezug auf Ungarn nur in Anführungszeichen von „Demokratisierung“ und „politischer Öffnung“ sprechen. Der Widerspruch zwischen den lancierten Parolen und der politischen Realität würde bei den nach Ungarn strömenden Menschen, die dort eine den rechtsstaatlichen Normen entsprechende Behandlung erhofften, zwangsläufig zu Enttäuschungen führen.⁷¹ Es wurde schließlich der ungarische Botschafter einbestellt, um ihn auf die Widersprüche zwischen den in der Presse verkündeten Zuständen und der tatsächlichen Situation an der Grenze hinzuweisen. Man sei der Meinung, dass das von Ungarn vermittelte Bild dazu geeignet sei, bei den Ostdeutschen irrealen Erwartungen zu wecken.⁷²

Anfang August erreichte die Anzahl der DDR-Flüchtlinge eine kritische Zahl. Die westdeutsche Botschaft mietete Wohnungen für Familien an, der Malteser Hilfsdienst und das Rote Kreuz richteten Flüchtlingslager ein. Die angespannte Situation mündete schließlich im Paneuropäischen Picknick bei Sopron nahe der Grenze. Von da an überschlugen sich die Ereignisse. Die Idee, ein Picknick an der Grenze als Demonstration der mitteleuropäischen Völker und Gemeinschaften für ein freies Europa abzuhalten, stammte von der Ortsgruppe des Ungarischen Demokratischen Forums (MDF) aus Debrecen, die die Soproner Oppositionellen für die Veranstaltung gewinnen konnten. Für das Treffen der Bewohner aus den österreichischen Nachbardörfern und aus Sopron wurde ein kleiner seit 1949 gesperrter Grenzabschnitt an der alten Landstraße nach Bratislava (Pressburg) ausgewählt. Die Organisatoren konnten nicht nur die Leiter der

68 Botschafterbericht, Budapest, 17. Mai 1989, PA AA, B85. 2338E, 513-542-15/3, Buda. Hilfe für Deutsche aus DDR und Ost-Berlin. Zufluchtsuchende in der Botschaft Budapest, Ab 1988–24. Juli 1989.

69 Bericht von Alexander Arnot, Budapest, 17. Mai 1989, PA AA, B85, 2338E, 513-542-15/3, Buda. Hilfe für Deutsche aus DDR und Ost-Berlin. Zufluchtsuchende in der Botschaft Budapest. Ab 1988–24. Juli 1989.

70 Aufzeichnung von Günter Mulack, Stellvertretender Referatsleiter in der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts, Bonn, 24. Mai 1989, PA AA, 139.939E, 214-321.11, Ung. BM [Bundesminister] Reise nach Ungarn an 09.06.89. anlässlich der Eröffnung des Büros der Friedrich-Neumann-Stiftung.

71 Bericht der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Budapest, 19. Juli 1989, PA AA, 214. 139.946E. 214-366, Ung. Zufluchtsuchende Deutsche aus der DDR.

72 Aufzeichnung. Auswärtiges Amt, Bonn, 5. Juli 1989. PA AA, 214. 139.946E. 214-366. Ung. Zufluchtsuchende Deutsche aus der DDR.

Grenztruppen und der örtlichen Grenzwa­che überzeugen, sondern sogar Otto von Habsburg und Imre Pozsgay, den damaligen Staatsminister in Ungarn, als Schirmherren für die Idee gewinnen. Die genaue Teilnehmeranzahl ist bis heute unbekannt, einige Quellen sprechen sogar von mehr als 10 000 Personen. Diese Angaben halten wir jedoch für deutlich zu hoch. Als Motto für die Veranstaltung hatte man die Aufforderung „Baue ab und nimm mit!“ gewählt, und tatsächlich nahmen die Besucher Stücke aus dem Stacheldrahtzaun, das heißt von der elektrischen Signalanlage, mit.

Der Nachmittag des 19. August verlief friedlich, als sich plötzlich mehrere Hundert DDR-Bürger Richtung Grenzzaun aufmachten. Bei dem provisorisch errichteten Grenztor kontrollierten einige Grenzsoldaten die Pässe und Ausweise der Österreicher und Ungaren – die Grenzwa­che war mit der neuen Situation vollkommen überfordert. Dem leitenden Offizier, Árpád Bella, lagen keinerlei Befehle vor, wie man sich in einer solchen Situation zu verhalten hatte. Niemand hatte damit gerechnet, dass eine derart große Zahl an DDR-Bürgern in nur wenigen Minuten den Grenzzaun und das Tor durchbrechen und nun – wie es in den Gerüchten immer geheißen hatte – tatsächlich zu Fuß nach Österreich spazieren würde.

Die Anzahl der Geflüchteten ist bis heute umstritten. Fest steht, dass sich am 19. August 1989 bei der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Wien 661 DDR-Bürger gemeldet haben. Die Nachricht ging um die Welt, löste jedoch abgesehen von den Protesten der offiziellen Stellen der DDR keinen diplomatischen oder politischen Skandal aus. Das Paneuropäische Picknick und die anschließende Massenflucht von DDR-Bürgern wurde im Rückblick auch als eine Art „Generalprobe“ der Grenzöffnung beschrieben.⁷³

Am 21. August 1989 bemühte sich László Kovács, Staatssekretär im ungarischen Außenministerium, darum, die Bundestagsabgeordnete Karitas Hensel (Die Grünen) davon zu überzeugen, dass Ungarn bei der Lösung des Flüchtlingsproblems lediglich ein Außenstehender sei. Kovács betonte, dass die Ausreise der DDR-Staatsbürger eine Sache der DDR und die Aufnahme der Eintreffenden eine Angelegenheit der Bundesrepublik sei. Ungarn wolle die Angelegenheit regeln, ohne die Beziehung zu einem der beiden deutschen Staaten zu verschlechtern. Ein Unterfangen, das sich schon allein deshalb als schwierig erweisen musste, weil die Ost-Berliner Führung einzig eine Lösung nach ihrem eigenen Geschmack akzeptieren wollte. Kovács stellte darüber hinaus die Bemerkung in den Raum – man hatte dies von ungarischer Seite bereits gegenüber einzelnen UNO-Beauftragten zur Sprache gebracht –, dass die ungarischen Organe bei Grenzübertrettsversuchen von Ostdeutschen vielleicht wegschauen würden. Er fügte allerdings hinzu, dass diese Methode – auch wenn sie unter mehreren Gesichtspunkten praktisch erscheine – nicht als langfristige Lösung zu betrachten sei, da kein Land es sich erlauben könne, seine Grenzen ohne Kontrollen offenzuhalten.⁷⁴

Die Lösung des Problems wurde allerdings immer dringlicher. Das Ende der Sommerferien rückte näher und die Frage stand im Raum, wie viele der DDR-Familien, nicht aus ihrem Urlaub in Ungarn in die Heimat zurückkehren und stattdessen die Flucht ergreifen würden. Der beginnende Herbst und der zu erwartende Wetterumschwung machten es überdies immer schwieriger, die Lösung des Problems weiter hinauszuschieben. Die Lösung des Problems konnte nur darin bestehen, die Flüchtlinge ausreisen zu lassen und die Grenze zu öffnen. Eine Grenzöffnung kam jedoch für die Führung der

73 Gyarmati, György/Slachta, Krisztina (Hrsg.): Das Vorspiel für die Grenzöffnung. Das Paneuropäische Picknick in Sopron am 19. August 1989, Sopron/Budapest 2014.

74 PA AA, B85. 2340E. 513-542-15/3, Buda. Hilfe für Deutsche aus DDR und Ost-Berlin. Zufluchtsuchende in der Botschaft Budapest, 12.–31. August 1989, Bericht von Alexander Arnot über die Verhandlungen von László Kovács und der Bundestagsabgeordneten Dagmar Karitas Hensel, Budapest, 21. August 1989.

Deutschen Demokratischen Republik keinesfalls in Betracht, ging es ihr doch darum, die Stabilität des Staates und die letzten Reste des staatlichen Prestiges zu bewahren. In der ostdeutschen Hauptstadt wurde deswegen die Einführung unterschiedlichster administrativer Beschränkungen erwogen. Zu diesen zählten auch Restriktionen für Reisen nach Ungarn. Während eines Pressegesprächs aus Anlass des 40. Jubiläums der Staatsgründung sprach Gerd Vehres, der Budapester Botschafter der DDR, gegenüber den Journalisten davon, dass die Gerüchte um eine Verschärfung der Reiseregulungen aus der Luft gegriffen seien.⁷⁵ In der Vergangenheit waren von DDR-Behörden jedoch bereits verschiedene Methoden zur Umsetzung von Reisebeschränkungen angewandt worden, so hielt man beispielsweise die Genehmigung des Innenministeriums zurück,⁷⁶ verzögerte die Abwicklung des Reiseantrags oder gab als Grund für eine Reisebeschränkung z. B. an, dass die zur Verfügung stehenden Forint-Reserven erschöpft seien.⁷⁷ J. Vogl, Abteilungsleiter für Konsularangelegenheiten im Ost-Berliner Außenministerium, machte darauf aufmerksam, dass man die Ungarnreisen der DDR-Staatsbürger nicht in der bisherigen Größenordnung zulassen könne, da Ungarn die für Budapest verpflichtenden bilateralen Abkommen nicht einhalte.⁷⁸

Vor einer Einschränkung der Reisemöglichkeiten warnten die ostdeutschen Staatssicherheitsorgane. Man war nämlich der Meinung, dass restriktive Maßnahmen Wasser auf die Mühlen der „feindlichen westdeutschen Kräfte“ gießen würden. Auch würde ein solches Vorgehen die Lage in der DDR beträchtlich verschärfen. Die zum Verbleib in ihrem Land gezwungenen Bürger würden nämlich mit wachsender Intensität die ihnen verwehrt Reisefreiheit einfordern. Die Verstärkung des gesellschaftlich-politischen Drucks wiederum würde eindeutig der Bundesrepublik in die Hände spielen. Die Staatssicherheit hielt es daher für den zweckmäßigeren Weg, in Zusammenarbeit mit dem Innen- und Justizministerium vermehrt Präventivarbeit zu leisten und Fluchtabsichten über sozialistische Staaten effektiver aufzudecken und zu verhindern. Daneben empfahl sie, aus Ungarn ausgewiesene Staatsbürger in verstärktem Maße zu kontrollieren und eine erneute Ausreise aus der DDR zu verhindern.⁷⁹

Die ostdeutsche Botschaft in Budapest unternahm verstärkt Versuche, Einfluss auf die sich bereits in Ungarn aufhaltenden Personen auszuüben und sie zur Rückkehr in die DDR zu bewegen. Die Konsularabteilung der Botschaft lies in der am 5. September 1989 erschienenen Ausgabe der deutschsprachigen *Neuesten Nachrichten* eine offizielle Mitteilung zu diesem Thema veröffentlichen. In dem auf den Vortag datierten Schreiben

75 Bericht des Budapester Botschafters der Bundesrepublik, Budapest, 2. Juni 1989, PA AA, B85, 2338E. 513-542-15/3, Buda. Hilfe für Deutsche aus DDR und Ost-Berlin. Zufluchtsuchende in der Botschaft Budapest, Ab 1988–24.07.1989.

76 Während ihres Aufenthalts in Ungarn waren die ostdeutschen Touristen grundsätzlich nicht verpflichtet, ein Visum zu beantragen, sie mussten aber über ein vom Innenministerium zur Verfügung gestelltes Dokument (Reiseanlage für visafreien Reiseverkehr) verfügen, das eine Ausreise innerhalb von 30 Tagen ermöglichte.

77 Bericht des Budapester Botschafters der Bundesrepublik Alexander Arnot, Budapest, 17. Mai 1989, PA AA, B85. 2338E. 513-542-15/3, Buda. Hilfe für Deutsche aus DDR und Ost-Berlin. Zufluchtsuchende in der Botschaft Budapest, Ab 1988–24.07.1989.

78 Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten. HA, Konsularische Angelegenheiten, Aufzeichnung für die stellvertretenden Außenminister Ewaldt Moldt und Herbert Krolikowski, Berlin, ohne Datum, PA AA, Bestand MfAA-Teil 3 (MfAA ZR.-Bestand), Bd. ZR. 466/09.E. 708. Grenzüberschreitender Reiseverkehr. August–September 1989. I.

79 Hinweise zum verstärkten Missbrauch des Territoriums der Ungarischen Volksrepublik durch Bürger der DDR zum Verlassen der DDR sowie zum Reiseverkehr nach der UVR. Ministerium für Staatssicherheit (MfS) Zentrale Auswertungs- und Informationsgruppe, Berlin, 14. Juli 1989. Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik, Zentralarchiv, (im Folgenden: BStU ZA) MfS ZAIG Nr. 5352, S. 124–134.

verkündete die Konsularabteilung, dass alle Staatsbürger der DDR, die über abgelaufene Reisedokumente oder über Reisepässe anderer Staaten verfügten, nach ihrer Heimkehr Straffreiheit genießen würden. Sie könnten ihre Ausreiseanträge zukünftig an ihrem Wohnort stellen und über diese würde dann gemäß den Bestimmungen vom 30. November 1988 über die Ausreise von Staatsbürgern der Deutschen Demokratischen Republik entschieden werden. Darüber hinaus wurde versprochen, dass die betreffenden Personen an ihre Arbeitsplätze zurückkehren könnten.⁸⁰ Die Vertretungen der DDR in Prag und Budapest begannen unterdessen in der Gegend um Bratislava, an der ungarisch-österreichischen Grenze und an anderen Orten, in denen sich DDR-Bürger gesammelt hatten, Flugblätter zu verteilen. In diesen wurde DDR-Staatsbürgern, die sich ohne gültige Reisedokumente in Ungarn aufhielten, versichert, sie müssten im Falle ihrer Heimkehr mit keinerlei Repressionen rechnen.⁸¹ Das Ergebnis war für die ostdeutsche Seite deprimierend: Die vollmundigen Versprechen der DDR-Regierung konnten all jene, die in die Bundesrepublik übersiedeln wollten und ihre letzte Hoffnung bereits verloren hatten, nicht überzeugen.

Auch der Versuch des SED-Staates, die politische Führung der Bundesrepublik zu beeinflussen, erwies sich letztlich als vergeblich. Das DDR-Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten protestierte scharf gegen die Unterstützung der ostdeutschen Staatsbürger und forderte ungeduldig die Ausweisung der Flüchtlinge aus den Botschaften. Jeder Versuch, in die inneren Angelegenheiten der DDR einzugreifen, wurde entschieden zurückgewiesen.⁸² Da sich jedoch keine Annäherung zwischen den beiden deutschen Staaten abzeichnete, versuchte die ostdeutsche Führung mit – letztlich fruchtlosen – Verhandlungen zeitgleich Druck auf die ungarische Regierung auszuüben und sie dazu zu veranlassen, im Sinne des bilateralen Abkommens von 1969 gegen die Flüchtlinge vorzugehen. Der Vertrag sah vor, dass die DDR und die Volksrepublik Ungarn wechselseitig die Ausreise ihrer Staatsbürger verhindern sollten, wenn diese ohne Genehmigung in einen Drittstaat reisen wollten. Die ungarische Regierung indes versuchte aber gerade einen Ausweg aus der schwierigen Situation zu finden und war entschlossen, das Abkommen nicht mehr einzuhalten.

Die Bundesrepublik Deutschland bemühte sich unterdessen um eine „Oberflächenbehandlung“ des Problems und entschied sich für eine strategische Lösung. Für das Auswärtige Amt wurde es immer dringlicher, sich auf eine Verschärfung der Lage vorzubereiten. Das Auswärtige Amt der Bundesrepublik war bereits im April 1989 gezwungen gewesen, die Organisationsstruktur der Budapester Botschaft zu verändern, sodass der Referent des Referats für Rechts- und Konsulatswesen durch höhere Beamte ersetzt wurde.⁸³ Diese hatten in erster Linie die Aufgabe, Visafragen zu erledigen, waren aber auch die ersten Ansprechpartner und Berater für all jene DDR-Staatsbürger, die die Botschaft aufsuchten, um Unterstützung für ihre Übersiedlung zu erhalten. Auch die Unterstützung in Not geratener DDR-Bürger fiel in den Aufgabenbereich der Botschaft, da

80 Schreiben der Konsularabteilung der Botschaft der DDR, Budapest, 4. September 1989, PA AA, B85. 2341E. 513-542.15/3, Buda. Hilfe für Deutsche aus der DDR u. Ostberlin, hier: Zufluchtsuchende in der Botschaft Budapest ab 1.09.1989.

81 Aufzeichnung des Leiters der Konsularabteilung des MfAA HA für Ewaldt Moldt, Berlin, 8. September 1989, bzw. Flugblätter der DDR-Konsularabteilung, Prag, und der Botschaft der DDR in der Ungarischen Volksrepublik Konsularabteilung. PA AA, Bestand MfAA-Teil 3. (MfAA ZR.-Bestand), Bd. ZR. 466/09.E. 708, Grenzüberschreitender Reiseverkehr, August–September 1989. I.

82 PA AA, Bestand MfAA-Teil 3 (MfAA ZR.-Bestand), Bd. ZR. 466/09.E. 708, Grenzüberschreitender Reiseverkehr, August–September 1989. I.

83 Ordnungsplan der Botschaft Budapest, Bonn, 13. April 1989, PA AA, B85. 2338E. 513-542-15/3, Buda. Hilfe für Deutsche aus DDR und Ost-Berlin, Zufluchtsuchende in der Botschaft Budapest Ab 1988–24.07.1989.

diese nach dem Grundgesetz deutsche Staatsbürger waren.⁸⁴ Die Schließung der Botschaft in Budapest – bzw. die Beschränkung und Reorganisierung des Besucherverkehrs – am 13. August 1989 konnte das Problem zwar nicht endgültig lösen, nahm aber zeitweise etwas den politischen Druck von den Verantwortlichen in der Bonner Regierung.⁸⁵ Die Schließung der Botschaft bedeutete für die Bundesregierung jedoch ein schwieriges moralisches Dilemma, und bald sahen sich die Verantwortlichen dem Vorwurf ausgesetzt, sie würden der Aufnahme von Flüchtlingen Hindernisse in den Weg stellen und hätten unter humanitären Gesichtspunkten betrachtet eine fragwürdige Entscheidung getroffen. Paradoxe Weise erregte die westdeutsche Entscheidung, ihre Botschaft in Budapest zu schließen, auch bei der DDR-Regierung Missmut, denn die Verantwortlichen in Ost-Berlin fürchteten, die Entscheidung der Bundesrepublik würde ein derart großes Medienecho auslösen, dass ein Krisenmanagement „unter der Decke“ bald unmöglich sein werde.

Ein weiteres Problem bestand darin, dass die ungarische Regierung nicht bereit war, die DDR-Staatsbürger als Flüchtlinge anzuerkennen. Zwar bemühte sich die Regierung in Bonn intensiv um deren Anerkennung im Sinne der Flüchtlingskonvention der Vereinten Nationen, dies führte jedoch zu keinem Ergebnis. Im engeren Sinne fällt unter den Schutz der Konvention, wer wegen seiner religiösen, rassistischen oder nationalen Zugehörigkeit oder seiner politischen Überzeugung gezwungen ist, sein Heimatland zu verlassen.⁸⁶ Das erste Kriterium traf auf die DDR-Flüchtlinge tatsächlich nicht zu. Ob das Kriterium der politischen Verfolgung tatsächlich erfüllt wurde, lies sich aus der gesellschaftlichen und politischen Ordnung der DDR nicht zweifelsfrei ableiten. Hätte die ungarische Regierung den Flüchtlingen indes politisches Asyl gewährt, wäre sie gegenüber den anderen sozialistischen Staaten und natürlich in erster Linie gegenüber der DDR in eine außerordentlich heikle Lage geraten. Die ungarische Seite vertrat deshalb den Standpunkt, dass die Verweigerung der Reisefreiheit in jeder Hinsicht ein rechtswidriges Verhalten seitens des Staates, aber keinesfalls als politische Verfolgung zu betrachten sei. Überdies hätte wohl auch die Tatsache, dass die Ostdeutschen Ungarn nur als Transitland betrachteten, die Anerkennung ihres Flüchtlingsstatus im Sinne der Flüchtlingskonvention erschwert.

Die Vertreter der westdeutschen Diplomatie in Budapest beobachteten das Verhalten der ungarischen Seite immer ungeduldiger und mit wachsendem Missfallen, denn sie waren der Meinung die Németh-Regierung verletze die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention. Darüber hinaus urteilten sie, dass die aus Rumänien eintreffenden Personen – obgleich man gemäß Artikel 3 der Konvention die Flüchtlinge ohne Rücksicht auf ihre Herkunft gleichbehandeln müsse – in Ungarn bevorzugt behandelt würden. In ihrem Fall seien die Behörden nach dem „Prinzip der Meistbegünstigung“ vorgegangen und seien, wenn es um deren Aufenthalt in Ungarn oder die Weiterreise ohne Genehmigung geht, wesentlich toleranter. Die bundesdeutsche Botschaft machte das ungarische Außenministerium, das Innenministerium und die Oberste Staatsanwaltschaft mehrfach darauf aufmerksam und gab zu verstehen, dass die DDR-Staatsbürger,

84 Organisatorische Maßnahmen, Bonn, 23. Mai 1989, PA AA, B85. 2338E. 513-542-15/3, Buda. Hilfe für Deutsche aus DDR und Ost-Berlin, Zufluchtsuchende in der Botschaft Budapest. Ab 1988–24.07.1989.

85 Am 8. August wurde auch die Ständige Vertretung der Bundesrepublik in Ost-Berlin geschlossen.

86 Natürlich ist die Frage der Migration viel facettenreicher. Sie kann auch Gründe haben, die vom Aufnahmeland in Frage gestellt werden, angefangen von lokalen Konflikten über den Klimawandel bis zu wirtschaftlichen Motiven.

die in die Bundesrepublik übersiedeln wollten, quasi die „Siebenbürgen-Flüchtlinge“ der Bundesrepublik seien.⁸⁷

Die Bonner Diplomatie erkannte, dass die ungarische Regierung der DDR keinen Vorwand liefern wollte, die Einreise nach Ungarn zu beschränken, zugleich jedoch bemüht war, keine übermäßig zuvorkommende Haltung gegenüber Ost-Berlin zu zeigen. Auch deshalb drängte man von bundesdeutscher Seite darauf, baldmöglichst den Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte in Budapest zu installieren. Laut vertraulichen Informationen aus dem ungarischen Außenministerium waren die Erfolgchancen für dieses Unternehmen – wegen der heiklen Lage mit Blick auf die DDR – jedoch sehr gering. Darüber hinaus musste das Außenministerium seinen Willen auch gegenüber den Hardlinern im Innenministerium durchsetzen.⁸⁸

Ein weiterer Streitpunkt war die Frage, ob die Angelegenheit der aus der DDR eintreffenden Staatsbürger in toto behandelt werden könne oder ob die Behörden den Asylstatus nur nach einer individuellen Beurteilung anerkennen könnten. Jean Pierre Hocké, der Leiter des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR), sprach sich vorbehaltlos für Letzteres aus, und ergänzte, dass die Gewährung des Asylrechts nur nach einer persönlichen Anhörung möglich sei. Man entschied, die Anträge – sofern das überhaupt möglich war – getrennt von der politischen Situation im Herkunftsland zu behandeln. In diesem Punkt herrschte zwischen der ungarischen Regierung und dem Flüchtlingskommissar Übereinstimmung. Hocké erklärte in Genf gegenüber dem Vertreter der Bundesrepublik auch, dass die Beurteilung in jedem einzelnen Fall von der Entscheidung der ungarischen Seite abhängen und die UNHCR sich nur als Berater an dieser Entscheidung beteiligen könne. Er fügte hinzu, dass er seinerseits von keinem einzigen eingereichten Asylantrag wisse.⁸⁹

Diese juristischen Fragen waren allerdings von geringerer Bedeutung, denn am 25. August 1989 kam es auf Schloss Gymnich bei Bonn zu streng geheimen Verhandlungen zwischen dem deutschen Bundeskanzler und dem ungarischen Ministerpräsidenten sowie zwischen den beiden Außenministern. Über den Teil der Gespräche, der die Flüchtlingsfrage betraf, wurden – im Gegensatz zum sonst üblichen Prozedere – keine diplomatischen Aufzeichnungen erstellt. Doch hielt Außenminister Hans-Dietrich Genscher den Inhalt der Gespräche nachträglich für den Bundeskanzler fest.⁹⁰ Bei diesen Geheimverhandlungen gab Miklós Németh angeblich das Versprechen ab, die Flüchtlinge am 11. September 1989, also noch vor dem CDU-Parteitag in Bremen, über Österreich aus Ungarn ausreisen zu lassen.⁹¹

87 Bericht der Budapester Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Budapest, 10. Juli 1989, PA AA, 214. 139.946E. 214-330.66, Ung. Zufluchtsuchende Deutsche aus der DDR.

88 Bericht der Budapester Botschaft der Bundesrepublik, Budapest, 10. Juli 1989, PA AA, 214. 139.946E. 214-330.66, Ung. Zufluchtsuchende Deutsche aus der DDR.

89 Telegrafischer Bericht, Citissime nachts, Genf, 16. August 1989, PA AA, B85. 2340E. 513-542-15/3, Buda. Hilfe für Deutsche aus DDR und Ost-Berlin. Zufluchtsuchende in der Botschaft Budapest. 12.–31. August 1989. („Citissime nachts“ ist eine besondere Markierung von Telegrammen, über deren Inhalt der zuständige Abteilungsleiter im Auswärtigen Amt, der betroffene Botschafter, Konsul oder Minister sofort – auch nachts – informiert werden musste.)

90 Küsters/Hofmann (Hrsg.): Deutsche Einheit, S. 44. Über die Verhandlungen berichtet auch Andreas Oplatka in seiner detaillierten, auch ungarische Memoiren aufarbeitenden Analyse: siehe András Oplatka, Egy döntés története, Magyar határnyitás 1989. szeptember 11. nulla óra [Geschichte einer Entscheidung. Ungarische Grenzöffnung 11. September 1989, 0 Uhr], Budapest 2008; deutsche Ausgabe: Andreas Oplatka: Der erste Riss in der Mauer. September 1989 – Ungarn öffnet die Grenze, Wien 2009.

91 Küsters/Hofmann (Hrsg.): Deutsche Einheit, S. 44. Der Band stützt sich in dieser Hinsicht auf die Erinnerungen von László Kovács.

In der Zeit zwischen der Gymnicher Vereinbarung und der geplanten Grenzöffnung versuchte die ungarische Regierung angestrengt, die wegen der Flüchtlingsfrage gereizte DDR-Führung zu beschwichtigen. Zu diesem Zweck reiste Außenminister Gyula Horn am 31. August 1989 für einen mehrstündigen Blitzbesuch nach Ost-Berlin. Es gelang ihm jedoch nicht, der angespannten Lage Herr zu werden. Während des Treffens mit DDR-Außenminister Fischer, das in einer unterkühlten Stimmung stattfand, sprach Oskar Fischer auch über den Stand der Verhandlungen mit der bundesdeutschen Regierung. Der ungarische Außenminister erkundigte sich daraufhin, ob die DDR eine Garantie dafür geben könne, dass die Ausreiseanträge ihrer Staatsbürger positiv entschieden würden. Fischer erwiderte, dass er eine solche Garantie nicht geben könne und erklärte, die DDR habe sich in dieser Angelegenheit bereits entgegenkommend gezeigt, weitere Versprechen würden aber nur zu neuen Problemen führen. Daraufhin legte Horn im Kern die ungarische Position in dieser Angelegenheit dar und machte deutlich, dass Ungarn die Flüchtlingsfrage als diplomatisches Problem zwischen den beiden deutschen Staaten betrachte, die diese Angelegenheit gemeinsam regeln müssten. Weitere Verzögerungen seien für Ungarn außerordentlich unangenehm und die ungarische Seite sehe sich deshalb mit zahlreichen Schwierigkeiten konfrontiert. Der ungarische Außenminister stellte zudem klar, dass die Volksrepublik Ungarn in Anbetracht der internationalen medialen Aufmerksamkeit und der internationalen Verpflichtungen Ungarns keinen einzigen DDR-Staatsbürger auf gewaltsame Weise in die DDR zurückschicken werde. Horn stellte jedoch zugleich klar, dass Ungarn die von der Bundesrepublik für ostdeutsche Staatsbürger ausgestellten Pässe nicht als offizielle Dokumente anerkenne und darüber hinaus die offizielle Anerkennung des Flüchtlingsstatus der betroffenen DDR-Bürger – da die internationalen Konventionen in diesem Fall nicht anwendbar seien – für Ungarn keine akzeptable Lösung darstelle. Horn hielt die Entwicklung der Beziehungen zu Österreich aus dem Blickwinkel Ungarns für besonders wichtig. Diese Tatsache mache, so Horn, die Rückkehr zu einer Bewachung der ungarisch-österreichischen Grenze nach den bisherigen Vorgaben unmöglich. Er informierte seinen Verhandlungspartner auch darüber, dass die Grenzkontrollen in einer Tiefe von 20 Kilometern verstärkt worden seien, was in Ungarn zu erheblichem Unmut geführt habe.

Doch auch nach zähen Verhandlungen zeichnete sich keine Lösung der schwierigen Lage ab und so endete das Treffen Ende August 1989 ergebnislos. Der gescheiterten Verhandlung folgte ein intensiver Notenwechsel, der jedoch nicht zur Lösung des Problems beitrug, sondern zur Folge hatte, dass die Bemühungen um eine Lösung vollends in die Sackgasse gerieten. Die DDR-Diplomaten verwendeten viele Seiten auf die Formulierung von Losungen, die offen gegen die Bundesrepublik und halb verdeckt gegen Ungarn gerichtet waren, und verstrickten sich so immer tiefer in Beschuldigungen. Am 4. September 1989 übergab das Ost-Berliner Außenministerium der ungarischen Regierung eine lange Note, in der es die ungarische Führung zu einem angemessenen Verhalten zum Schutz des Sozialismus und zur Bewahrung des Friedens aufrief. Es sei die Pflicht der ungarischen und der ostdeutschen Regierung von allen Maßnahmen abzusehen, die im Widerspruch zu der im Warschauer Pakt festgelegten außenpolitischen Richtlinie stünden und die Bündnisbeziehungen zwischen den beiden Ländern sabotieren könnten. Die Note warf der ungarischen Führung vor, dass die gegenwärtigen Zustände von langer Hand durch die Regierungen in Budapest und Bonn vorbereitet worden wären. Das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten wies jede Verantwortung für die angespannte Lage zurück und sah diese einzig durch die Bonner Regierung verschuldet. Man vertrat die Meinung, die Bundesrepublik führe seit langer Zeit eine intensive Verleumdungskampagne gegen die DDR. In jüngster Zeit übe die BRD – so der in

der Note formulierte Vorwurf – auch Druck auf andere Staaten aus und instrumentaliere internationale Organisationen, um möglichst viele ostdeutsche Staatsbürger zum Verlassen ihrer Heimat zu bewegen.⁹²

In der Zwischenzeit hatte man sich darauf geeinigt, wie mit den Flüchtlingen in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik in Ost-Berlin umzugehen sei. Die Verhandlungen zwischen Rechtsanwalt Wolfgang Vogel, der die DDR-Führung vertrat, und den westdeutschen Staatssekretären Franz Bertele und Walter Priesnitz am 8. September 1989 führten schließlich zu einem Ergebnis. Die Vereinbarung sah vor, dass die Personen, die in der Vertretung der Bundesrepublik Zuflucht gesucht hatten, diese verlassen und in ihre Wohnorte zurückkehren sollten. Obwohl Vogel nicht verbindlich zusichern konnte, dass sie dann ausreisen dürften, stellte er ihnen eine wohlwollende Prüfung ihrer Ausreiseanträge in Aussicht. Was die Ungarnflüchtlinge anbelangte, so rechnete die ostdeutsche Führung mit einer ähnlichen Lösung. Diese war allerdings nicht auf die ungarische Situation anwendbar, denn in Ungarn warteten nicht 100 Personen wie in Ost-Berlin, sondern mehrere Tausend, vielleicht sogar Zehntausend Personen auf ihre Ausreise. Es musste also eine andere Lösung gefunden werden, was der ungarische Außenminister Horn seinem Amtskollegen in der DDR, Fischer, dann auch mitteilte.⁹³

Als Lösung einigte man sich schließlich auf die bereits auf Schloss Gymnich vereinbarte Formel. Das ungarische Außenministerium richtete am 8. September 1989 eine Note an das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten in Ost-Berlin. Darin teilte es mit, dass es die Punkte 6 und 8 des Abkommens über den wechselseitigen visafreien Reiseverkehr aus dem Jahre 1969 vorübergehend außer Kraft setze. Die genannten Punkte hatten bis dato verhindert, dass die Staatsbürger der beiden Länder ohne entsprechende Genehmigung in Drittstaaten weiterreisen konnten bzw. hatten diese vorgeschrieben, dass die betreffenden Personen – nach einem Gesetzesbruch – aus ihrem Gastland abgeschoben werden mussten. Mit dieser Ankündigung teilte die ungarische Regierung den zuständigen Organen in der DDR praktisch ihre Entscheidung für die freie Ausreise der ostdeutschen Flüchtlinge mit.⁹⁴

Außenminister Fischer sandte noch am selben Tag ein Telegramm nach Budapest. In diesem verurteilte er die „illegale“ Genehmigung der Ausreise ostdeutscher Staatsbürger aus Ungarn. In seinem Telegramm empfahl er nachdrücklich, die „Berliner Formel“ anzuwenden und plädierte somit dafür, dass die Flüchtlinge – dem Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik und der DDR folgend – auch aus Budapest in ihr Land zurückkehren sollten. Er forderte gleichzeitig eine Rücknahme der ungarischen Entscheidung, da diese – seiner Meinung nach – der von den Ungarn erwähnten humanitären Lösung widerspreche und den bilateralen Beziehungen einen schweren Schaden zufüge.⁹⁵

Trotz der Proteste öffnete die ungarische Regierung am 11. September 1989 die ungarisch-österreichische und die ungarisch-jugoslawische Grenze. Über diese reisten die ostdeutschen Flüchtlinge ungehindert in die Nachbarstaaten – in erster Linie natürlich

92 Note des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin, 4. September 1989, PA AA, MfAA-Teil 3 (MfAA ZR-Bestand), Band ZR 470/09E. 708, Grenzüberschreitender Reiseverkehr V.

93 Bericht von Franz Bertele über das Gespräch zwischen dem Kanzleramt und Geschäftsführer Szatmári, Ost-Berlin, 1. September 1989, in: Küsters/Hofmann (Hrsg.): Deutsche Einheit, S. 391.

94 Die Umstände der Entscheidung teilen die deutschen diplomatischen Akten – natürlich – nicht mit. In diesem Zusammenhang können wir uns auf Memoiren, die ungarischen Archivmaterialien und – nicht zuletzt – auf die ausgezeichnete Aufarbeitung von Andreas Oplatka berufen.

95 Telegramm von Oskar Fischer an Außenminister Gyula Horn, 8. und 12. September 1989, PA AA, MfAA-Teil 3 (MfAA ZR-Bestand), Band ZR 470/09E. 708, Grenzüberschreitender Reiseverkehr V.

nach Österreich –, um von dort weiter nach Westdeutschland zu gelangen. Viele verließen das Land in ihrem eigenen Fahrzeug. Die Sammellager wurden mit der Unterstützung des Roten Kreuzes innerhalb einiger Stunden evakuiert. Die Übergangslager des Malteser-Hilfswerks hingegen wurden auch weiterhin betrieben. Am 13. September wurden die Tore der westdeutschen Botschaft – „nach notwendigen Renovierungsarbeiten“ – erneut geöffnet.⁹⁶ Einem Bericht der ungarischen Nachrichtenagentur MTI vom 20. September 1989 zufolge hatten innerhalb von neun Tagen 12 121 DDR-Bürger das Land in Richtung Österreich verlassen.⁹⁷ Das Ausreiseaufkommen verringerte sich danach leicht. Bis zum 2. Oktober 1989 verließen insgesamt 21 287 DDR-Bürger Ungarn in Richtung Westen.⁹⁸ Es kamen jedoch auch weiterhin DDR-Bürger nach Ungarn, nunmehr in erster Linie aus Bulgarien und Rumänien. Zeitgleich führte die DDR strenge Kontrollen für Reisende ein, die das Land per Flugzeug, mit der Bahn oder auf den öffentlichen Straßen verließen. Ein Teil von ihnen – die bundesdeutsche Botschaft ging von 20 Prozent aus – verließ illegal den sozialistischen deutschen Staat und die Tschechoslowakei. Die tschechoslowakische Seite unterstützte die Reisebeschränkungen der DDR und hielt durch eigene Kontrollmaßnahmen die DDR-Flüchtlinge zurück.⁹⁹ Die staatlichen Organe der Tschechoslowakei, die mit der Staatssicherheit zusammenarbeiteten, überwachten alle DDR-Bürger, die mit dem Zug oder auf anderem Wege nach Ungarn reisten, auf Schritt und Tritt und achteten bei ihren Kontrollen, besonders darauf, ob die Reisenden westliche Zahlungsmittel, Dokumenten und Zeugnisse mit sich führten.¹⁰⁰ Doch die DDR-Führung war nicht in der Lage, eine neue Mauer zu errichten und nun auch die Flucht Richtung Osten zu verhindern.

96 Telegramm des Auswärtigen Amts an die bundesdeutsche Botschaft, Bonn, 12. September 1989, PA AA, 139.948E. 214.-330.66, Ung. Zufluchtsuchende Deutsche aus der DDR.

97 Bericht der Budapester Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Budapest, 29. September 1989. PA AA, B85. 2341E. 513-542.15/3, Buda. Hilfe für Deutsche aus der DDR u. Ost-Berlin, Hier: Zufluchtsuchende in der Botschaft Budapest ab 1.09.1989.

98 Bericht der Budapester Botschaft der Bundesrepublik, Budapest, 8. Oktober 1989. PA AA, B85. 2341E. 513-542.15/3, Buda. Hilfe für Deutsche aus der DDR u. Ost-Berlin, Hier: Zufluchtsuchende in der Botschaft Budapest ab 1.09.1989.

99 Dies zeigte sich auch dadurch, dass es in der Angelegenheit der Ostdeutschen, die sich in der bundesdeutschen Botschaft in Prag aufhielten, nicht gelang, irgendein Ergebnis zu erzielen. Trotz der Bemühungen der westdeutschen Diplomatie fand sich keine humanitäre Lösung des Problems. Auch nach Verhandlungen mit dem tschechoslowakischen Außenministerium, bei denen eine politische Lösung gefunden werden sollte, offenbarte sich kein Ausweg. Die Kommunistische Partei der Tschechoslowakei versicherte der DDR in ihrem Organ Rude Pravo ihre vollständige Unterstützung und verurteilte die „Kampagne gegen Ostberlin“. Aufzeichnung des Bonner Auswärtigen Amts, Bonn, 19. September 1989, PA AA, 139.948E. 214.-330.66. Ung. Zufluchtsuchende Deutsche aus der DDR.

100 Die bundesdeutsche Botschaft versuchte gleichzeitig, die Presse zur Selbstbeschränkung zu veranlassen, um denjenigen Personen, die sich noch auf eine Übersiedlung in die Bundesrepublik vorbereiteten, nicht den Weg zu versperren. Botschaftsbericht, Budapest, 12. September 1989; 20. September 1989; PA AA, B85. 23451E. 513-542-15/3, Buda. Hilfe für Deutsche aus DDR und Ost-Berlin. Zufluchtsuchende in der Botschaft Budapest.