

## **Die Bedeutung des konsularischen Dienstes der DDR für die Grenzproblematik**

Enrico Seewald

Der totale Anspruch des SED-Staates auf seine Bürger wird in der Fluchtproblematik besonders deutlich. Hier zeigt sich auch der Charakter der DDR als Unrechtsstaat, weil sich Angehörige des Auswärtigen Dienstes nicht an Recht und Gesetz gehalten haben. Hinweise auf Mitleid oder Bedenken wegen der Todesopfer an der innerdeutschen Grenze und am Eisernen Vorhang finden sich in der Überlieferung nicht. Hingegen gab es Lob für verhinderte Fluchten, auch wenn dabei Flüchtende ums Leben kamen. Nach den amtlichen Papieren läßt sich kein Unrechtsbewußtsein wegen des mörderischen Grenzregimes belegen. Die Menschenverachtung des konsularischen Dienstes der DDR demonstriert das Beispiel Bulgarien in extremer Weise.

Die einzige Dissertation über das Konsularwesen der DDR verfaßte Peter Krause, der dem konsularischen Dienst seit 1956 angehörte. Sie wurde 1969 beim Institut für Internationale Beziehungen der Deutschen Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft „Walter Ulbricht“ in Potsdam-Babelsberg vorgelegt. Er weist darin auf die große Bedeutung der völker- und staatsrechtlichen Stellung der Konsuln hin. Sie hätten Rechte, wie kein anderer Vertreter der DDR außerhalb des Staatsgebiets und wären als einzige offizielle Vertreter berechtigt, „hoheitliche Befugnisse der DDR auf fremdem Territorium umfassend und offiziell auszuüben. Die Ausübung konsularischer Aufgaben und Befugnisse bedeutet die Durchführung von spezifischen Aufgaben innerstaatlicher Organe auf dem Territorium eines anderen Staates.“ Ausgeschlossen sei dabei die Anwendung von Zwang durch die Konsuln im Gastland. Den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik und den Einsatz ihrer Auslandsvertretungen für Ostdeutsche wertete er als grobe Verletzung der Rechte der DDR.<sup>1</sup>

Nach sowjetischer Lehre waren die Beziehungen eines Menschen zu seinem Staat „unbefristet und in ihrer räumlichen Anwendung unbegrenzt.“ Die Gewalt des Staates über seine Angehörigen würde sich nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb seiner Grenzen erstrecken. „Jeder Bürger hat Rechte und Pflichten gegenüber dem Staat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und zwar auch dann, wenn er sich außerhalb dieses Staates aufhält.“<sup>2</sup> Dieser These folgte die Führung der SED. Walter Ulbricht behauptete vor der Volkskammer am 31. Juli 1963 mit Bezug auf in Westdeutschland lebende nicht aus der Staatsbürgerschaft entlassene Ostdeutsche, sie wären Bürger der DDR geblieben und hätten ihr gegenüber eine Treuepflicht.<sup>3</sup> Die Volkskammer nahm am 20. Februar 1967 das „Gesetz über die Staatsbürgerschaft der DDR“ an. Nach den Ausführungen von Innenminister Friedrich Dickel werde damit auch „der Schutz der Bürger bei einem Aufenthalt außerhalb unseres Staates erhöht. Das ist besonders im Hinblick auf die Diskriminierungen notwendig, denen Bürger unserer Republik durch westdeutsche Organe fortwährend ausgesetzt sind.“<sup>4</sup> Staatssekretär Karl-Günther von Hase, der Leiter des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, verwies am selben Tag auf einer Pressekonferenz auf den Widerspruch zum Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom

---

1 Peter Krause: Rechtliche Grundprobleme der Wahrnehmung der Interessen der Staatsbürger durch die Konsuln der Deutschen Demokratischen Republik, Eichwalde 1969, S.113/114, 159 und 166.

2 Akademie der Wissenschaften der UdSSR – Rechtsinstitut (Hrsg.): Völkerrecht, Berlin 1960, S. 140/141.

3 Volkskammer der DDR, 27. Sitzung vom 31. Juli 1963, Stenografische Niederschrift, S. 989.

4 Volkskammer der DDR, 25. Sitzung vom 20. Februar 1967, Stenografische Niederschrift, S. 812.

22. Juli 1913 und auf Artikel 1 der Verfassung der DDR, wonach es nur eine deutsche Staatsangehörigkeit gebe und fügte hinzu: „Die Bewohner im anderen Teil Deutschlands bleiben deutsche Staatsangehörige ... und haben Anspruch darauf, von allen deutschen Behörden im Inland und Ausland als solche behandelt zu werden.“<sup>5</sup> Albert Norden wertete diese „Alleinvertretungsanmaßung“ auf einer internationalen Pressekonferenz des Nationalrates der Nationalen Front des demokratischen Deutschlands in der Ostberliner Kongreßhalle am 29. März 1967 als „eine vorweggenommene Kriegserklärung nicht nur an die DDR, sondern zugleich an alle Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages.“<sup>6</sup> Im Ostblock agierten die Konsuln der DDR sehr brutal, wenn sich Staatsbürger dem Regime durch Flucht entziehen wollten.

Eine Hauptabteilung für Konsularwesen gehörte zum Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR bereits bei dessen Errichtung am 12. Oktober 1949. Im ersten Konsulargesetz vom 22. Mai 1957 wurde auf die Bedeutung der konsularischen Vertretungen der DDR für die Wahrnehmung der Interessen des Staates und seiner Bürger im Ausland verwiesen. Dazu müsse das Konsularwesen einheitlich organisiert und die Rechte und Pflichten der Konsuln festgelegt werden. Gemäß § 1 waren konsularische Vertretungen der DDR die Generalkonsulate, Konsulate, Vizekonsulate und „Konsularabteilungen in anderen Auslandsvertretungen der Deutschen Demokratischen Republik.“ Die Konsuln waren nach § 9 dem Minister für Auswärtige Angelegenheiten unterstellt und an dessen Weisungen gebunden. Weisungen anderer Behörden sah das Gesetz nicht vor. Die ersten Sätze des § 25 lauteten: „Stirbt ein Bürger der Deutschen Demokratischen Republik im Konsularbezirk, so sorgt der zuständige Konsul, sofern keine Angehörigen dort wohnen, für die Bestattung oder Überführung der Leiche in die Deutsche Demokratische Republik. Außerdem achtet er darauf, daß die Interessen der Erben gewahrt werden.“ Das Gesetz trat am 1. Juni 1957 in Kraft.<sup>7</sup> Das zweite Konsulargesetz vom 21. Dezember 1979 fixierte in § 20 die Pflicht des Konsuls zur Benachrichtigung der Angehörigen und entsprechend deren Entscheidung zur Überführung oder Bestattung des Verstorbenen, „sofern diese Schritte nicht von den Angehörigen selbst oder von anderen dazu berufenen Personen eingeleitet werden können.“<sup>8</sup> Diese Pflicht haben Angehörige des konsularischen Dienstes der DDR beispielsweise in Bulgarien bewußt mißachtet.<sup>9</sup>

Gemäß den „Richtlinien und Weisungen des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten zur konsularischen Arbeit“ hatte der Konsul vor Ort bei Kenntnis des Ablebens eines Bürgers der DDR telegrafisch oder telefonisch den Sektor III der Hauptabteilung Konsularische Angelegenheiten unter anderem zu informieren über den Grund des Aufenthaltes im Empfangsstaat, über Angaben zur Person des Verstorbenen, die Anschrift der Angehörigen in der DDR, Todestag und -ursache sowie über den Aufbewahrungsort der Leiche. Falls keine anderen Stellen betroffen waren, veranlaßte der Sektor III der Hauptabteilung Konsularische Angelegenheiten die Benachrichtigung der Angehörigen über die zuständigen staatlichen Organe. Bei der Sowjetunion, in Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien und Bulgarien mußte bei Privatreisen vom Konsul auch die Abteilung Innere Angelegenheiten des „für den letzten Wohnsitz des Verstorbenen zuständigen“ Rat des Kreises infor-

---

5 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 19 vom 22. Februar 1967, S. 147.

6 Neues Deutschland vom 30. März 1967.

7 Gesetzblatt der DDR Teil I, Jahrgang 1957, S. 313 – 316.

8 Gesetzblatt der DDR Teil I, Jahrgang 1979, S. 465.

9 Anton Richter und Kurt Spörl gegenüber bulgarischen Behörden: PAAA, MfAA, ZR 495/88.

miert werden. Bei nichtnatürlichen Todesfällen war „zur Feststellung der Todesursache in jedem Falle eine Obduktion der Leiche anzustreben.“ Die Obduktionsprotokolle waren zu beschaffen und bei nichtnatürlichen Sterbefällen dem Generalstaatsanwalt der DDR, Abteilung IV, über den Sektor III der Hauptabteilung Konsularische Angelegenheiten zuzuleiten. Auf diesem Wege waren bei solchen Fällen auch von den zuständigen Organen des Empfangsstaates anzufordernde Ermittlungsberichte bzw. polizeiliche Abschlußberichte weiterzuleiten.<sup>10</sup> Die Leitung der Hauptabteilung Konsularische Angelegenheiten versuchte dazu eine multilaterale Regelung mit diesen Staaten zu erreichen.

Dem am 10. Februar 1937 in Berlin abgeschlossenen internationalen Abkommen über Leichenbeförderung war die DDR nicht beigetreten. Sie wollte für den Ostblock eine eigene Vereinbarung. Der Entwurf lautete: „Konvention über die Regelung spezieller Fragen, die im Zusammenhang mit dem zeitweiligen Aufenthalt von Bürgern der Teilnehmerstaaten auf dem Territorium eines anderen Teilnehmerstaates auftreten.“ Danach sollte zur Entwicklung der allseitigen Zusammenarbeit zwischen ihren staatlichen Organen und in „Erkenntnis, daß angesichts des umfangreichen grenzüberschreitenden Reiseverkehrs tragische Ereignisse wie Sterbefälle von Bürgern eines Teilnehmerstaates auf dem Territorium eines anderen Teilnehmerstaates nicht ausgeschlossen werden können“, mehreres vereinbart werden. In Artikel 1 würden „die Grundsätze für die Überführung von Leichen, Resten der Feuerbestattung und Gebeinen von verstorbenen Staatsbürgern der Teilnehmerstaaten von dem Territorium eines der Teilnehmerstaaten in den Heimatstaat“ geregelt. Die Artikel 9 und 10 hätten die gerichtsmmedizinische Obduktion der Leiche außer bei natürlichen Todesfällen bestimmt. Ein Exemplar des Obduktionsprotokolls sollte der diplomatischen oder konsularischen Vertretung des verstorbenen Staatsbürgers innerhalb von zehn Tagen übersandt werden, ebenso ein Bericht über die zum Todesfall geführten Ermittlungen.<sup>11</sup>

Die erste multilaterale Konferenz zu dieser Problematik fand 1978 in Varna statt, eine folgende im Juni 1987 in Sofia. Dort waren außer Bulgarien, der DDR, Polen, Rumänien, der Sowjetunion, der Tschechoslowakei, Ungarn, Kuba und der Mongolei auch Nordkorea, Laos und Vietnam mit Beobachterstatus vertreten. „Alle Delegationen sprachen sich übereinstimmend dafür aus, die multilaterale Zusammenarbeit der Konsularbereiche als eine höhere Stufe der Abstimmung und Koordinierung konsularischer Aktivitäten zu entwickeln.“ Der von der Delegation der DDR überbrachte Vorschlag zur Leichenkonvention fand „das Interesse bzw. die Unterstützung mehrerer Delegationen.“<sup>12</sup> Auf der nächsten Konferenz im März 1988 in Budapest wurde im Plenum nur über die sowjetische Initiative zur Verbesserung des Reiseverkehrs der Bürger sozialistischer Staaten diskutiert und nicht über den Leichentransport.<sup>13</sup> Bei der letzten Beratung im April 1989 in Berlin kam die von der DDR angestrebte Paraphierung der Vereinbarung nicht zustande, weil innere Abstimmungsverfahren der Partnerstaaten noch nicht abgeschlossen und die Delegationsleiter nicht zur Unterzeichnung bevollmächtigt waren. Als nächster Termin für den Abschluss der Vereinbarung zum Leichentransport war der 24. November 1989 vorgesehen.<sup>14</sup> Er kam wegen der revolutionären Turbulenzen in

---

10 PAAA, MfAA, M 53, ZR 5883/93.

11 Der Entwurf befindet sich in einer Mappe über Konsultationen mit der Konsularabteilung des rumänischen Außenministeriums vom März 1986: PAAA, MfAA, ZR 5510/93.

12 Bericht vom 18. Juni 1987 über die multilaterale Beratung, ebenda.

13 Bericht vom 7. März 1988 über die multilaterale Beratung, ebenda.

14 Bericht vom 2. Mai 1989 über die multilaterale Beratung und Vermerk der Konsularabteilung der Botschaft der DDR in Sofia über eine Information der Konsularabteilung des bulgarischen Außenministeriums vom 8. November 1989, ebenda.

mehreren Teilnehmerstaaten nicht mehr zustande. Bulgariens Bereitschaft zum Beitritt zur Leichenkonvention war schon 1983 erklärt worden.

Den ersten Konsularvertrag zwischen der DDR und Bulgarien hatten die Außenminister Lothar Bolz und Karlo Lukanow am 18. April 1958 in Berlin geschlossen. Er war am 17. November 1958 mit Austausch der Ratifikationsurkunden in Sofia in Kraft getreten.<sup>15</sup> Am 29. Januar 1971 signierten die stellvertretenden Außenminister Oskar Fischer und Kiril Nestorow in Sofia das Regierungsabkommen zum visafreien grenzüberschreitenden Verkehr von Bürgern beider Staaten, das am 1. Mai 1971 in Kraft trat.<sup>16</sup> Den nächsten Konsularvertrag unterzeichneten die Leiter der Konsularabteilungen ihrer Außenministerien, August Klobes und Iwan Spassow, am 1. Juni 1972 in Berlin. Er trat am 12. Oktober 1972 in Kraft.<sup>17</sup> Nach den Artikeln 28 und 36 hatten die zuständigen bulgarischen Organe die konsularischen Amtspersonen der DDR über von ihnen vorgenommene Beurkundungen bei Eheschließungen, Geburten und Todesfällen von Bürgern der DDR sowie über deren vorläufige Festnahme oder Verhaftung zu informieren.<sup>18</sup>

Die Kooperation des ostdeutschen und des bulgarischen konsularischen Dienstes prägte gegenseitiges Verständnis. Die Zustände an der bulgarisch-türkischen Grenze sowie verletzte oder getötete DDR-Bürger waren kein Anlaß für Streit. Die Verhandlungen führten in den 1980er Jahren für die DDR Hansjochen Vogl, der letzte Leiter der Hauptabteilung Konsularische Angelegenheiten im MfAA, und für Bulgarien Stojan Radoslawow, der Leiter der Konsularabteilung im Außenministerium. Bei Konsultationen im Oktober 1983 in Sofia wurde vom ostdeutschen Delegationsleiter mit Bezug auf den Artikel 36 des Konsularvertrags bemängelt, daß die Botschaft der DDR von den bulgarischen Behörden nicht über alle Inhaftierungen informiert werde. Die Botschaft erhalte Hinweise manchmal erst von den Betroffenen. Radoslawow verwies auf die Kompliziertheit der Verhältnisse an der Grenze zur Türkei, die bulgarische Seite werde aber Unkorrektheiten vermeiden. Vogl wollte seine Bemerkung auch nicht als Kritik an der bulgarischen Rechtsordnung verstanden wissen. „Die DDR empfinde große Hochachtung für die bulgarischen Grenzer, die nicht nur die Grenzen schützen, sondern auch Probleme für die DDR lösen helfen. Die DDR sei dankbar für jede durch bulgarische Genossen verhinderte Republikflucht. An der seit Jahren außerordentlich bewährten Zusammenarbeit der zuständigen Organe beider Staaten soll nichts geändert werden und sie soll in keiner Weise gestört werden.“ Die DDR wünsche nur, daß ihre Konsuln informiert würden. So könnten sie gemeinsam mit den bulgarischen Genossen Beschwerden von DDR-Bürgern prüfen und zusammen mit den zuständigen bulgarischen Organen Antworten finden. Radoslawow dankte für die Offenheit und sagte korrekte Informationen zu. Bulgarien sei auch bereit, sich multilateralen Vereinbarungen zu Leichenüberführungen sowie zur Informationspflicht über Schwerverletzte und Schwerkranke anzuschließen. Abteilungsleiterin Lieselotte Seidel schrieb in ihrem Bericht: „Die Konsultation verlief in einer offenen und freundschaftlichen Atmosphäre. In allen grundsätzlichen Fragen bestand völlige Übereinstimmung in den Standpunkten beider Seiten. Vom bulgarischen Delegationsleiter wurde mehrfach hervorgehoben, daß die VRB der Zusammenarbeit mit der DDR auch auf konsularischem Gebiet in Rangfolge nach der UdSSR und im Vergleich zu anderen Bruderstaaten die größte Bedeutung beimißt. Auf

---

15 Gesetzblatt der DDR Teil I, Jahrgang 1958, S. 735 – 740 und 889.

16 Dokumente zur Außenpolitik der DDR 1971, Band XIX, 1. Halbband, Berlin 1974, S. 319 – 322.

17 Gesetzblatt der DDR Teil I, Jahrgang 1972, S. 159 – 172 und 282.

18 Gesetzblatt der DDR Teil I, Jahrgang 1972, S. 163/164.

dieser Basis konnten auch diffizile Fragen in den bilateralen konsularischen Beziehungen einvernehmlich erörtert werden.<sup>19</sup> Die Grenzproblematik gehörte zu den diffizilen Fragen. Daran scheiterte schließlich das Regime. Der Aufkündigung der Solidarität in dieser Sache durch Ungarn im Sommer 1989 stand der Auswärtige Dienst der DDR hilflos gegenüber. Ein reichliches Jahr später war die zweite deutsche Diktatur Geschichte und ihre Behörden wurden aufgelöst. Die Abwicklung des Außenministeriums leitete Claus-Jürgen Duisberg, der bis dahin im Bundeskanzleramt für die Beziehungen zur DDR zuständig war. Sein Mitgefühl für das Personal der Ostinstitution hielt sich in Grenzen, weil besonders der höhere Dienst durch Systemtreue und politische Zuverlässigkeit geprägt war. Außenminister Hans-Dietrich Genscher war gegen die Übernahme der Angehörigen in den bundesdeutschen Auswärtigen Dienst, weil das vereinigte Deutschland nicht durch Personen vertreten werden sollte, „die sich bisher mit allen Mitteln für die dauerhafte Teilung eingesetzt hatten.“ Dabei wollten sich einige dem ehemaligen Klassenfeind zur Verfügung stellen und „gaben unaufgefordert Bekenntnisse zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung ab“.<sup>20</sup> Peter Krause erlaubte sich mit Schreiben vom 2. Mai 1991 an das Auswärtige Amt, seine „Bereitschaft zur Arbeit im auswärtigen Dienst der BRD nochmals ausdrücklich zu erklären, da ich mich geistig und gesundheitlich in der Lage fühle, die Aufgaben im Rahmen dieser Arbeit voll auszuführen und an entsprechenden Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen.“ Das Amt machte von diesem Angebot keinen Gebrauch, übernommen wurden nur zehn Bewerber im höheren Dienst und 68 in anderen Laufbahnen. Peter Krause war nicht dabei.<sup>21</sup> Eine kritische Aufarbeitung des konsularischen Dienstes der DDR fehlt bis heute. Spuren seiner rechtswidrigen Tätigkeit in der Grenzthematik finden sich in den Akten der Opfer.

---

19 Bericht vom 24. Oktober 1983 mit Anlage: PAAA, MfAA, ZR 5510/93, Grundsatzmaterialien der Hauptabteilung für Konsularische Angelegenheiten.

20 Claus J. Duisberg: Das deutsche Jahr, Einblicke in die Wiedervereinigung 1989/1990, Berlin 2005, S. 328 – 334.

21 PAAA, P 16, 296, Personalakte Peter Krause.