

Republikflucht und Ausreisen

Vortrag Abschlusskonferenz 15. November 2023

Manfred Görtemaker

Nach dem Bau der Berliner Mauer am 13. August 1961 war es für die meisten DDR-Bürger kaum noch möglich, ihr Land in Richtung Bundesrepublik zu verlassen, ohne Freiheit und Leben zu riskieren. Für eine dauerhafte Übersiedlung in das westliche Ausland fehlte bis Ende 1988 jede gesetzliche Grundlage. Dennoch vollzogen von 1961 bis 1988 rund 605 000 Ostdeutsche diesen Schritt, wenige durch Flucht über die innerdeutsche Grenze oder „befreundete sozialistische Länder“, etwa 35 000 durch Freikauf aus DDR-Haftanstalten, die meisten aber – rund 400 000 – auf legalem Weg, überwiegend Rentner und sogenannte Invalidenrentner.

Politisch nicht privilegierten Bürgern unterhalb des Rentenalters war, von Einzelfällen in dringenden Familienangelegenheiten abgesehen, der Weg in den Westen jedoch seit 1961 verschlossen. Das rigide Grenzregime der DDR hatte bereits am 26. Mai 1952 mit einer „Verordnung über Maßnahmen an der Demarkationslinie zwischen der DDR und den westlichen Besatzungszonen Deutschlands“ begonnen. Danach war die „grüne Grenze“ zur Bundesrepublik mit Zäunen, Überwachungstürmen und patrouillierenden Soldaten abgeriegelt worden. Um zu verhindern, dass Menschen überhaupt unbefugt in Grenznähe gelangten, hatte die Regierung in Ost-Berlin zudem im März 1964 entlang der innerdeutschen Grenze ein „Grenzgebiet“ festgelegt, das besonders gesichert war und nur mit einer Sondergenehmigung betreten werden durfte. Ein Passieren der Grenze war nur mit gültigen Dokumenten über bestimmte Grenzübergangsstellen möglich. Wer es ohne derartige Dokumente versuchte, musste nach § 8 des Passgesetzes der DDR von 1954 mit einer Strafe von bis zu drei Jahren Gefängnis rechnen. Im neuen Strafgesetzbuch der DDR vom 1. Juli 1968 wurde „Ungesetzlicher Grenzübertritt“ (§ 213 StGB) schließlich als Straftatbestand definiert.

*

UNO-Beitritt und KSZE. Nach Aufnahme der DDR in die UNO 1973, dem Beitritt zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte 1974 und der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte von Helsinki durch Staats- und Parteichef Erich Honecker am 1. August 1975 stellte sich für die DDR jedoch die Frage, ob ihr Grenzregime mit internationalem Recht noch vereinbar war. So bestimmte Artikel 12 Abs. 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte: „Jedermann steht es frei, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen.“ Und in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ von 1948, auf die in Kapitel VII der KSZE-Schlussakte Bezug genommen wurde, hieß es in Art. 13 Nr. 2: „Jeder Mensch hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren.“

Allerdings sah sich die DDR-Führung durch die internationalen Vereinbarungen nicht zu innerstaatlichen Gesetzesänderungen veranlasst; vielmehr wurde das Recht auf Ausreise in mehreren geheimen Befehlen und Anordnungen sogar noch eingeschränkt und

erschwert.¹ Bei Anhörungen vor dem UN-Menschenrechtsausschuss 1977 und 1984 verwiesen die DDR-Vertreter dazu auf Art. 12 Abs. 3 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, in dem es heißt, das Recht auf Ausreise dürfe „eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkung mit den übrigen in diesem Pakt anerkannten Rechten vereinbar ist.“ Die DDR beharrte also darauf, ihr Grenzregime selbstständig zu organisieren und sich dabei durch internationale Vereinbarungen und Rechtsgrundsätze nicht beirren zu lassen.

Ganz konnte sich die DDR dem internationalen Druck indessen nicht verschließen. So wurden Ausreiseanträge, die nun auch von Personen unterhalb des Renteneintritts, also von Berufstätigen, unter Berufung auf die KSZE-Schlussakte vermehrt gestellt wurden, in höherem Maße als zuvor wohlwollend geprüft. Dies geschah vor allem in Fällen der Familienzusammenführung oder der Eheschließung zwischen Bürgern verschiedener Staaten sowie für Reisen aus persönlichen Gründen in Härtefällen. Die Anträge waren bei der Abteilung Inneres des Rates des Stadtbezirks oder des jeweiligen Kreises einzureichen und wurden dort auch bearbeitet. Ausreiseanträge wurden jedoch offiziell als „Rechtswidrige Ersuchen – RWE“ bezeichnet und registriert. Die Bearbeitungsdauer konnte Monate oder sogar Jahre dauern. Antragsteller – sogenannte „Rechtswidrige Übersiedlungersucher“ – mussten nicht nur mit beruflichen Nachteilen oder Behinderung in Bildung und Ausbildung sowie sozialer Diskriminierung rechnen, sondern auch mit strafrechtlicher Verfolgung und Inhaftierung.

Das Ministerium des Innern erließ dazu am 8. März 1977 eine geheime Anweisung „zur Unterbindung rechtswidriger Versuche von Bürgern der DDR, die Übersiedlung nach nichtsozialistischen Staaten und Westberlin zu erreichen“.² Dazu fand am 16. März 1977 eine Besprechung zwischen Günter Giel und Gotthard Hubrich statt. Giel war Stellvertreter des Ministers des Innern der DDR, Hubrich Hauptabteilungsleiter im Innenministerium und unter dem Decknamen „Roter Matrose“ zugleich Inoffizieller Mitarbeiter der Hauptabteilung VII des MfS. Im Protokoll der Besprechung heißt es wörtlich: „Das Recht in unserem Staat ist ein wichtiges Mittel, die Macht durchzusetzen. Wir verfügen über eine Rechtsordnung, die vom Grundsatz bis zur Durchführung eine einheitliche Durchsetzung zum Inhalt hat. In unserer Rechtsordnung ist eine Übersiedlung von Bürgern der DDR in nichtsozialistische Staaten und WB nicht vorgesehen. [...] Genehmigungen zur Übersiedlung werden nur im Ausnahmefall, entsprechend den Kriterien und aus staatlichen Gründen, erteilt.“³

Zwei Tage nach dieser Besprechung zwischen Giel und Hubrich erließ das MfS, in dem bereits 1975 eine „Zentrale Koordinierungsgruppe zur Bekämpfung von Flucht und Übersiedlung“ (ZKG) eingerichtet worden war, am 18. März 1977 den Befehl 6/77 zur „Vorbeugung, Verhinderung und Bekämpfung feindlich-negativer Handlungen im Zusammenhang mit rechtswidrigen Versuchen von Bürgern der DDR, die Übersiedlung

1 Siehe hierzu Bernd Eisenfeld u.a., *Ausreisen oder dableiben? Regulierungsstrategien der Staatssicherheit*, 2. Aufl., Berlin 1998, S. 61 f.

2 So hieß es in der Ordnung 118/77 des Ministeriums des Innern, Antragsteller sollten in Aussprachen von ihrem Vorhaben abgebracht werden, wobei die Aussprachen so lange fortzusetzen seien, bis nach Einschaltung von Kriminalpolizei und MfS eine Entscheidung über eine mögliche Inhaftierung getroffen war.

3 Brandenburgisches Landeshauptarchiv, Rep. 601, Nr. 25553: Bezirkstag und Rat d. Bezirkes. Frankfurt/Oder, Beratungen beim MfI, 1977–1985, o. Bl.

nach nichtsozialistischen Staaten und Westberlin zu erreichen“.⁴ Stasi-Chef Erich Mielke ordnete darin an, Gesinnung, Charakter, Lebensgewohnheiten, berufliche Funktion, Motive und Verbindungen der Antragsteller umfassend aufzuklären. Alle dabei ermittelten Informationen sollten bei der ZKG gebündelt werden. Ziel war die Verhinderung der Ausreisen unter „Ausschöpfung strafrechtlicher Mittel“, wie es hieß, und letztlich die Kriminalisierung der Ausreisewilligen, die vom MfS als „feindlich-negative Personen“ eingestuft und behandelt wurden. Insbesondere gegen Antragsteller, die politische Motive erkennen ließen, wurde ein „Operativer Vorgang“ angelegt, um ihre Lebensumstände auszuspähen und sie in persönlichen Gesprächen oder durch „Zersetzung“ dazu zu bringen, vom Ausreiseantrag wieder Abstand zu nehmen. Das Ministerium des Innern beteiligte sich mit eigenen Kräften an diesen Gesprächen und suchte die Antragsteller ebenfalls zur Rücknahme ihres Antrages zu bewegen. Dazu sollten in Abstimmung mit der SED, dem MfS und dem Betrieb des Antragstellers „Bürger mit starker Überzeugung“ und „hoher Autorität“ personenbezogen eingesetzt werden. Die Strategie, in dieser Weise auf Antragsteller einzuwirken, war in nicht wenigen Fällen erfolgreich. Von 1977 bis 1989 zogen immerhin 92 900 Personen ihren Ausreiseantrag wieder zurück.

*

Kriminalisierung und Rechtsbeugung. Die gezielte Kriminalisierung der Ausreisewilligen durch MfS und Innenministerium führte dazu, dass das Justizministerium, die Justizbehörden und nicht zuletzt die Gerichte mit der Flucht- und Ausreiseproblematik befasst wurden. Zwar waren Richter, Schöffen und Mitglieder der gesellschaftlichen Gerichte nach Artikel 96 Abs. 1 der DDR-Verfassung von 1974 in ihrer Rechtsprechung unabhängig und formal nur an die Verfassung, die Gesetze und andere Rechtsvorschriften der DDR gebunden. Aber die Justiz war deshalb keineswegs unabhängig. Ihre Tätigkeit im Sinne der SED wurde vielmehr durch subtile Kontroll- und Anleitungselemente gewährleistet – ganz im Sinne von Anton Plenikowski, der von 1946 bis 1954 die Abteilung Staatliche Verwaltung des Zentralkomitees der SED leitete und bereits 1952 zu den „Aufgaben der Parteiorganisationen in der Justiz“ erklärte: „Die Organe der Justiz sind Teile des Staatsapparates, und deshalb gelten alle die Ausweisungen, Maßnahmen, Beschlüsse der Partei, die sich auf den Staatsapparat beziehen, unmittelbar auch für die Genossen im Justizapparat.“ Das Justizministerium und das Oberste Gericht erfüllten dabei eine Scharnierfunktion zwischen den untergeordneten Gerichten und dem Partei- und Staatsapparat.⁵ Bei allen Veränderungen, denen die DDR-Justiz im Laufe der Jahrzehnte unterworfen war, änderte sich daran bis 1989/90 wenig. Diese bildete zu keinem Zeitpunkt eine eigene oder gar unabhängige Säule geteilter Gewalten im rechtsstaatlichen Sinn, sondern war und blieb ein willfähiges Instrument der Politik und Ideologie des SED-Staates.

In welchem Maße dabei in der DDR-Justiz Recht gebeugt wurde, war nach der Wiedervereinigung 1990 Gegenstand zahlreicher Untersuchungen und Strafverfahren. In der Bundesrepublik liegt nach § 339 StGB Rechtsbeugung vor, wenn ein Richter oder anderer Amtsträger sich „bei der Leitung oder Entscheidung einer Rechtssache zugunsten

4 MfS-Befehl Nr. 6/77 vom 18. März 1977, in: Die geheimen Anweisungen zur Diskriminierung Ausreisewilliger. Dokumente der Stasi und des Ministeriums des Innern, hrsg. von Hans-Hermann Lochen und Christian Meyer-Seitz, Köln 1992, S. 21 ff.

5 Siehe hierzu die Ausführungen von Naghme Mahncke-Zare: Legitimiertes Unrecht. Die Urteile des Obersten Gerichts zu Fällen der „Republikflucht“ und ihr Einfluss auf die Rechtspraxis der DDR 1949–1975, Diss., Potsdam 2023.

oder zum Nachteil einer Partei einer Beugung des Rechts schuldig macht“. Zweck des Rechtsbeugungsparagraphen ist die Statuierung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Richters und damit das notwendige Gegengewicht zur Gewährung der richterlichen Unabhängigkeit. Bis 1990 spielte der Tatbestand der Rechtsbeugung in der Bundesrepublik jedoch kaum eine Rolle. Umso bedeutender wurde er nach der Wiedervereinigung Deutschlands bei der Bewältigung des SED-Unrechts. Da Rechtsbeugung nach § 244 StGB der DDR auch in der DDR strafbar war, wurden nach dem 3. Oktober 1990 zahlreiche Strafverfahren gegen DDR-Richter und DDR-Staatsanwälte durchgeführt. Insgesamt kam es zu nicht weniger als 75 000 Ermittlungsverfahren, wobei Rechtsbeugung einen Anteil von 70 Prozent aufwies.

Da Rechtsbeugung einen individuellen Tatbestand darstellt und in jedem Einzelfall den Nachweis des direkten Rechtsbeugungsvorsatzes erfordert, ist die Anwendung des Paragraphen jedoch schwierig. Somit wurde im gesamten Bereich der Strafverfolgung von DDR-Unrecht nur in 1,4 Prozent der Fälle Anklage wegen Rechtsbeugung erhoben. In einer überproportional hohen Anzahl von Fällen lehnten die Gerichte zudem die Eröffnung des Hauptverfahrens ab, und bei Durchführung eines Hauptverfahrens kam es überdurchschnittlich häufig zu einem Freispruch. Bei den Verfahren zeigten sich nicht nur tiefgreifende Unterschiede zwischen Staatsanwaltschaften und Gerichten über die Bewertung strafbaren Verhaltens von Angehörigen der DDR-Justiz, sondern auch grundsätzliche Probleme der Aufarbeitung von Justizunrecht in Diktaturen. Derartige Probleme waren bereits bei der Verfolgung nationalsozialistischen Justizunrechts im alliierten Nürnberger Juristenprozess 1947 deutlich geworden. Wie damals, wurde auch bei den Verfahren gegen DDR-Unrecht der Vorwurf einer „Siegerjustiz“ erhoben. Allerdings war die Ausgangssituation im Fall der DDR insofern anders als bei der Bewältigung des NS-Unrechts, weil die DDR mit dem Beitritt zur UNO und zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte akzeptiert hatte, dass überstaatliches Recht in Konkurrenz zum innerstaatlichen Recht trat.

*

Empirische Untersuchung von Flucht- und Ausreisefällen. Die politische Instrumentalisierung der Rechtspflege durch das SED-Regime zeigte sich nicht zuletzt bei Fluchtversuchen und der Behinderung der Reisefreiheit. Um festzustellen, welche quantitative Bedeutung der Justiz bei Flucht und Ausreisen zukam, wurden 8 843 Fälle von gefassten Flüchtlingen und ausreisewilligen Personen in sieben Altkreisen der DDR in Brandenburg und Thüringen untersucht: 4 382 Fälle in den Altkreisen Eberswalde und Bernau (beide in Brandenburg), 1 582 Fälle in den Altkreisen Königs Wusterhausen, Luckau und Lübben (ebenfalls in Brandenburg) sowie 2 879 Fälle in den Thüringer Altkreisen Altenburg und Schmöln. Bezogen auf die Bevölkerungszahl waren dies in Eberswalde und Bernau 2,9 Prozent der Einwohner, in den Altkreisen Königs Wusterhausen, Luckau und Lübben 0,7 Prozent und in Altenburg und Schmöln 2,2 Prozent.

Die Auswahl der untersuchten Altkreise erfolgte vor allem nach praktischen Gesichtspunkten. Da die Archive während der Corona-Epidemie geschlossen waren, wurden Kreise ausgewählt, in denen aufgrund bestehender persönlicher Kontakte ein Zugang trotz Schließung möglich war. Die Tatsache, dass dabei Altkreise aus zwei Bundesländern untersucht werden konnten, lässt einen Vergleich unterschiedlicher Regionen der DDR zu. Allerdings handelte es sich jeweils um ländliche Regionen. Aussagen über die Situation in städtischen Ballungsgebieten wie Berlin oder Leipzig lassen sich daher nicht treffen, weil es dort für die Projektmitarbeiter keinen Archivzugang gab.

*

Ermittlungen und Verurteilungen. Bei der Untersuchung der 8 843 Flucht- und Ausreisefälle in den sieben Altkreisen der DDR zeigte sich, dass staatsanwaltliche Ermittlungen oder gar Inhaftierungen die Ausnahme bildeten. So wurden in Eberswalde und Bernau bei 4 382 Fällen 106 Ermittlungsverfahren eingeleitet (2,4 Prozent), in Luckau, Lübben sowie dem Berlin-nahen Königs Wusterhausen bei 1 582 Fällen 152 (9,6 Prozent), in Altenburg und Schmölln bei 2 879 Fällen 49 (1,7 Prozent). Die Ermittlungen bezogen sich dabei vor allem auf Straftaten nach § 213 StGB der DDR (Ungezügelter Grenzübertritt), § 220 (Staatsverleumdung), § 238 (Verstoß gegen gerichtlich angeordnete Aufenthaltsbeschränkung) und § 249 (Gefährdung der öffentlichen Ordnung durch asoziales Verhalten) sowie auf Straftaten gegen Leben und Gesundheit, Körperverletzung und gegen das soziale und persönliche Eigentum.

Rund der Hälfte der Ermittlungen war ein Fluchtversuch vorangegangen. Nur ein Fünftel der Ermittlungen galt Personen, die einen Ausreiseantrag gestellt hatten. Die übrigen Fälle bezogen sich auf andere Straftaten nach DDR-Recht.

Zu einer Verurteilung kam es in Eberswalde und Bernau in 42 Fällen, in Königs Wusterhausen, Luckau und Lübben in 51 Fällen sowie in Altenburg und Schmölln in 41 Fällen, auch hier wiederum zumeist nach Fluchtversuchen, nur selten nach Ausreiseanträgen. Anders formuliert: Von den 8 843 Fällen, die in den sieben Altkreisen aufgrund von Fluchtversuchen oder – weit überwiegend – nach Stellung von Ausreiseanträgen erfasst sind, wurden in Eberswalde und Bernau 0,96 Prozent zu einer Haftstrafe verurteilt, in Königs Wusterhausen, Luckau und Lübben 3,2 Prozent, in Altenburg und Schmölln 1,4 Prozent. Bei mehr als der Hälfte der zu einer Haftstrafe Verurteilten handelte es sich dabei um Personen, die zuvor einen Fluchtversuch unternommen hatten.

*

Entspannung und „Rechtswidrige Ersuchen“. Angesichts des vergleichsweise geringen Umfangs von Flucht- und Ausreisefällen, bezogen auf die Bevölkerungszahl, und der verschwindend kleinen Zahl von Verurteilungen bleibt schließlich die Frage, wie die große Bedeutung zu erklären ist, die diesem Thema vor allem in den 1980er Jahren in der DDR beigemessen wurde. Denn der Aufwand, den Politik und Justiz und besonders das Ministerium für Staatssicherheit betrieben, um Fluchtversuche zu vereiteln, gefasste Flüchtlinge vor Gericht zu bringen und Personen, die einen Ausreiseantrag gestellt hatten, zur Zurücknahme ihres „Rechtswidrigen Ersuchens“ zu bewegen, war immens. Grund dafür war die Entwicklung der Ost-West-Beziehungen: Während des Kalten Krieges hatten weitreichende Grenzkontrollen und schließlich die vollständige Abriegelung der Grenzen gegenüber dem Westen ausgereicht, um Menschen unterhalb des Rentenalters vom Verlassen der DDR abzuhalten. In der Zeit der Entspannung seit Beginn der 1970er Jahre stellte sich das Problem der Abgrenzung jedoch auf neue Weise. Zwar verbuchte die SED-Führung die nun erreichte diplomatische Anerkennung als großen Erfolg ihrer Politik. Aber als eine aus ihrer Sicht unerwünschte Entspannungsfolge war damit zugleich eine Lockerung des Grenzregimes verbunden, das für die Bürger der DDR indessen neue Freiräume schuf.

Nicht zuletzt galt dies für Bemühungen, das international verankerte Recht auf Ausreise zu nutzen, über formale Anträge legal in den Westen überzusiedeln. Angesichts einer rasch wachsenden Zahl von Ausreiseanträgen glaubte die DDR-Regierung daher bereits zwischen 1975 und 1977 keine andere Wahl zu haben, als die Bespitzelung und Dis-

ziplinierung der eigenen Bevölkerung zu verstärken, um einen möglichen Massenexodus wie in den 1950er Jahren zu verhindern, der die Existenz der DDR ein weiteres Mal in Frage gestellt hätte. Dass die dabei angewandten Methoden den Unrechtsstaat zementierten, die politische Legitimität des SED-Regimes weiter untergruben und den Ruf der DDR nachhaltig beschädigten, wurde offenbar in Kauf genommen, um den eigenen Machterhalt zu sichern. Übersehen wurde dabei nur, dass neben dem wirtschaftlichen Verfall besonders die Ausweitung des Staatssicherheitsapparates in den 1980er Jahren dazu beitragen würde, den Niedergang der DDR zu beschleunigen und ihr Ende herbeizuführen.