

Nach drüben

Warum die DDR 1985/86. einen Asylanstrom in die Bundesrepublik organisierte und wie die SPD darauf einging, rekonstruiert

Dr. JOCHEN STAADT

Es war im Januar 1986, als der stellvertretende niedersächsische Ministerpräsident und CDU-Landesvorsitzende WILFRIED HASSELMANN vor einem weiteren Anschwellen des Asylanstromes warnte. In einer Journalistenrunde in Bonn äußerte er, es seien bald noch mehr Asylbewerber in der Bundesrepublik zu erwarten, da Dänemark und Schweden mit der DDR vereinbart hätten, dass Asylbewerbern eine Weiterreise vom Flughafen Schönefeld in Ost-Berlin nur zu gestatten sei, wenn sie Einreisevisa für eines der beiden Länder vorweisen könnten. HASSELMANN befürchtete, dass nun noch mehr Flüchtlinge direkt über West-Berlin in die Bundesrepublik Deutschland kämen.

Ein Jahr zuvor, am 22. Januar 1985, hatte WOLFGANG SCHÄUBLE, damals Bundesminister für besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramtes, gegenüber dem Ständigen Vertreter der DDR in Bonn, EWALD MOLDT, das Thema der Einwanderung über Ost-Berlin angesprochen. MOLDT telegraphierte an das DDR-Außenministerium: „SCHÄUBLE sprach Frage Asylbewerber dritter Staaten über Flughafen Schönefeld nach West-Berlin an, was zunehmend Problem für BRD schaffen würde. Bat um Prüfung, welche Möglichkeiten DDR im Sinne gutnachbarlicher Zusammenarbeit sehe, um Problem einzugrenzen. Habe erklärt, dass dies nicht Problem DDR sein kann.“

Eine Woche später äußerte sich der Ständige Vertreter der Bundesrepublik Deutschland in Ost-Berlin, HANS OTTO BRÄUTIGAM, zum selben Thema. ERNST OTTO SCHWABE, Chefredakteur der außenpolitischen Zeitschrift „horizont“, berichtete der SED-Führung, BRÄUTIGAM habe ihm gegenüber erklärt, die Bundesrepublik sei längst – zumindest, was die offiziellen Stellen anbelange – über die Zeit hinaus, da man sich über jeden Zuzug freue. „Die Asylan würden in zunehmendem Maße Kopfzerbrechen bereiten. Es würden sich ernsthafte Gespräche mit der DDR wegen der Schließung der ‚Lücke‘ auf dem Bahnhof Friedrichstraße nach West-Berlin notwendig machen.“ BRÄUTIGAM habe im selben Gespräch sein Unverständnis für die im „Neuen Deutschland“ veröffentlichte Forderung nach Respektierung der DDR-Staatsbürgerschaft geäußert. „Die SPD hätte sich langsam an dieses Problem herangetastet. Aber auch die SPD könne nicht offen die Veränderung des Grundgesetzes fordern, worauf politisch unsere Forderung hinauslaufe.“ Zu diesem Zeitpunkt konnte BRÄUTIGAM noch nicht wissen, dass die steigenden Einwandererzahlen und die SED-Forderung nach Respektierung der DDR-Staatsbürgerschaft vor [der] ein Jahr später anstehenden Bundestagswahl in ein politisches Geschäft zwischen SED und SPD einfließen würden.

In den ersten Monaten des Jahres 1985 brachte ein westdeutscher Politiker nach dem anderen das Thema gegenüber DDR-Funktionären zur Sprache. Am 23. März wandte sich die Bundesregierung mit einem Aide-Memoire an die DDR und bat um eine Unterbindung der Einreise via Schönefeld. Die DDR antwortete darauf ihrerseits mit einem Aide-Memoire, in dem sie sich auf die Grundsätze des Abkommens von Barcelona aus dem Jahr 1921 über die Freiheit des Durchgangsverkehrs bezog. „Durch das Hoheitsgebiet der Deutschen Demokratischen Republik kann jeder Ausländer – ungeachtet seiner Nationalität, seiner Rasse, seiner Religion, seiner politischen Überzeugung und seines Herkunftslandes – ohne jegliche Beschränkung im Transit reisen.“ Dieser Grundsatz entspreche auch dem „Internationalen Konvention über zivile und politische Rechte“ aus dem Jahr 1966.

Vier Monate später reagierte die DDR doch auf den westdeutschen Druck und verwehrt ab dem 15. Juli 1985 ausgerechnet den tamilischen Bürgerkriegsflüchtlingen die Durchreise in die Bundesrepublik. DDR-Staatssekretär ALEXANDER SCHALCK-GOLODKOWSKI hatte die Regelung „auftragsgemäß“ mit dem Ministerium für Staatssicherheit und dem DDR-Außenministerium abgestimmt. Flüchtlinge aus Sri Lanka erhielten von der DDR-Botschaft in Colombo nur dann ein Transitvisum, wenn sie ein Anschlussvisum für die Bundesrepublik vorweisen konnten. Auch die Sowjetunion zog mit und wies ihre Fluggesellschaft Aeroflot an, vom 15. Juli 1985 an keine Tamilen mehr in die DDR zu befördern.

Der bayrische Ministerpräsident FRANZ JOSEF STRAUß (CSU) bedankte sich für dieses Entgegenkommen bei ERICH HONECKER, als er mit ihm am 1. September 1985 auf der Leipziger Messe zusammentraf. Zugleich monierte er, die Regelung „gelte vor allem für Asylan aus Sri Lanka. Sorgen bereite-

ten jetzt Afrikaner, die über alle möglichen Wege in die BRD kämen, namentlich immer dann, wenn in einem der afrikanischen Länder wieder einmal ein Putsch stattgefunden habe“.

Kurz danach, am 19. September 1985, sprach der SPD-Vorsitzende WILLY BRANDT bei seinem Besuch in Ost-Berlin ERICH HONECKER auf das Thema an. Die Bundesregierung habe ihn gebeten, „ihre Dankbarkeit zu übermitteln, dass die DDR die Ausreise der Tamilen gestoppt habe. Begrüßen würde man eine Zurückdrängung auch bei Einreisewilligen aus anderen Ländern.“ Im Laufe der Unterredung sagte HONECKER im Hinblick auf die Bonner Regierungskoalition eher beiläufig, er mache „aus dem Interesse auf unserer Seite kein Geheimnis, dass die SPD die Bundestagswahl gewinnt“.

Im Laufe des Jahres 1985 kamen 73 832 Asylbewerber ohne gültige Einreisedokumente in die Bundesrepublik, mehr als 60 Prozent davon nutzten die Möglichkeit, vom Flughafen Schönefeld in Ost-Berlin direkt nach West-Berlin weiterzureisen und dort um Asyl zu bitten. DDR-Busse brachten sie vom Flughafen Schönefeld direkt zu dem Grenzübergang am Bahnhof Friedrichstraße. Am 20. Februar 1986 traf das SED-Politbüromitglied HORST SINDERMANN in Bonn mit Bundeskanzler KOHL zusammen. Das DDR-Außenministerium hatte SINDERMANN eine „Argumentationshilfe“ mit auf den Weg gegeben. Demnach sollte zur Frage der Asylanten erklärt werden, dass die DDR „grundsätzlich vom Prinzip der Transitfreiheit“ ausgehe. Auf Ersuchen der Bundesrepublik wende sie seit dem 1. Februar 1986 eine analoge Regelung wie gegenüber Dänemark und Schweden an. Ausgenommen davon sei jedoch der Transit nach West-Berlin. Entsprechend dem Viermächteabkommen von 1971 habe die Bundesrepublik in dieser Frage weder Rechte noch Zuständigkeiten. Die sogenannte Tami-len-Regelung könne nicht als Präzedenzfall herangezogen werden. Das bedeutete faktisch, dass die unkontrollierte Zuwanderung in die Bundesrepublik über Ost-Berlin anhielt.

Am 18. Februar 1986 beklagte sich WOLFGANG SCHÄUBLE abermals gegenüber dem Mitglied des SED-Politbüros HERMANN AXEN. Der Parteifunktionär, der sich zu einem Besuch beim SPD-Parteivorstand in der Bundesrepublik aufhielt, berichtete ERICH HONECKER, der Chef des Bundeskanzleramtes habe kritisiert, dass keine wirkliche Regelung des Problems erfolgt sei. Die DDR möge endlich nach geeigneten Lösungswegen suchen. Genau das aber tat sie aus eigennützigen Gründen nicht.

Im ersten Halbjahr 1986 kamen 53,9 Prozent der 42.268 Immigranten über das Schlupfloch Berlin-Schönefeld in die Bundesrepublik. Am 14. Juli 1986 schrieb Bundeskanzler HELMUT KOHL an ERICH HONECKER, der Zustrom von illegal einreisenden Ausländern belaste zunehmend die Beziehungen, „die durch Verlässlichkeit und Berechenbarkeit sowie das Bemühen um gute Nachbarschaft gekennzeichnet sein sollten“. WOLFGANG SCHÄUBLE, der am 29. August 1986 den SED-Chef in Ost-Berlin besuchte, drohte gar mit Belastungen für die deutsch-deutschen Beziehungen, da 1986 mit insgesamt 100 000 Asylanten zu rechnen sei und davon mehr als 50 Prozent den Weg über den Flugplatz Schönefeld nähmen. Die Bundesregierung habe versucht, die DDR aus der öffentlichen Diskussion dieser Frage herauszuhalten, was aber angesichts dieser Zahlen nicht mehr möglich sei. SCHÄUBLE betonte, dass die DDR mit der Durchreiseerlaubnis für die Asylanten nicht gegen Recht verstoße. Er habe deswegen auch keine Forderung an die DDR zu stellen. „Die Bundesregierung gehe aber davon aus, dass es zu gutnachbarlichen Beziehungen gehöre, wenn sie die Bitte äußere, dass die DDR bei der Lösung dieses Problems helfen möge. Eine solche Bitte richte sie an alle Nachbarstaaten.“ HONECKER antwortete, das sogenannte Asylantenproblem müsse in erster Linie die Bundesrepublik lösen. „Er selbst sei in seinem Leben mehrfach auf politisches Asyl und einen Transit angewiesen gewesen. Die Asylbereitschaft verschiedener Staaten habe vielen Menschen während der Zeit des HITLERfaschismus das Überleben ermöglicht.“ Aus diesem Grund sei der im Grundgesetz der Bundesrepublik enthaltene Artikel zu begrüßen. Der Gewinn von 3,5 Millionen Mark, den Interflug durch den Transport der Asylbewerber mache, sei keinesfalls der Grund für die Haltung der DDR. HONECKER erklärte abschließend die Bereitschaft, dass über das Problem auf Expertenebene weiter verhandelt werden könne.

Am folgenden Tag kehrten mehrere ranghohe SED-Funktionäre aus Nürnberg zurück, wo sie erstmals als offizielle Beobachter zu einem SPD-Parteitag eingeladen waren. In den Anlagen ihres Berichts über den Parteitag finden sich Aufzeichnungen der Gespräche mit HANS-JOCHEN VOGEL, EGON BAHR, OSKAR LAFONTAINE und WOLFGANG ROTH. „In allen Gesprächen wurden Forderungen erhoben, die DDR solle so rasch wie möglich einen eigenen Beitrag leisten, damit der Asylantenzustrom in die BRD über West-Berlin gestoppt bzw. reduziert werden könne.“ VOGEL habe dies etwas erregt vorgetragen. Die Unionsparteien würden das Thema zum Wahlkampfthema machen. „Die SPD könne einer Änderung des Asylparagraphen des Grundgesetzes schon auf Grund ihrer Tradition nicht zu-

stimmen. Die Stimmung im Lande sei aber mehrheitlich gegen die weitere Aufnahme von Ausländern.“ LAFONTAINE habe sogar schon überlegt, ob er selbst zu ERICH HONECKER fahren solle, um die Frage zu besprechen. LAFONTAINE „habe den Eindruck, die DDR nutze den Hebel Asylanten, um der Bundesregierung ihre Grenzen aufzuzeigen. Das sei im Prinzip verlockend, aber für die SPD nicht hilfreich.“ Die SPD-Bürgermeister wüssten nicht mehr, wohin mit den Asylanten. GUNTER RETTNER, der Leiter der SED-Delegation und Chef der SED-Westabteilung, versicherte seinen Gesprächspartnern, man werde in der DDR über eine Lösung nachdenken.

Eine Woche später fuhr das Mitglied des SPD-Präsidiums EGON BAHR nach Ost-Berlin, um mit ERICH HONECKER und HERMANN AXEN über eine Beendigung des Asylantenzustroms zu verhandeln. Die Unterredung fand unter ungewöhnlichen Umständen statt. HONECKER und AXEN sprachen mit dem SPD-Politiker unter sechs Augen. Keiner ihrer persönlichen Mitarbeiter war, wie sonst üblich, zugegen. HERMANN AXEN verfasste und unterzeichnete selbst den Gesprächsvermerk. Demnach dankte BAHR „im Namen von W. BRANDT für die Möglichkeit dieses Gespräches. Es gehe um die Asylantenfrage.“ Die Taktik der Bundesregierung bestehe darin, „nach dem Hochpeitschen des Themas dann im Spätherbst nach eventuell guten Gesprächen mit der DDR mit einem Ergebnis einen großen Erfolg im Wahlkampf zu erreichen“. SCHÄUBLE habe ihm vor einigen Tagen über ein konstruktives Gespräch mit ERICH HONECKER berichtet und auf die Fortsetzung von Gesprächen zwischen dem ständigen Vertreter, Dr. BRÄUTIGAM, und Beauftragten des Außenministeriums der DDR hingewiesen. Obgleich „für das Hochspielen des Asylantenproblems keine objektiven Gründe vorhanden sind“, sei es inzwischen zu einem psychologischen Problem in der Öffentlichkeit gemacht worden. „Die Regierungskoalition sage: Da über 50 Prozent der Asylanten über die DDR kämen, spielt die DDR eines Schlüsselselbstfrage. Es sei klar, die DDR gewinnt mit diesem Problem an Einfluss auf die BRD wie noch nie zuvor, vor allem zum ersten Mal in diesem Umfang auf die Innenpolitik der BRD.“

BAHR fragte sodann rhetorisch, wo eigentlich die Interessen der DDR lägen. „Gewiss können Sie nicht sicher sein, ob die SPD bei den Bundestagswahlen gewinnen wird. Wir sind es auch nicht. Die Meinungsumfragen zeigen zurzeit eine Differenz von 3 Prozent zugunsten der CDU.“ Da der „weitere Verlauf der Asylantenfrage“ im Wahlkampf eine Rolle spiele, frage er sich, ob es eine Möglichkeit gebe, „eine Regelung zu erreichen – nicht eine geschriebene Vereinbarung, sondern eine Regelung, bei der jeder entscheidungsfrei bleibt –, die auch im Hinblick auf das Wahlergebnis vom 25. 1. 1987 günstig wäre. Im Auftrag von W. BRANDT möchte ich mitteilen: Wir wollen in aller Form erklären, dass bei der Regierungsübernahme durch die SPD die Regierung der BRD voll die Staatsbürgerschaft der DDR respektieren wird, und damit dieses Thema beerdigt wird. Dies soll Teil einer offiziellen Regierungserklärung sein und würde von unserem Kanzlerkandidaten J. RAU zuvor (etwa Ende Oktober) bei der Bekanntgabe seines Regierungsprogramms eindeutig gesagt werden.“

HONECKER antwortete, die DDR habe wiederholt darauf hingewiesen, „dass von West-Berlin aus selbst Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Asylantenproblem getroffen werden müssen. Aber wir wollen uns nicht bei diesem Formelkram allein aufhalten.“ Die DDR sei an einer positiven Entwicklung des politischen Klimas um Berlin interessiert.

HONECKER bemängelte sodann die öffentlichen Stellungnahmen der SPD. „Obwohl Ihnen wohlbekannt ist, dass die DDR keineswegs Urheber dieses Problems“ sei, habe sich HANS-JOCHEN VOGEL gegenüber GUNTER RETTNER zu der Behauptung verstiegen, die SED leiste mit ihrer Haltung der CDU/CSU Vorschub. „Herr BAHR, dazu will ich Ihnen in aller Klarheit, in aller Entschiedenheit sagen: Dass ich 1985/86 nicht die Einladung zum Besuch der BRD wahrgenommen habe, liegt einzig und allein daran, weil ich nicht als Wahlhelfer der CDU in Erscheinung treten wollte.“ Die SED-Parteiführung habe dennoch überlegt, „wie wir bei der Wahrung aller völkerrechtlichen Positionen auf der Ebene einer technischen Vereinbarung zwischen Fluggesellschaften eventuell auf einer Hauptlinie des Zustroms eine Regelung erreichen können“. BAHR habe sich bedankt und folgende Entschuldigung vorgetragen: „Was VOGEL gesagt hat, das war nicht in Ordnung. Wir haben einen taktischen Fehler begangen.“ Natürlich unterstütze die SED nicht die CDU. „Die CDU/CSU legt es darauf an, die DDR zu verleumden und dabei die Lösung hinauszuzögern. Aber ich möchte sagen, dass in der Bevölkerung der BRD leider ein zunehmender Unwille über den Zustrom der Asylanten wächst.“ Mit griechischen, italienischen, jugoslawischen Gastarbeitern+ habe man sich abgefunden. „Auseinandersetzungen begannen bereits mit den Türken. Aber jetzt sollen gar ‚Schwarze‘ kommen. 75 Prozent der Wähler haben durch die Manipulierung Angst vor einer Überfremdung. Die KOHL-Regierung spielt die Ängste dieser 75 Prozent hoch. Das

müssen wir zerschlagen. Wenn Kanzlerkandidat J. RAU in der Lage wäre, zu erklären, wir haben mit der DDR gesprochen, sie gibt sich Mühe, dann wäre das eine große Hilfe. Das ist eine Grundüberlegung.“

Am 10. September 1986 teilte BAHR ERICH HONECKER schriftlich mit: „Ich kann bestätigen, dass J. RAU eine verbindliche Erklärung in der Vorstellung seines Regierungsprogramms zum Thema der Respektierung der Staatsbürgerschaft abgeben wird, deren Wortlaut Sie ebenfalls vorher bekommen werden.“ Es sei wünschenswert, den ganzen Komplex noch im September abzuschließen. Jetzt kam auf DDR-Seite Bewegung in die Angelegenheit. Der Staatssicherheitsdienst, das DDR-Außenministerium und das Verkehrsministerium übermittelten HONECKER am 11. September 1986 ihre abgestimmten Verfahrensvorschläge. Demnach sollten alle den Flughafen Berlin-Schönefeld anfliegende Fluggesellschaften die Beförderung von Bürgern des Libanon, Irans und Ghanas einstellen. Die DDR-Botschaften erhielten die Weisung, „ab 1. 10. 1986 Transitvisen der DDR nur gegen Vorlage von Ein- und Durchreisevisa anderer Staaten – nicht beschränkt auf Nachbarstaaten der DDR – zu erteilen“. Für die Unterbringung und Rückführung der in Schönefeld eintreffenden, aber nicht zum Transit zugelassenen Ausländer traf man vorbereitende Maßnahmen, damit „provokativ-demonstrative und andere auf die Erzwingung des Transits nach West-Berlin oder gegen eine Rückführung gerichtete Handlungen vorbeugend verhindert und eine Öffentlichkeitswirksamkeit auf jeden Fall vermieden“ werde. Weiterhin wurde angeordnet, „die Werbung durch Interflug in den drei genannten Ländern für Flüge nach Berlin-Schönefeld“ sei „so zu gestalten, dass eine unmittelbare Bezugnahme auf Möglichkeiten der Weiterreise nach West-Berlin nicht mehr erfolgt“.

Am 16. September telegrafierte EGON BAHR die Zustimmung des SPD-Rumpfpräsidiums nach Ost-Berlin und bat HERMANN AXEN um ein weiteres Koordinationstreffen, das am folgenden Tag stattfand. BAHR übergab die für den folgenden Tag vorgesehene Erklärung von JOHANNES RAU: „Die SPD hält am Asylrecht für politisch, rassistisch und religiös Verfolgte fest, wie es im Grundgesetz verankert ist. Sie wird in dieser Haltung durch ihre geschichtlichen Erfahrungen bestärkt. Die Bundesrepublik kann jedoch ebensowenig wie andere europäische Staaten alle Menschen aufnehmen, die in Folge von Kriegen, Menschenrechtsverletzungen und einer ungerechten Weltwirtschafts- und Sozialordnung in steigender Zahl ihre Heimat verlassen.“ Die Bundesregierung habe die Pflicht „eigene Schritte zu unternehmen, innersstaatlich wie im Zusammenwirken mit anderen Regierungen, um den verstärkten Zugang von Personen einzudämmen, bei denen die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme unseres Asylrechts nicht gegeben sind“. Es schade unserem Land, „wenn stattdessen die Asylantenfrage dazu mißbraucht wird, eine fremdfeindliche Atmosphäre herbeizuführen, eine unerreichbare Verfassungsänderung zum Thema des Wahlkampfes zu machen“. Statt in diesem Zusammenhang Vorwürfe gegen die DDR zu erheben, sei es wünschenswert, „im Geiste guter Nachbarschaft“ eine kooperative Lösung anzustreben. „Bei meinem Bestreben, zu einer fühlbaren Reduktion der die Bundesrepublik belastenden Flüchtlingsbewegung beizutragen“, habe er von der DDR-Führung „die Zusage bekommen, dass nur solche Personen im Transit befördert werden, die über ein Anschlussvisum anderer Staaten verfügen“.

Um 13.00 Uhr meldet die „Tagesschau“ am 18. September 1986, die DDR sei nach Angaben von SPD-Kanzlerkandidat RAU bereit, „den Asylantenzustrom nach West-Berlin zu stoppen“. SPD-Vorstandssprecher WOLFGANG CLEMENT sagte im Interview, damit würde das „Asylantenproblem“ zahlenmäßig mindestens um ein Drittel reduziert. Auf die Frage ob der DDR Gegenleistungen versprochen worden seien, antwortete CLEMENT: „Nein, diese Zusage, die die DDR gibt, kostet unser Land keinen Pfennig.“

Während CDU und FDP positiv auf die Änderung der Transitpraxis reagierten, sprach die CSU von einem „plumpen Wahlkampfmanöver“ Ost-Berlins zugunsten der SPD. Die Grünen warfen der SPD vor, sie habe sich zum „Erfüllungsgehilfen der fremdenfeindlichen Asylpolitik“ der Bundesregierung gemacht.

Die CDU/CSU/FDP-Koalition gewann am 25. Januar 1987 die Bundestagswahl, die von der SED erhoffte Respektierung der DDR-Staatsbürgerschaft war damit vom Tisch. Nach einem internen Rechtsgutachten der SED-Führung wäre die „Respektierung der Staatsbürgerschaft der DDR durch die BRD“ auf „die Behandlung von Staatsbürgern der DDR durch die BRD als Ausländer“ hinausgelaufen. Glücklicherweise waren 1989 die DDR-Bürger keine Ausländer – die etwa 60 000 tamilischen Bürgerkriegsflüchtlinge, die heute noch in Deutschland leben, gelten als gut integriert.

Der Verfasser ist Projektleiter im Forschungsverbund SED-Staat an der Freien Universität Berlin.