

Aviation Diplomacy und (un-)erwünschte Mobilität am Frankfurter Flughafen, 1945–1990er Jahre

Abstract: Aviation Diplomacy and the History of (Un)Desired Mobility at Frankfurt Airport, 1945-1990s. Today, almost every state visit begins at the airport. Yet air routes not only make diplomatic travel possible, they are also themselves at the center of diplomatic initiatives. Using the case of Frankfurt airport in the second half of the twentieth century, we examine the historical significance of air routes for diplomatic relations, as well as their unintended diplomatic consequences. Considering the airport as a national and regional border area, we understand the diplomacy surrounding air routes as border relations in which states negotiated the opening, shifting, and control of national borders. On the one hand, by highlighting the diplomatic celebrations of inaugural flights, we show that air routes were welcomed by state officials, regional representatives, and private actors as a positive and profitable means of overcoming borders. On the other hand, states regarded certain mobilities as undesirable, turning certain air routes into a kind of border violation and triggering a more problematic form of diplomacy.

Keywords: Aviation Diplomacy, Airports, Frankfurt Airport, Borderland, Air Routes, Mobilities, Migration, Asylum

Einleitung

Staats- und Delegationsreisen beginnen in der Regel auf dem Rollfeld. Flughäfen sind aber nicht nur Schauplätze, sondern selbst Gegenstand diplomatischer Bezie-

DOI: <https://doi.org/10.25365/oezg-2024-35-2-5>



Accepted for publication after external peer review (double blind)

Nils Güttler, Institut für Geschichte, Universität Wien, Universitätsring 1, 1010 Wien, Österreich;
nils.guettler@univie.ac.at

Carolin Liebisch-Gümüş, Deutsches Historisches Institut, Washington, 1607 New Hampshire Avenue
NW, Washington, DC 20009, USA; liebisch@ghi-dc.org

hungen, wie sich am Beispiel des Frankfurter Rhein-Main-Flughafens zeigen lässt. Mit der enormen Zunahme von Flugverbindungen – schon 1949 war „Rhein-Main“ mit seiner Anbindung an 64 Städte auf vier Kontinenten der am weitläufigsten vernetzte Flughafen der Bundesrepublik¹ – wurde der Flughafen zu einem Ort der Diplomatie. Denn das Fliegen über Grenzen zog zwangsläufig außenpolitische und diplomatische Fragen nach sich. Das begann schon bei der Einweihung von Fluglinien. Die Eröffnung neuer Strecken wurde insbesondere in den frühen Jahren nach Kriegsende von verschiedenen Akteuren auf Stadt-, Landes-, und Bundesebene diplomatisch in Szene gesetzt. Als etwa Ende Mai 1949 die Pan Am erstmals ihren Clipper Mayflower nach Frankfurt schickte, um die Strecke New York–London–Rhein-Main einzuweihen, wurde das damals größte Passagierflugzeug nicht nur von einer begeisterten Menschenmenge begrüßt, sondern auch von einem Empfangskomitee, bestehend unter anderem aus dem Frankfurter Oberbürgermeister. Dieser überreichte dem Vize-Präsidenten der Pan Am zunächst die Reproduktion eines historischen Sticks Frankfurts und lud die amerikanische Delegation, zu der auch 40 Pressevertreter*innen gehörten, zu einer Tour ins Umland ein.² Dabei handelte es sich nicht um reine Symbolik. Die diplomatische Inszenierung neu eröffneter Fluglinien war ein wichtiges Element nationaler und regionaler Wirtschaftsdiplomatie, sollten mit der neuen Mobilität doch auch neue Investitionen in die umliegende Region kommen.

Zuweilen erzeugte der zivile Luftverkehr aber auch Probleme zwischen den Ländern. So stieß insbesondere die vermehrte Einreise von Asylsuchenden über den Flughafen Frankfurt ab den späten 1970er-Jahren auf breite Ablehnung in Politik und Öffentlichkeit. Nicht wenigen Bürger*innen ging es wohl wie einem Professor aus Baden-Württemberg, der sich 1984 an seine Landesregierung wandte, um seine Sorge (und offensichtlichen Ressentiments) kundzutun, dass der Frankfurter Flughafen ein „Einfallstor“ sei, durch das „Massen von Afrikanern und Asiaten“³ einströmen könnten. Auch die Bundesregierung reagierte ablehnend, sie trat mit den Ländern, aus denen die Asylsuchenden einreisten, in Kontakt und versuchte, unerwünschte Migration über diplomatische Wege einzudämmen. Die Beispiele zeigen zwei Seiten von Flugliniendiplomatie, die auf erwünschte beziehungsweise unerwünschte Mobilität reagierte. Diese unterschiedlichen diplomatischen Praktiken und Interventionen untersucht dieser Beitrag am Fall des Frankfurter Flughafens von den 1950er-Jahren bis in die 1990er-Jahre. Wir fragen nach der Bedeutung von Fluglinien für zwischenstaatliche Beziehungen sowie nach den dabei involvierten

1 Frank W. Fischer, *Entwicklung der Flugsicherung in Westdeutschland*, Bd. 1, Kreuzlingen 2015, 12.

2 University of Miami, Pan Am Collections, 341/1/320/47.

3 Bundesarchiv Koblenz (BArch), B 106/107413, Brief an den Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, 17.2.1984.

Akteur*innen, Interessen und Konflikten. Damit verbinden wir ein Grundthema der Mobility Studies – nämlich die Differenzierung, Andersbehandlung und Kontrolle verschiedener Mobilitäten – mit der Neuen Diplomatiegeschichte.⁴

Flughäfen und Fluglinien sind in der Diplomatiegeschichtsschreibung bisher weitgehend unberücksichtigt geblieben. Dabei lädt insbesondere das jüngere Feld der New Diplomatic History dazu ein, Orte und Akteur*innen jenseits von staatlichen Außenministerien und Gesandtschaften in den Blick zu nehmen. Das Thema ist auch geeignet, um den Wandel von Diplomatie angesichts von Prozessen globaler Netzwerkbildung zu untersuchen. Denn Diplomatie ist nicht nur selbst ein Motor von Beziehungen über Grenzen. Sie musste auch auf die Herausbildung grenzüberschreitender Verbindungen und Infrastrukturen reagieren beziehungsweise diese begleiten. Dadurch – das zeigt die mit der Neuen Diplomatiegeschichte verwandte Internationale Geschichte – entstand eine stärker vernetzte und multilaterale Diplomatie sowie eine Vielzahl internationaler Organisationen.⁵ Das gilt auch für den zivilen Flugverkehr, um den sich ein ganzer Komplex internationaler Verhandlungs- und Planungsgremien bildete.⁶ Während diese Entwicklung bekannt ist, widmet sich unser Beitrag einer weniger bekannten Seite von Flugliniendiplomatie, die auf einem kleineren *scale* operiert. Anstatt zu untersuchen, wie die Verbreitung der Zivilluftfahrt in 20. Jahrhundert in Multilateralismus und *global governance* mündete, werfen wir den Blick zurück auf diplomatische Beziehungen im engeren Sinne. Zwischenstaatliche Diplomatie hat sich unter der Bedingung globaler Netzwerkbildung ebenso wenig aufgelöst wie nationale Grenzen. Wir zeigen, wie Fluglinien die diplomatischen Beziehungen zwischen den Staaten prägten, die durch sie miteinander verbunden wurden. Gestützt auf die New Diplomatic History berücksichtigen wir dabei besonders die Kommunikationsformen, Symboliken und Handlungsweisen der involvierten Akteur*innen.⁷

4 Zu den Mobility Studies siehe: Mimi Sheller/John Urry, *The New Mobilities Paradigm*, in: *Environment and Planning A. Economy and Space* 38/2 (2006), 207–226. Speziell zu Flugmobilität: Peter Adey, *Aerial Life. Spaces, Mobilities, Affects*, Malden 2010.

5 Jorge Heine, *From Club to Network Diplomacy*, in: Andrew F. Cooper/Jorge Heine/Ramesh Thakur (Hg.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford 2013, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199588862.013.0003>; Madeleine Herren, *Diplomatie im Fokus der Globalgeschichte*, in: *Neue Politische Literatur* 61/1 (2016), 413–438; dies., *Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der Internationalen Ordnung*, Darmstadt 2009.

6 David Mackenzie, *ICAO. A History of the International Civil Aviation Organization*, London 2010. Neben der 1947 gegründeten ICAO ist die 1945 ins Leben gerufene Vereinigung der Fluggesellschaften *International Air Transport Association (IATA)* heute noch besonders einflussreich.

7 U. a. Susanne Schattenberg, *Die Sprache der Diplomatie oder Das Wunder von Portsmouth. Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Außenpolitik*, in: *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 56/1 (2008), 3–26.

Flugstrecken verbanden nicht nur Länder, sie entzogen sich auch gängiger Kontrollpraktiken im Grenzverkehr. Wie die Historikerin Annette Vowinckel erklärt, hat der Flugverkehr Grenzsysteme fundamental verändert: Flugstrecken überwinden Grenzen und dringen direkt in staatliches Territorium vor. An Orten, wo Flughäfen entstanden, wurde das Inland zum artifiziell abgesteckten Grenzraum; am Rande einer Stadt im Landesinneren tat sich plötzlich eine Grenze zur Welt auf.⁸ Man kann internationale Großflughäfen mit der feministischen Theoretikerin Gloria Anzaldúa als „Grenzgebiete“ begreifen, als Orte, an denen sich im Laufe des 20. Jahrhunderts verschiedenartige Grenzen – territoriale und politische, rechtliche, soziale und ökologische Grenzen – auf engem Raum verdichteten und überlagerten.⁹ Daran anknüpfend lautet unsere Ausgangsthese, dass sich die diplomatische Gestaltung zwischenstaatlicher Fluglinien als Grenzbeziehung verstehen lässt, in der die Öffnung, Verschiebung und Verteidigung nationaler Grenzen verhandelt wurden. Einerseits wurden Flugverbindungen von staatlicher und privatwirtschaftlicher Seite als positive und profitable Überwindung von Grenzen betrachtet und diplomatisch willkommen geheißen. Andererseits wurden bestimmte Mobilitäten als potenzielle „Grenzverletzungen“¹⁰ gesehen, die diplomatisches Problemmanagement auf den Plan riefen. Die Diplomatie, so unsere weiterführende These, spielte sich dabei auf unterschiedlichen *scales* ab – auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene –, denn all diese Ebenen trafen im Grenzgebiet Flughafen zusammen. Besonders augenfällig ist hierbei, dass neue Akteur*innen die diplomatische Bühne betreten, etwa politische und wirtschaftliche Interessenvertreter*innen aus der jeweiligen Flughafenregion, die mit nationalen, innenpolitischen und außenpolitischen Akteur*innen in Austausch traten.

Der erste Teil des Beitrags richtet das Augenmerk auf *inaugural flights* (Erstflüge) von und zum Frankfurter Flughafen. Im Mittelpunkt stehen Momente des ‚Erstkontaktes‘ mit dem Ausland, insbesondere die Feierlichkeiten anlässlich der Einweihung neuer Linien, die von diplomatischen Ritualen und Zeremonien begleitet wurden und hohe mediale Aufmerksamkeit erzeugten. Im Moment der Eröffnung neuer Linien traten diplomatische Akteur*innen ins Rampenlicht, die neben den Managern der Fluggesellschaften und Flughäfen an der Herstellung und späteren Etablierung neuer Verbindungen beteiligt waren: die politischen und wirtschaftlichen Eli-

8 Annette Vowinckel, Überflieger. Grenzverschiebungen und Grenzverletzungen im Flugverkehr, in: *Comparativ* 18/1 (2008), 58–69, 58.

9 Gloria Anzaldúa, *Borderlands: The New Mestiza = La frontera*, San Francisco 1987. Vgl. hierzu aus der Perspektive der *Animal Studies*: Susanne Bauer/Nils Güttler/Martina Schlünder, *Encounters in Borderlands: Borderlining Animals and Technology at Frankfurt Airport*, in: *Environmental Humanities* 11 (2019), 247–279.

10 Vowinckel, *Überflieger*, (2008), 1.

ten der jeweiligen Flughafenregionen. Diese Akteursgruppe jenseits des Außenministeriums hatten über Jahrzehnte hinweg einen enormen Einfluss auf die tatsächliche Ausgestaltung der Außenbeziehung der Bundesrepublik in Sachen Mobilität. Das unterstreicht die Kernforderung der Neuen Diplomatiegeschichte, nicht-staatlichen Akteur*innen – in unserem Fall regionalen Vertreter*innen der Wirtschaft und der Luftfahrtindustrien – stärkeres Gewicht zu verleihen.¹¹

Der zweite Teil des Beitrags verschiebt den zeitlichen und inhaltlichen Fokus von der öffentlich in Szene gesetzten Einweihung hin zu den unerwünschten Folgen von Fluglinien. Er zeigt, dass Flugliniendiplomatie nicht nur aus der positiven Inszenierung zwischenstaatlicher Mobilität bestand, sondern auch krisenhafte Züge annehmen konnte; nämlich dann, wenn es um Mobilität ging, die aus Sicht von Teilen des Staates und der Gesellschaft unerwünscht war. Bedingt durch das generelle Wachstum des Luftverkehrs seit den 1970er-Jahren nutzten nicht mehr nur Geschäftsleute und Privatreisende Flugverbindungen, sondern unter anderem auch Flüchtende und unerwünschte Migrant*innen. Besorgt über die „illegale Einreise von Ausländern“¹² zeigten sich die Hessische Landesregierung, die Bundesregierung und der Bundesgrenzschutz, der schon 1975 warnte, dass die „Grenzübergänge [speziell die Flughäfen] wie Scheunentore offenstünden“.¹³ Dies ließ politische Interventionen auf zwischenstaatlicher Ebene erforderlich scheinen. Die Staaten am anderen Ende der Flugverbindungen sollten durch verschiedene diplomatische Mittel – von der Verbalnote bis zur Drohung – zur Kooperation mit dem Grenzregime und der Immigrations- und Abschiebepolitik der Bundesrepublik bewegt werden. Flugliniendiplomatie avancierte zu Migrationsdiplomatie.

Wir greifen auf eine große Bandbreite an publizierten und archivalischen Quellen (insbesondere aus dem Fraport Archiv, der PanAm Collection in Miami, dem Bundesarchiv Koblenz und dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes) zurück, darunter staatliche Korrespondenzen und Berichte, Zeitungsartikel, Magazine und Informationsmaterialien von Fluggesellschaften sowie Publikationen von wirtschaftlichen Akteuren wie der Frankfurter IHK und Fremdenverkehrsvereinen. Das Ergebnis ist ein neuer Blick auf zwischenstaatliche Beziehungen im Spannungsfeld von globaler Mobilität, Region und Grenzbildung im Landesinneren. Unser Beitrag regt außerdem dazu an, das unlängst geprägte politikwissenschaftliche Konzept einer *aviation diplomacy* geschichtswissenschaftlich nutzbar zu machen. Bilaterale *aviation diplomacy* verläuft dem Politikwissenschaftler Michal Kobierecki zufolge in zwei mögliche Richtungen: Erstens kann zivile Luftfahrt als außenpoli-

11 Richard Langhorne, The Diplomacy of Non-State Actors, in: *Diplomacy and Statecraft* 16 (2005), 331–339.

12 BArch, B 106/371599, Vermerk zur Innenministerkonferenz, 8.12.1975.

13 BArch, B 106/371599, BGS, Besprechungsprotokoll, 15.12.1975.

tischer Motor dienen, indem neue Flugverbindungen eröffnet und staatliche Beziehungen dadurch intensiviert werden. Solche Art positiver Diplomatie unterscheidet Kobierecki von ihrem negativen Gegenpart, also dem Fall, dass Verbindungen aufgekündigt werden oder der Flugverkehr aufgrund politischer Verstimmungen sanktioniert wird.¹⁴ Unser Beitrag verfolgt das Ziel, das Verständnis von *aviation diplomacy* weiterzuentwickeln. Er verdeutlicht, dass Flugverbindungen nicht nur als positives oder negatives Sanktionswerkzeug betrachtet werden sollten, sondern dass sie selbst diplomatische Dynamiken erzeugten: Die Ausprägungen und Akteure der Flugliniendiplomatie variierten je nachdem, ob grenzübergreifende Mobilität von den beteiligten Akteur*innen als erwünscht oder unerwünscht betrachtet wurde. Dies führte zu unterschiedlichen Formen von Diplomatie, die entweder öffentlich repräsentativ waren oder eine kontrollierende Ausrichtung hatten, bei der Diplomatie hinter den Kulissen betrieben wurde.

Verbindung aufnehmen: die diplomatische Inszenierung der Region bei Erstflügen

An einem sonnigen Montagmorgen im Mai 1956 kam es auf dem Vorfeld des Flughafens ‚Frankfurt Rhein-Main‘ zu einer ungewöhnlichen Begegnung: Eine Maschine der *Pan American World Airways* (Pan Am) traf auf eine bayerische Blaskapelle. Das Flugzeug des Typs DC-7 hatte zuvor mit einem Direktflug von Miami nach Paris einen internationalen Langstrecken- und Geschwindigkeitsrekord für Zivilflugzeuge aufgestellt und sollte, nach einem kurzen Zwischenhalt auf Rhein-Main, *non-stop* zurück an die amerikanische Westküste fliegen.¹⁵ Die zünftige Begrüßung der Maschine wurde von Dutzenden Pressevertretern dokumentiert. Westdeutsche Zeitungen und Fernsehteams berichteten über die transatlantischen Schnellverbindungen der Bundesrepublik, die dank der DC-7 möglich wurden. Auch die amerikanische Presse widmete dem „Wochenendtrip nach Europa“¹⁶ Zeitungsartikel, Radiosendungen und Fernsehbeiträge. Die Blaskapelle war ein dankbares Sujet für die mitreisenden Fotografen, blieb ihnen doch angesichts des straffen Zeitplans wenig Zeit, Reiseeindrücke jenseits der Flughäfen und Hotels zu sammeln. Auf einem Bild,

14 Michał Marcin Kobierecki, *Aviation Diplomacy: A Conceptual Framework for Analyzing the Relationship Between Aviation and International Relations*, in: *Place Branding and Public Diplomacy* 17/4 (2021), 293–303.

15 Vgl. im Folgenden: University of Miami, *Pan Am Collections*, 341/1/321/18.

16 In einer Fernsehsendung mit dem Titel „Blair Reports on Pan Am’s DV-7C Non-Stop Flight to Paris“, die am 1. Juni 1956 auf WCAR-TV (N.Y.) ausgestrahlt wurde, war von einem „hop to Europe over the weekend“ die Rede: University of Miami, *Pan Am Collections*, 341/1/321/18, Radio Report.

das sich heute im Archiv der Pan Am befindet, ist ein Mann in einem Anzug zu sehen, der seitlich vor der Kapelle steht. Offensichtlich handelt es sich um einen amerikanischen Journalisten oder Vertreter der Airline. Er blickt in die Kamera und er lacht sichtlich amüsiert über die morgendliche Heimat-Show. Die Mitglieder der Blaskapelle sind in Trachten gekleidet – hier fand *nation branding*¹⁷ auf dem Vorfeld statt, und zwar sowohl von westdeutscher als auch von amerikanischer Seite aus: Über dem Hut des Dirigenten ist ein Ausschnitt des Firmennamens der Pan Am zu sehen, bestehend aus zwei bedeutungsgeladenen Wörtern: „American World“.

Das Jahr 1956 fiel in eine Übergangsphase in der Geschichte diplomatischer Aktivität im Grenzgebiet des Flughafens. Waren die Eröffnungen neuer Flugverbindungen unmittelbar nach Kriegsende große diplomatische Ereignisse, die Botschafter*innen, Bundesminister*innen und ein breites öffentliches Publikum anzogen, übernahmen seit den späten 1950er Jahren verstärkt regionale Akteur*innen das Ruder. Der Erstflug geriet zur Routine und so etablierte sich für diese Anlässe ein international standardisiertes Repertoire an Begrüßungsritualen, das der Einweihung von Eisenbahnstrecken, Autobahnen, Brücken oder Schifffahrtslinien ähnelte: das Anschneiden einer Torte, das Hissen von Flaggen der beteiligten Länder und Fluggesellschaften, Begrüßungsansprachen (bei denen häufig ein entsprechendes Flugzeugmodell auf das Rednerpult gestellt wurde), das Verschenken von kleinen Souvenirs, gefolgt von Empfängen.¹⁸

In den unmittelbaren Nachkriegsjahren war man allerdings in Frankfurt von solchen Routinen noch weit entfernt. Als etwa im Juni 1947 die Pan Am ihren ersten „Round-the-World-Service“ einweihte – eine durchgehende Flugverbindung um den gesamten Erdball, den die Fluggesellschaft fortan planmäßig in beide Himmelsrichtungen, *westbound* und *eastbound*, anbot –,¹⁹ löste die Ankunft in Frankfurt ein Massenspektakel aus. Die Maschine wurde mit einer Euphorie empfangen, die selbst technikbegeisterte amerikanische Journalisten und Politiker irritierte. Als zwei Jahre später John Connally, später Gouverneur von Texas und Finanzminister unter Richard Nixon, im Mai 1949 an einem Presseflug eines neuen Pan Am-Stratocruiser teilnahm, berichtete er in einem Interview mit einem New Yorker Radiosender von einer „enthusiastischen Menschenmenge“, die sich an diesem Tag auf

17 Jessica Gienow-Hecht, *Nation Branding: A Useful Category for International History*, in: *Diplomacy & Statecraft* 30/4 (2019), 775–779.

18 Beliebt, besonders unter Sammler*innen, waren die Sonderbriefmarken sowie die sogenannten „Erstflugbriefe“, die mit einem Sonderstempel ausgegeben wurden.

19 Die Westvariante führte von San Francisco über Honolulu, Hong Kong, Bangkok, Delhi, Beirut und Istanbul nach Frankfurt und London und endete in New York. Vgl. University of Miami, Pan Am Collections, 341/1/319/2, 341/1/319/11 und 341/1/319/15.

dem „Rhine-Main air field“ versammelte hatte.²⁰ Nachwirkungen dieser Euphorie war noch sieben Jahre später zu spüren, als die eingangs erwähnte DC-7 in Frankfurt landete. Die Blaskapelle schaffte es zum Beispiel in den Deutschlandspiegel, wo startende und landende Flugzeuge zum Leitmotiv mancher Sendungen avancierten, insbesondere wenn vom Abflug deutscher Politiker ins Ausland oder der Begrüßung ausländischer Staatsgäste zu berichten war.²¹ Die Flughafendiplomatie wurde massenmedientauglich und partizipativ.

Im Zeremoniell spiegelten sich spezifische nationale Erinnerungskulturen wider. Die Einweihungen neuer Flugverbindungen waren immer auch Anlässe, um dem westlichen Ausland zu versichern, dass man in der Bundesrepublik den Nationalsozialismus weit hinter sich gelassen habe und sich zugleich ‚zur richtigen Seite‘ – nach Westen – geöffnet habe. „Wir haben alle umgelernt in diesen zehn Jahren“, ließ der Frankfurter Oberbürgermeister Kolb aus Anlass der Einweihung der ersten Lufthansaverbindung von Frankfurt nach New York im Jahr 1955 verlauten, „und [wir] wissen um die Bedeutung von Frieden, Freiheit und Toleranz“. Gleichzeitig gab er der Hoffnung Ausdruck, „daß das deutsche Volk wieder als Gleiche unter Gleichen anerkannt“ werde.²² Um die nationale Dimension der Erstflüge zu unterstreichen, fanden sich um 1950 in den Reihen der Begrüßungskomitees auffallend häufig auch Mitglieder der Bundesregierung. Bei der Einweihung der Linie Kapstadt–Frankfurt–London durch die South African Airways im Juli 1952 betonte etwa Hans-Christoph Seebohm, der prägende Verkehrsminister der Adenauer-Zeit, „daß in Deutschland große Freude über die hergestellte Flugverbindung besteht, aus der heraus die kulturellen und freundlichen sowie wirtschaftlichen Beziehungen neu aufgebaut werden sollten.“²³

Allerdings erschienen die Vertreter*innen der Bundesregierung nur in den ersten Nachkriegsjahren persönlich zur Einweihung neuer Verbindungen auf dem Vorfeld des Flughafens Rhein-Main und konzentrierten sich fortan auf politisch besonders symbolträchtige Ereignisse. Das diplomatische Alltagsgeschäft übernahmen regionale Akteur*innen aus Politik und Wirtschaft. Eine zentrale Rolle spielte dabei die Frankfurter Industrie- und Handelskammer (IHK), die neben der Flug-

20 Sendung „Pan American Stratocruiser Visits Germany“, WMGM (NY), 29. Mai 1949, Transkript in: University of Miami, Pan Am Collections, 341/1/320/47.

21 Deutschlandspiegel 22 (1956), 19.7.1956, https://www.filmothek.bundesarchiv.de/video/589561?q=Deutschlandspiegel&xm=AND&xf%5B0%5D=_fulltext&x0%5B0%5D=CONTAINS&xv%5B0%5D (13.2.2023).

22 Alte Freundschaft erneuern: Mit der Lufthansa nach New York – OB Kolb und Minister Franke unter den ersten Passagieren, Frankfurter Rundschau, 13.6.1955. Auch in: Fraport Archiv, Bestand VG 06/236.

23 Neue Flugverbindung Südafrika über Frankfurt am Main–England, Nachrichten vom Flughafen Rhein-Main 2/2 (Juli 1952), 24.

hafengesellschaft und dem Frankfurter Magistrat zur treibenden regionalen Kraft hinter der Etablierung und Bekanntmachung neuer Verbindungen avancierte.²⁴ Die Industrie- und Handelskammer war in der oft chaotischen Situation der unmittelbaren Nachkriegsjahre zunächst eine wichtige Kontaktstelle, um zwischen der Wirtschaft und Politik des Rhein-Main-Gebietes, den Besatzungsbehörden, Fluggesellschaften und auswärtigen Geschäftsleuten und Handelsreisenden zu vermitteln. Gleichzeitig entwickelten sich die im zweiwöchentlichen Abstand erscheinenden *Mitteilungen* zu einer wichtigen Kommunikationsplattform zwischen Flughafen und der Wirtschaft. Neue Flugverbindungen hatten, neben Angaben zu veränderten Fracht- und Abfertigungsmodalitäten, den höchsten Neuigkeitswert. Die Frankfurter IHK gab ab dem Jahr 1951 sogar eigens ein *Luftkursbuch* heraus, in dem – erstmals für die gesamte Bundesrepublik – alle deutschlandinternen Verbindungen der verschiedenen Fluggesellschaften aufgelistet waren; noch im gleichen Jahr wurde dies durch ein *Internationales Luftkursbuch* ergänzt.²⁵ Die IHK versuchte auch, Einfluss auf die Flugpläne zu gewinnen, indem sie ihre Kontakte in die Luftfahrtgesellschaften nutzte, um Frankfurt national und international besser anzubinden. „Es ist bekannt“, schrieb etwa ein Oberverwaltungsdirektor der Flughafengesellschaft FAG im November 1954 an einen Frankfurter Stadtrat, „dass die Frankfurter Industrie- und Handelskammer an der Gestaltung des Flugplanes der [entstehenden] Lufthansa sehr starkes Interesse genommen hat und dass sie auch versucht, Einfluss auf die Gestaltung des Flugplanes zu gewinnen.“²⁶ So verwundert es kaum, dass Vertreter*innen der IHK häufig zum diplomatischen Empfangskomitee am Flughafen gehörten.

Zusätzlich zu den ortsunabhängigen Begrüßungsgesten versuchten die Organisatoren, dem Zeremoniell durch spezifisch ‚regionale‘ Elemente mehr Lokalkolorit zu geben. Die Blaskapelle war einer dieser Versuche, häufig wurden die Crews der Erstflüge noch in der Maschine von Trachtenkomitees empfangen (diese Trachten mussten nicht aus der Umgebung stammen, was im Industriegebiet Rhein-Main ohnehin eine schwierige Aufgabe gewesen wäre). Nicht alles davon war Heimatkitsch. Die Stadt Frankfurt präsentierte sich aber auch gerne mit Symbolen, die einen spezifischen Ortsbezug hatten, wie dem Struwwelpeter. In Anlehnung an die Farben der ehemaligen Reichstadt wurde meist rot-weißer Blumenschmuck aufge-

24 Zur Geschichte der IHK Frankfurt: Werner Plumpe, Zwischen Kriegsende und Wirtschaftswunder: Die IHK Frankfurt 1945–1980, in: Werner Plumpe/Dieter Rebentisch (Hg.), „Dem Flor der hiesigen Handlung“: 200 Jahre Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main, Frankfurt am Main 2008, 252–307.

25 *Mitteilungen der Industrie-, Handels und Handwerkskammer Frankfurt a.M.* 23, 1.12.1951, 534.

26 Fraport Archiv, VG 06/191, Schreiben von Oberverwaltungsdirektor Kohl an Stadtrat Altenheim, 24.11.1954.

stellt und der erste Frankfurter Oberbürgermeister der Nachkriegszeit, Walter Kolb, verschenkte regelmäßig Reproduktionen eines Kupferstiches, auf dem die mittelalterliche Silhouette der Stadt zu sehen war. Beliebt waren auch lokalgeschichtliche Bücher und Bildbände mit Titeln wie *Bilder zur Frankfurter Geschichte*, *Rund um den Römer*, *Hessens Kultur und Wirtschaft* oder der Baedeker von Frankfurt.²⁷ Hinzu kamen handschriftliche Willkommensbriefe, die die jeweiligen Bürgermeister – vermittelt durch die Besatzung – untereinander austauschten; war einer der Bürgermeister persönlich an Bord, gab der Erstflug die Möglichkeit für ein persönliches Kennenlernen und die Übermittlung von Einladungen, was wiederum zur Grundlage künftiger Städtepartnerschaften werden konnte. Bisweilen wurden bei den Erstflügen auch Briefe ausgetauscht, die sich die Direktoren der Flughäfen gegenseitig schrieben.²⁸ Bei den Begrüßungsreden wurde gerne auf die alte Tradition von Frankfurt als „Stadt der Straßen“ verwiesen²⁹ – die Formel wurde zu einer Art Mantra für künftiges wirtschaftliches und gesellschaftliches Wachstum.

Im Gegenzug erhielt das Frankfurter Begrüßungskomitee Souvenirs aus den Regionen, mit denen sie nunmehr in Kontakt standen. Meist evozierten beide Seiten, wie im Falle der Blaskapelle, nationale Klischees. Oft wurde aber auch versucht, die gegenseitige Begrüßung an die jeweiligen Orte anzupassen, um den Moment des Erstkontaktes persönlicher zu gestalten. So befindet sich heute etwa im Archiv des Frankfurter Flughafens ein Faksimile des südamerikanischen Reiseberichts *Souvenirs de Rio de Janeiro* von Johann Steinmann aus dem Jahr 1839, das der dortige Bürgermeister seinem Frankfurter Kollegen anlässlich der Eröffnung der Strecke durch die brasilianische Gesellschaft PAB im August 1950 gesandt hatte. Ein brasilianischer Geschäftsmann hatte das Faksimile in einem Frankfurter Antiquariat entdeckt und nun kam es zurück mit dem Vermerk „Herrn Bürgermeister Kolb – mit allen guten Wünschen diesen Gruss, der Frankfurt und Rio verbindet“.³⁰ Teilweise antizipierten die ‚Gegenüber‘ aber auch Klischees der regionalen Tradition des Rhein-Main-Gebietes. Als etwa die Pan Am ihren Clipper *President Specials* im Mai 1955 erstmals auf der Strecke Frankfurt–New York einsetzte, erreichte den Frankfurter Oberbürgermeister ein besonderer „Gruss der Deutschen aus Chikago [sic]“. Es handelte sich um eine fünfzehn Meter lange „Frankfurter Wurst“, die in einer dortigen Fleischwarenfabrik hergestellt worden war.³¹ Solche Gaben mit Lokalflair

27 Vgl. Fraport Archiv, VG 06/53, Protokoll der Vorstandsbesprechung vom 15.4.1953.

28 Fraport Archiv, VG 06/237.

29 Vgl. zu der Vorgeschichte dieses Narrativs: Reiner Ruppmann, Frankfurts Idee von der ‚Stadt der Straßen‘ und ihre Wirkung auf die Konzeption des Autobahnnetzes im Rhein-Main-Taunus-Gebiet: Ein unbekanntes Kapitel der deutschen Autobahngeschichte, in: Plümpe/Rebentisch, Straße, 2008, 119–146.

30 Fraport Archiv VG 01/489.

31 Fraport Archiv VG 06/119.

sollten den anonymen globalen Verbindungen im Moment ihrer Herstellung eine persönliche Note geben.

Die regionalen Vertreter*innen aus Politik und Wirtschaft übernahmen also tradierte diplomatische Praktiken und adaptierten sie für ihre Zwecke. Der Tausch von Gaben und Souvenirs, mit dem sich die beiden Endpunkte der Verbindung mit regionalen und/oder nationalen Klischees inszenieren, ist bis heute ein wiederkehrender und essenzieller Bestandteil der Eröffnung neuer Flugverbindungen geblieben. Nur selten findet sich in den Quellen der Hinweis, dass Fluggesellschaften darum baten, ganz auf diesen Teil des Zeremoniells zu verzichten. Mit den Jahren entwickelte sich ein regionaler Standard-Geschenkkorb, der an Piloten, Besatzung und Vertreter*innen der Airlines verschenkt wurde.³² Sofern die Verbindungs-Geschenke nicht gleich entsorgt wurden – was meist der Fall war –, wanderten sie in die Eingangs- oder Büroräume der Mitarbeiter*innen der am Erstflug beteiligten Städte, Flughäfen und Airlines. „Wir bedanken uns recht herzlich für das schöne Geschenk, das einen würdigen Platz in unserer neuen Empfangshalle finden wird“, schrieb etwa der Direktor der Frankfurter Flughafengesellschaft im Februar 1966 an seinen Genfer Kollegen, nachdem dieser ihm anlässlich der Eröffnung einer Frachtverbindung zwischen den Städten ein Wappen der Stadtrepublik und des Kantons geschickt hatte (die Frankfurter hatten zuvor eine Luftbildaufnahme Frankfurts übersandt). Und er nutzte die Gelegenheit zu dem Zusatz: „Die Pflege der guten Beziehungen zwischen unseren beiden Flughäfen werden wir uns immer angelegen sein lassen.“³³ Außerdem bemühte sich die Frankfurter Flughafengesellschaft aktiv, die Erstflüge fotografisch zu dokumentieren, um anschließend die Fotografien „zu Archivzwecken“ oder „zur Erinnerung“ an die Beteiligten zu schicken. Diese wanderten später zusammen mit den Verbindungs-Geschenken in die jeweiligen Archive, oft aber auch in die Haushalte der Beteiligten und von dort auf Tauschmärkte und in Privatsammlungen, wo sie heute zuhauf zu finden sind. Es entstanden so über die Jahre kleine Kuriositätenkammern der Globalisierung.

Die Region war bei diesen Gelegenheiten aber nicht nur Kulisse, sondern auch Ausflugsziel. Wie bei ‚größeren‘ diplomatischen Ereignissen üblich, gehörten Ausflugsfahrten in die Umgebung Frankfurts – wahlweise in den Taunus, Rheingau oder Odenwald – seit den frühen 1950er-Jahren zum festen Bestandteil des Begrü-

32 So wurde z. B. im Programm zur Wiederöffnung der ersten Flugstrecke der Lufthansa am 1. April 1955 für die Landung in Frankfurt vermerkt, dass die ganze Besatzung von der Stadt Frankfurt jeweils erhalten sollte: „1 Silberbleistift, 1 Bembel [eine Kanne zum Ausschneiden von Apfelwein], 1 Dose Frankfurter Würstchen, 1 Bildband ‚Rund um die Paulskirche‘“ sowie seitens der Flughafengesellschaft „FAG-Feuerzeuge“ und Werbebroschüren über den Flughafen. Vgl. Fraport Archiv VG 06/236.

33 Fraport Archiv VG 06/237.

Büßungszeremoniells der Flughafendiplomatie, vertiefte die gemeinsame Erkundung der Region doch die Bindung an den Ort, an dem neue Geschäftsbeziehungen entstehen sollten. Die Fahrten stellten idealerweise die künftige Verbindung auf eine solide Basis. Beliebte Ausflugsziele waren Rüdesheim, das Niederwalddenkmal und Boppard, wo die Reisegruppen einen Blick auf die Rheinburgen erhaschen konnten. Dazwischen wurden kurze Mahlzeiten in gutbürgerlichen Restaurants eingenommen, wo Möglichkeit zu informellen Gesprächen bestand. Je nach Gruppenzusammensetzung und Kontext des Erstfluges verblieb die ausländische Delegation entweder im erweiterten Rhein-Main-Gebiet oder nutzte diese Ausflugsfahrten zu einer verkürzten Deutschlandreise.

Mit der Verbilligung der Preise für Flugtickets nahmen Fremdenverkehrsverbände eine aktivere Rolle bei der Planung von Erstflügen ein und auch die Airlines entdeckten die Mittelklasse-Europatourist*innen als lukrative Einnahmequelle. So legte beispielsweise die Pan Am in den 1970er-Jahren Pressemappen für die deutschen Inauguralflüge an, die ja nach Route mit verschiedenen ‚typischen‘ Bildern deutscher Städte und Orte bestückt werden konnten.³⁴ Diese Mappen vermittelten ein vergleichsweise mittelalterlich-heimatliches Bild der Bundesrepublik.³⁵ So beschränkten sich die Fotografien der wieder aufgebauten, modernistischen Innenstädte weitestgehend auf die Pan Am-Verkaufsbüros, während die restlichen Bilder fast ausschließlich Kleinstädte oder Landschaften mit Fachwerkhäusern, Burgen und Schlösser zeigten. Nicht zufällig befanden sich die meisten Orte in der Nähe des Frankfurter Flughafens, die auch im Rahmen der Erstflüge gut zu erreichen waren, etwa Rothenberg und Michaelstadt im Odenwald oder St. Goarshausen am Rhein. Diese regionalen Eindrücke setzten sich schließlich zu Deutschlandbildern zusammen. Auf dem Titelblatt einer Informationsbroschüre über den *Internal German Service* der Pan Am waren die wichtigsten Knotenpunkte des innerdeutschen Liniennetzes anhand mittelalterlich-frühneuzeitlicher Motive visualisiert. Die Kirche St. Michaelis stand etwa stellvertretend für Hamburg und die Frauenkirche für München. Und auch Frankfurt wurde nicht mit Hochhäusern oder Börse, sondern mit dem frisch wiederaufgebauten Römer dargestellt. So paradox das erscheinen mag, an den Endpunkten der neuen Fluglinien, die die Bundesrepublik seit den 1950er-Jahren

34 Eine dieser Mappen ist enthalten in: University of Miami, Pan Am Collections, 341/1/342/5.

35 Vgl. zum „tourist gaze“ in West-Deutschland in der Nachkriegszeit: Adam T. Rosenbaum, Auf der Suche nach der authentischen Vergangenheit: Tourismus und Identität in Bayern in der Nachkriegszeit, in: Daniela Mysliwicz-Fleiß/Angela Schwarz (Hg.), Reisen in die Vergangenheit: Geschichtstourismus im 19. und 20. Jahrhundert, Wien 2019, 341–362. Zum Zusammenhang von Tourismus- und Diplomatiegeschichte: Shelley Baranowski/Lisa Pinley Covert/Bertram M. Gordon u. a., Discussion: Tourism and Diplomacy, in: *Journal of Tourism History* 11/1 (2019), 63–90.

aufbaute, mobilisierte der Luftverkehr immer auch sein anti-modernistisches Gegenteil: Tradition, Geschichte und regionale Identität.

Die an den Erstflügen beteiligten Personen betonten immer wieder, wie wichtig die regionale Verankerung der künftigen Fluglinien war. „Everything about this trip was outstanding“, schrieb etwa John C. Cassidy, Geschäftsführer einer Firma für Klimaanlagen in West Palm Beach und Präsident der dortigen Handelskammer, in einem Brief an L.B. Maytag, Präsidenten des Verwaltungsrates von *National Airlines*, der für die Organisation des Erstfluges der Strecke Miami–Frankfurt am 1. Mai 1978 verantwortlich gewesen war. Genauso sah es sein Kollege von der Handelskammer Miami Beach: „Dear Bud: Mayor Leonard Haber said it all --- ‘You are great!’ – ‘Your people are great and National Airlines is great!’ and ‘Together we will make’ the route between Florida and Amsterdam and Florida and Frankfurt and vice versa a success.“³⁶

Die Rhetorik der unmittelbaren Nachkriegsjahre, dass neue Flugverbindungen von Rhein-Main mit gefestigten zwischenstaatlichen Beziehungen der Bundesrepublik einhergingen, war zu diesem Zeitpunkt längst seitens der Flughafengesellschaft bei ihren Empfängen adaptiert worden. Deren Direktoren und Vorstandsvorsitzende traten nun häufig als quasi-staatliche Akteure auf. So gab etwa Kurt von Laue, Vorstandsmitglied der Flughafengesellschaft (FAG), anlässlich der Landung einer Maschine der chilenischen Fluggesellschaft LAN im August 1970, seiner „Überzeugung Ausdruck, daß durch die neue Linie zwischen Santiago de Chile und Frankfurt am Main die guten Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Chile vertieft werden.“³⁷ Dass „neue Linien“ und „gute Beziehungen“ überhaupt miteinander gleichzusetzen seien, war längst zu einer stehenden Wendung geworden.

Heikle Verbindungen: diplomatische Spannungen um Asyl und Abschiebungen

Die Stimmung war nicht immer so euphorisch. Während regionale und nationale Akteur*innen das wirtschaftliche Potenzial und die außenpolitischen Rehabilitationsmöglichkeiten neuer Mobilität begrüßten, entstanden Konflikte um Mobilitäten, die aus staatlicher Sicht unerwünscht waren. Dass solche Fälle ab den 1970er-Jahren zunahmen, hing auch mit dem generellen Wachstum des Luftverkehrs und

36 University of Miami, Pan Am Collections, 341/1/141/7.

37 Eröffnungsflug der LAN, Flughafen Nachrichten/Frankfurt Rhein-Main Airport News 20/3 (1970), 102.

sinkender Ticketpreise zusammen.³⁸ Denn nicht nur Geschäftsleute und Tourist*innen nutzten dies, sondern auch Geflüchtete aus dem ‚Ostblock‘ und dem Globalen Süden, Schmuggler*innen sowie im Extremfall Flugzeugentführer und Attentäter. Die Bonner Regierung antwortete mit Politiken der Versicherheitlichung und polizeilichen Kontrolle auf unerwünschte Mobilitäten: auf Flugzeugentführungen und Anschläge, welche erstmals im Jahr 1970 die Öffentlichkeit in Europa massiv erschütterten,³⁹ sowie auf den internationalen Drogenschmuggel, zumal der Rhein-Main-Flughafen als „Rauschgiftdrehscheibe Europas“⁴⁰ Schlagzeilen machte.

Als unerwünschte Mobilität wurden auch die vermehrten Einreisen von Asylsuchenden aus Konfliktregionen und Regimen im Mittleren Osten, Afrika und Süd-asien wahrgenommen. Seit den ausgehenden 1970er-Jahren trafen immer häufiger Personen aus diesen Regionen – insbesondere der Türkei, dem Iran, aus Afghanistan und Sri Lanka – per Flugzeug in Frankfurt ein und baten den Bundesgrenzschutz (BGS) am Flughafen um Asyl. Im Juni 1980 warteten dort 330 Personen auf die Bearbeitung ihrer Asylgesuche durch den BGS.⁴¹ Bisher, so berichtete die Grenzschutzstelle Flughafen Frankfurt/Main, sei der „[A]sylantenstrom“⁴² dadurch aufgefangen worden, dass das Ausländer- und Sozialamt der Stadt Frankfurt die Neuankommlinge vorübergehend in Hotelzimmern unterbrachte, bis der BGS ihre Anträge bearbeiten konnte. Aufgrund des seit Jahresende 1979 „anhaltenden uebermaesigen [Z]ustroms“ habe die Stadt diese Unterstützung jedoch eingestellt. Seit Sommer 1980 mussten darum alle Asylsuchenden in der Transitzone bleiben und dort oft mehrere Tage übernachten. Die hessische Landesregierung, die für die Erstunterbringung von Asylbewerber*innen nach der Einreise verantwortlich war, klagte ebenfalls über Überlastung.⁴³ Sie plante bereits 1980, ein Sammellager direkt am Flughafen zu errichten, „weil abzuschiebende Asylbewerber von dort schnell zu einer Maschine gebracht werden könnten, die sie zurück in die Heimat fliege“,⁴⁴ wie eine Zeitung den hessischen Staatsminister des Innern Ekkehard Gries (FDP) zitierte. Der Plan scheiterte zwar.⁴⁵ Die Reaktionen sowohl der Stadt Frankfurt als auch der Landesregierung zeigten aber, wie beide Seiten versuchten, das Problem aus

38 Zum Boom der Luftfahrt Christoph Maria Merki, *Verkehrsgeschichte und Mobilität*, Stuttgart 2008, 66.

39 Hessisches Hauptstaatsarchiv Wiesbaden (HHStAW) 937_3, Broschüre „1952–2002 50 Jahre Bundesgrenzschutz Flughafen Frankfurt/Main“.

40 Bei der Rauschgiftfahndung fehlt die Koordination, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.11.1980, 31.

41 BAArch, B 106/107413, Bundesminister des Innern, Vermerk, 3.6.1980; Grenzschutzdirektion an Bundesministerium des Innern (BMI), 24.6.1980.

42 BAArch, B 106/107413, Grenzschutzdirektion an BMI, 24.6.1980.

43 BAArch, B 106/107413, Hessisches Innenministerium an BMI, 4.4.1982.

44 Institut für Stadtgeschichte Frankfurt (ISG) S3/V.22.970, Notunterkünfte am Flughafen nun doch fraglich, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.7.1980.

45 ISG S3/V.22.970, Sammellager am Flughafen nicht mehr aktuell?, *Frankfurter Neue Presse*, 14.7.1980.

der Region heraus und möglichst direkt an den Flughafen zurückzudrängen, das heißt in den Verantwortungsbereich von Grenzschutz und Bundesregierung. Der Flughafen sollte beim Thema Asyl und Migration eben kein Tor in die Region sein, sondern eine starke Staatsgrenze.

Deshalb schalteten sich nun staatliche Akteure auf Bundesebene ein. Ihre Reaktionen lassen eine andere, stärker kontrollierende Facette von *aviation diplomacy* erkennen. Die Regierung in Bonn versuchte, unerwünschte Migration über den Frankfurter Flughafen einzuschränken. Die heftigen Debatten um das Grundrecht auf Asyl und die „Flut von Asylbewerbern“⁴⁶ werden in der öffentlichen Erinnerung vor allem mit der Ära Kohl in Verbindung gebracht. Doch auch die rot-gelbe Vorgängerregierung unter Helmut Schmidt verfolgte bereits aktiv das Ziel, Asilmigration einzudämmen.⁴⁷ Bundesinnenminister Gerhart Baum (FDP), dem der BGS unterstellt war, veranlasste im Jahr 1980 die Einführung einer generellen Visumpflicht unter anderem für Reisende aus Afghanistan und der Türkei.⁴⁸ Dennoch gelang es vielen weiterhin, ohne Visum nach Westdeutschland zu fliegen: Wenn sie in Frankfurt lediglich kurzzeitig vor dem Weiterflug ins Ausland zwischenlandeten, galt das sogenannte Transitprivileg, das sie von der Visapflicht befreite. So hatten beispielsweise viele der Afghan*innen, die nach Beginn des Kriegs der Sowjetunion in Afghanistan im Jahr 1979 am Frankfurter Flughafen um Schutz baten, Flüge der *Pakistan International Airlines* von Karatschi über Frankfurt nach London oder Paris gebucht, obwohl sie oft keine Einreisegenehmigung für Großbritannien respektive Frankreich besaßen. Sie verließen das Flugzeug beim Zwischenstopp in Frankfurt und erbaten Asyl.⁴⁹ Die Regierung in Bonn hoffte zunächst, dieser Entwicklung über diplomatische Wege entgegenwirken zu können: Wenn Großbritannien und Frankreich darauf bestünden, dass vor Abflug eine Einreisegenehmigung vorliege, ließen sich solche Fälle womöglich verhindern. Bilaterales diplomatisches Eingreifen auf nationalstaatlicher Ebene erschien erforderlich, um ein auch lokales Problem zu lösen.

Das Bundesinnenministerium (BMI) bat das Auswärtige Amt (AA), die französische und britische Regierung zum Einlenken zu bewegen. Sie sollten den Druck auf Fluggesellschaften erhöhen, damit diese beim Check-in das Vorliegen eines bri-

46 Zitat von Carl-Dieter Spranger (CSU): Deutscher Bundestag Plenarprotokoll, 2.7.1980, 18530, 18548.

47 Vgl. die Äußerung des Bundesinnenministers: „Aus Rechtsgründen können auf dem Flughafen/Main zwischenlandete Ausländer nicht daran gehindert werden, [...] Asylanträge zu stellen. Um die Einreise ohne Sichtvermerk [...] zu unterbinden, ist es vielmehr notwendig, daß die Beförderung solcher Ausländer in das Bundesgebiet durch Fluggesellschaften unterbleibt.“ BArch, B 106/107413, Bundesminister des Innern, Vermerk, 25.6.1981. Zum Druck durch die oppositionellen Unionsparteien siehe Patrice G. Poutrus, *Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart*, Berlin 2019, 89–90.

48 BArch, B 106/371599, BMI, Vermerke vom 20. und 23.6.1980.

49 BArch, B 106/107413, BMI, internes Schreiben, 1.7.1980; BMI, internes Schreiben, 15.07.1980.

tischen respektive französischen Visums prüfen. Die Botschaft der Bundesrepublik in London nahm wegen „der Dringlichkeit“ der Sache telefonisch Kontakt zum britischen Innenministerium auf.⁵⁰ Dabei entstand der Eindruck, „daß die britischen Behörden nicht ohne weiteres bereit sein werden“ etwas zu unternehmen. Viele Afghan*innen und Personen anderer Nationalitäten, so die Begründung, benötigten erst im Moment der Einreise ein Visum, das von den britischen Behörden am Flughafen erteilt oder verweigert werde. Offenbar waren die britischen Behörden nicht bereit, sich in ihre nationale Mobilitäts- und Grenzpolitik hineinreden zu lassen. Auch im Kontakt mit Frankreich hielt die deutsche Seite diplomatisches Fingerspitzengefühl für ratsam. Da es sich um eine „delikate Angelegenheit“⁵¹ handelte, stellte die westdeutsche Botschaft in Paris „den Sachverhalt etwas anders dar“ und bat die französische Regierung äußerst freundlich um einen gemeinsamen Standpunkt gegenüber den laschen Kontrollpraktiken bei *Pakistan Airlines*. Indem Fluglinien zu Fluchtrouten wurden, so lässt sich festhalten, erzeugten sie neue Interdependenzen zwischen den Grenz- und Migrationsregimen verschiedener Immigrationsländer im Westen und damit diplomatischen Handlungs- und Abstimmungsbedarf.

Die Bundesrepublik war auch selbst Adressat von solchen diplomatischen Interventionen. Mitte Mai 1983 erreichte das Auswärtige Amt eine Note der Botschaft der Vereinigten Staaten. Die US-Behörden registrierten zunehmend Fälle von afghanischen Staatsangehörigen, die ohne Einreiseerlaubnis auf Flughäfen in den USA eintrafen. In einem konkreten Fall waren vier Afghanen ohne Visum mit der Lufthansa von Bombay über Frankfurt nach Los Angeles geflogen. Die Botschaft bat die deutschen Behörden darum, mit der Lufthansa und dem Frankfurter Flughafen in Kontakt zu treten, um derartige Beförderungen in Zukunft zu verhindern.⁵² Dagegen erklärte das AA, dass weder die Lufthansa noch die Verantwortlichen am Frankfurter Flughafen eine Schuld treffe.⁵³ Mittelsmänner hätten die afghanischen Passagiere unter falschen Namen und mit amerikanischen Pässen in Bombay eingeecheckt, während ihre afghanischen Pässe im Reisegepäck verstaut blieben. Für Frankfurt hätten die Reisenden dann dank des Transitprivilegs keine grenzpolizeilichen Kontrollen durchlaufen müssen. Aufgeflogen sei der Betrug daher erst in Los Angeles. Die diplomatische Intervention lief ebenso ins Leere wie schon die Bitten der Bundesregierung an Großbritannien und Frankreich. Die Methoden von Flüchtenden und ihren Fluchthelfer*innen in Bombay entzogen sich der Kontrolle sowohl der amerikanischen als auch der westdeutschen Regierung. Insgesamt verdeutlichen die bis-

50 BAArch, B 106/107413, Botschaft der BRD in London an Auswärtiges Amt (AA), 1.8.1980.

51 BAArch, B 106/107413, Botschaft der BRD in Paris an AA, 18.7.1980.

52 Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA AA), B 82/REF.510-1451, Verbalnote der US-Botschaft in Bonn, 10.5.1983.

53 PA AA, B 82/REF.510-1451, Verbalnote an die US-Botschaft, 26.7.1983.

her geschilderten Fälle – also die diplomatischen Interaktionen mit Großbritannien, Frankreich und den USA – dass Fluglinien zwischen zwei Ländern nicht nur bilaterale Grenzkontrollen tangierten, sondern diese zugleich verkomplizierten (und in den geschilderten Fällen etwa die Abflughäfen in Pakistan und Indien einbezogen), weil jede einzelne Flugstrecke Teil eines Netzes globaler Transitverbindungen und Fluchtrouten war. Die bilateralen Interventionen scheiterten nicht nur an der mangelnden Kooperationsbereitschaft des Gegenübers, sondern auch an eben dieser Komplexität – bilaterale Diplomatie stieß ganz wortwörtlich an ihre Grenzen.

Zu besonders delikatsten Situationen kam es, wenn einer Person am Frankfurter Flughafen die Einreise verweigert wurde. Die Zurückweisung erfolgte nicht unbedingt in das Heimatland, sondern aufgrund der sogenannten Drittstaatenregelung⁵⁴ auch in Transitländer. Entsprechend dieser Regelung schickte der BGS im August 1993 zwei Staatsbürger aus Liberia, die wohl aus Paris kommend in Frankfurt gelandet waren und um Asyl gebeten hatten, nach Paris zurück. In Paris wurde ihnen ebenfalls die Einreise verweigert. Die Liberianer flogen erneut nach Frankfurt und das ganze Prozedere wiederholte sich, so dass schließlich Menschenrechtsgruppen und Pressemedien den Fall aufgriffen und das „Pingpong-Spiel“⁵⁵ mit Menschen öffentlich anprangerten. Die Pariser Flughafenpolizei berief sich derweil auf die Aussage der beiden Männer, gar nicht über Paris nach Frankfurt geflogen zu sein. Dem widersprachen die Frankfurter Beamten klar.⁵⁶ Das Bemühen eines Staatssekretärs aus dem BMI, dem *Directeur Général de la Police Nationale* im französischen Innenministerium die deutsche Sicht der Dinge darzulegen, scheiterte.⁵⁷ Daraufhin setzte die Diplomatie eine Ebene höher ein. Bundesinnenminister Manfred Kanther (CDU) schrieb dem französischen Innenminister Charles Pasqua, dass es sich um eine „Angelegenheit von grundsätzlicher Bedeutung“ handle und man erwarte, dass die französischen Grenzpolizisten den Aussagen der deutschen Kollegen vertrauten. Er regte ein persönliches Treffen zwischen den leitenden Beamten der Grenzschutzstelle Frankfurt/Main und der Grenzpolizei des Pariser Flughafens an. Es sollte, so Kanther eindringlich, alles vermieden werden, „was die hervorragende Kooperation unserer beiderseitigen Grenzpolizeiorganisationen, die in Zukunft über Kontaktbeamte unmittelbar an den Außengrenzen noch enger und vertrauensvoller

54 Vgl. die Grundgesetzänderung, die am 1.7.1993 in Kraft trat: Asylsuchende in der BRD haben seither keine Aussicht auf Anerkennung, wenn sie aus einem als sicher geltenden Drittland eingereist sind. Schon 1987 wurde mit der Änderung des Asylverfahrensgesetzes eine ähnliche Regel eingeführt.

55 BArch, B 106/380667, Pressemeldung (AFP), 24.8.1993; B 106/371591, Asylanten-Pingpong Paris – Frankfurt. 5mal hin und her! Bild-Zeitung, 24.8.1993.

56 BArch, B 106/380667, BMI, internes Schreiben, 26.8.1993.

57 BArch, B 106/380667, BMI an Directeur Général de la Police Nationale, 23.8.1993.

zusammenarbeiten sollen, auch nur punktuell trüben könnte“.⁵⁸ Bei den Themen Migration und Grenzkontrolle verbanden sich Innen- und Außenpolitik aufs Engste, so dass auch Innenministerial- und Grenzschutzbeamte am AA vorbei als diplomatische Akteure auftraten. Ihre Kommunikation zeugt abermals von der Anspannung, die diese Themen begleitete.

Trotz der bis hierhin skizzierten Spannungen und der gerade in den frühen 1980er-Jahren verhaltenen Kooperationsbereitschaft zwischen den westlichen Staaten bildeten sich über die Jahre gemeinsame Strategien heraus. Das Schengen-Abkommen, auf das Kanther in seinem Schreiben anspielte, bildete einen treibenden Faktor und führte unter anderem zur Harmonisierung von Visavorschriften innerhalb des gemeinsamen Grenzraums.⁵⁹ Auch über die EU hinaus schlossen sich westliche Staaten zur „Bekämpfung der illegalen Einreise von Ausländern auf dem Luftweg“⁶⁰ zusammen, so etwa in einer Arbeitsgruppe *Inadmissible Passengers* der *International Air Transport Association* (IATA), in der sich Airlines und die Vertreter von Staaten (darunter neben der BRD und anderen europäischen Ländern auch Australien, Großbritannien, Kanada und die USA) seit 1987 regelmäßig trafen, um über gemeinsame Maßnahmen wie Trainingsprogramme für das Kontrollpersonal der Fluggesellschaften zu beraten.⁶¹ Während sich auf Seiten der Asyl- und Einwanderungsländer des Westens also als Lehre aus den gescheiterten bilateralen Versuchen eine multilaterale Kooperation herausbildete, gestaltete sich das Verhältnis gegenüber den Transit- und Herkunftsländern problematischer, wie im Folgenden ausgeführt wird.

Regierungen, die striktere Visabestimmungen einführten, waren auf die Fluggesellschaften angewiesen, welche die Kontrollen vor dem Abflug durchführten. Das galt insbesondere für die Bundesrepublik, wo das im Vergleich zu den USA und anderen europäischen Ländern liberale Rechte auf Asyl eine Zurückweisung nach Ankunft in Frankfurt in den meisten Fällen verhinderte. Die Regierung in Bonn forderte Fluggesellschaften daher seit 1980 immer wieder in Schreiben dazu auf, vor dem Boarding die Pässe und Sichtvermerke aller Passagier*innen gründlich zu prüfen.⁶² Die Airlines fürchteten Sanktionen, wenn sie Migrant*innen ohne gültige Dokumente transportierten. Da sich die Strafen über die Jahre verschärften, zeigten sich die Fluggesellschaften zunehmend kooperationswillig, zumal auf-

58 BArch, B 106/380667, Bundesminister des Innern an den Minister des Innern und für Raumordnung der Französischen Republik, 2.9.1993.

59 Siehe die entsprechenden Listen und Ausführungen in PA AA, B110/ZA-298723.

60 PA AA, B87/ZA-244955, BMI an andere Ministerien und den BGS, Ergebnisprotokoll, Sitzung der IATA/CAWG Unterarbeitsgruppe, 18.7.1990.

61 PA AA, B87/ZA-244955, BMI an andere Ministerien und den BGS, Ergebnisprotokoll, Sitzung der IATA/CAWG Unterarbeitsgruppe, 18.7.1990.

62 BArch, B 106/107413, Bundesminister des Innern, Vermerk, 3.6.1980.

grund der restriktiveren Visaregeln immer mehr Migrant*innen mit falschen Dokumenten reisten, zu deren Erkennung die Fluggesellschaften Hilfe benötigten. Neben Trainings für die Airlines, die die IATA-Arbeitsgruppe auf Flughäfen wie Istanbul, Kairo und Singapur anbot, forcierten westliche Regierungen auch die Entsendung von Verbindungsbeamt*innen auf die Abflughäfen. So drängte etwa das BMI im Jahr 1982 darauf, deutsche Beamt*innen auf dem Flughafen in Karatschi zu stationieren, wo sie die Fluggesellschaften bei der Kontrolle unterstützen sollten. Auf entsprechende Anfragen der deutschen Auslandsvertretungen reagierten die ausländischen Regierungen skeptisch. Sie würden, so jedenfalls sah es der Staatssekretär des BMI, „aus Gründen der, wie überall in der Dritten Welt, sorgsam gehüteten Souveränität nicht zulassen, daß deutsche Beamte auf ihrem Territorium quasi hoheitlich tätig werden“.⁶³ Während manche Regierungen, wie die pakistanische, nach längerem Zögern der Entsendung zustimmten,⁶⁴ lehnten andere Staaten schon IATA-Trainingsprogramme ab: 1988 sollte ein solches Training unter deutscher Leitung in Istanbul stattfinden. Mehrere Fluggesellschaften nahmen teil, nicht so Vertreter*innen türkischer Behörden. Das deutsche Generalkonsulat in Istanbul sah dies als „Beispiel für die Empfindlichkeiten“⁶⁵ bei diesem Thema, räumte aber ein, dass das Training in der deutschen diplomatischen Note etwas ungeschickt als vollendete Tatsache angekündigt worden sei. Die diplomatischen Beziehungen zu den Transitländern verliefen asymmetrisch. Sie beruhten auf dem einseitigen Interesse der Regierungen im Westen, unerwünschte Migration über die Fluglinien einzudämmen. Dass es den westlichen Staaten trotzdem gelang, ihre Grenz- und Visa-kontrollen auf Abflughäfen in diese Länder vorzuverlegen, lag maßgeblich an den Fluggesellschaften, die durch Druck und Sanktionen in die Migrationskontrollen einbezogen wurden und als diplomatischer Hebel fungierten, indem sie Trainings und westliche Beratung begrüßten.

Nicht minder schwierig gestalteten sich die Beziehungen zu den Herkunftsländern, besonders im Fall von direkten Zurückweisungen und Abschiebungen, deren Zahl in Deutschland in den 1990er-Jahren zunahm.⁶⁶ Ab 1993 mussten neu ankommende Asylsuchende, die unter die Kriterien des mit dem so genannten Asylkompromiss eingeführten Flughafenverfahrens fielen, ein vorgelagertes Asylverfahren

63 PA AA, B 110/ZA-134100, Staatssekretär im AA and Staatssekretär des BMI, 21.5.1982.

64 PA AA, B 110/ZA-134100, Botschaft der BRD in Islamabad an AA, 12.7.1982.

65 PA AA, B89/ZA-217525, Generalkonsulat Istanbul an AA, 9.11.1988.

66 Zum Flugverkehr als Abschiebeinfrastruktur: William Walters, Aviation as Deportation Infrastructure: Airports, Planes, and Expulsion, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44/16 (2018), 2796–2817. Zur zwischenstaatlichen Dimension von Abschiebungen: Antje Ellermann, The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Inter-state Cooperation, in: *Government and Opposition* 43/2 (2008), 168–189.

am Flughafen durchlaufen.⁶⁷ Das Ziel, abgelehnte Asylbewerber*innen schnell wieder in Flugzeuge setzen zu können, scheiterte jedoch häufig an fehlenden Pässen. Die Herkunftsstaaten waren völkerrechtlich in der Pflicht, ihre Staatsangehörigen wieder aufzunehmen; ihre Botschaften dafür verantwortlich, Ersatzpapiere auszustellen. Auf Bitten des BMI hatte das AA schon vor der Asylneuregelung die Botschaften aller einschlägigen Staaten „gedrängt, dem Wunsch der Grenzschutzdirektion entgegenzukommen und Wege zur Beschleunigung des Paßbeschaffungsverfahrens aufzuzeigen“.⁶⁸ Der Erfolg war begrenzt. Viele Regierungen nahmen ihre Staatsangehörigen nicht ohne Weiteres zurück, verschleppten oder verweigerten Passersatzanträge.⁶⁹

Angesichts dieser Kooperationsunwilligkeit wurde die Bundesgrenzschutzdirektion in Koblenz selbst zu einem diplomatischen Akteur. Die Beamt*innen suchten den „Kontakt zu den Botschaften und Generalkonsulaten“,⁷⁰ evaluierten deren „Kooperationsbereitschaft“ und schickten Mahnungen. Durch „die häufige Kontaktierung der Auslandsvertretungen mit den gleichen Mitarbeitern“, behauptete der BGS gar ein „Vertrauensverhältnis“ zu den Botschaften entwickelt zu haben, „das der konstruktiven Zusammenarbeit dienlich“ sei. In schwierigeren Fällen bat die Grenzschutzdirektion das Auswärtige Amt darum, „durch Verbalnoten und Arbeitsgespräche Einfluß zu nehmen.“⁷¹ Bei Äthiopien, Burkina Faso, der Elfenbeinküste, Kamerun, Libanon, Russland, Sierra Leone, Somalia und Vietnam sah der BGS seine eigenen Mittel als erschöpft an und empfahl deshalb „eine Intervention“⁷² (oder im Falle Nigers, Pakistans und Sudans gar „massiven Druck“⁷³) „auf diplomatischer Ebene“. Für das BMI hieß das etwa, dass „das AA den kooperationsunwilligen Staaten zu verdeutlichen“ habe, dass „unsere Visapraaxis umso restriktiver sein muß, je schwieriger sich die Rückführung von Ausländern in einen bestimmten Staat darstellt“.⁷⁴ Auch finanzielle Abhängigkeiten wurden ins Spiel gebracht: „Da die aufgeführten Auslandsvertretungen auf die um Verständnis und Kooperation werbende Verbalnote der Bundesregierung nicht im Sinne einer konstruktiven gegenseitigen Zusammenarbeit reagiert haben“, hielt es ein leitender Beamter aus dem BMI nunmehr für nötig, „den deutschen Wünschen deutlich mehr Nachdruck zu verleihen“ und „den

67 Siehe dazu Tanja Laier, Das Flughafenasylverfahren nach § 18a AsylVfG in rechtsvergleichender Perspektive, Berlin 1999.

68 BArch, B 106/371591, Heimreisedokumente, 6.4.1994.

69 BArch, B 106/371591, BMI an AA und nachrichtlich an Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), 11.8.1993. Vgl. Ellermann, Limits, (2008),169.

70 BArch, B 106/371591, BMI, internes Schreiben, 11.1.1994.

71 BArch, B 106/371591, Heimreisedokumente, 6.4.1994.

72 BArch, B 106/371591, BMI an AA und nachrichtlich an BMZ, 11.8.1993.

73 BArch, B 106/371591, Heimreisedokumente, 6.4.1994.

74 BArch, B 106/371591, Heimreisedokumente, 6.4.1994: BArch, B 106/371591, Heimreisedokumente, 6.4.1994.

betreffenden Botschaften insbesondere den Zusammenhang zwischen der Ausstellung von Paßersatzpapieren und der ihren Staaten seitens der Bundesregierung gewährten wirtschaftlichen Unterstützung zu erläutern⁷⁵. Dies kam einer *coercive diplomacy* gleich, also einer Art von Diplomatie, bei der eine Partei ihre Ziele einseitig durchzusetzen versucht.⁷⁶ Es verdeutlicht, dass Abschiebungsdiplomatie oft auf ungleichen Machtverhältnissen zwischen Staaten basiert.⁷⁷

Auch Migrations- und Abschiebungsdiplomatie, das lässt sich abschließend ganz allgemein festhalten, ist Teil von *aviation diplomacy*. Als Reaktion auf wahrgenommene Grenzverletzungen durch Flüge von Asylsuchenden zeugt sie von dem Bestreben, mit staatlicher Gewalt Grenzhöhe nachträglich durchzusetzen und unerwünschte Mobilität auszuschließen.

Fazit: Aviation Diplomacy als Grenzdiplomatie

Im ‚Grenzgebiet Flughafen‘ trafen täglich Menschen und Güter aus anderen Ländern ein, was diplomatische Potenziale ebenso evozierte wie Probleme. Die diplomatische Inszenierung von Erstflügen in den ersten drei Jahrzehnten der Bundesrepublik verdeutlicht, dass das Vordringen internationaler Mobilität in Land und Region von staatlichen Akteur*innen und regionalen Eliten begrüßt wurde. Sie barg das Potenzial, wirtschaftliche Beziehungen zu entwickeln und das außenpolitische Image der Bundesrepublik zu pflegen. Die Region um den Flughafen wurde dabei als offenes Grenzgebiet präsentiert, das ausländische Gäste beziehungsweise Investoren willkommen hieß. Anders verhielt es sich im Fall von unerwünschter Mobilität, die wir im zweiten Teil anhand des Themas Asylummigration in den 1980er- und 1990er-Jahren behandelten. Hier sollte der Flughafen als nationale Staatsgrenze gestärkt werden. Innenministerium und Bundesgrenzschutz versuchten unter Einbezug des Auswärtigen Amtes und der IATA, ungewollte Migration mit Hilfe diplomatischen Drucks und Interventionen gegenüber Airlines und ausländischen Regierungen insbesondere im Globalen Süden abzuwehren.

Die repräsentative und die kontrollierende Form von *aviation diplomacy* spiegeln die Ambivalenz und Selektion globaler Mobilität in einem Grenzgebiet wider:

75 BArch, B 106/371591, BMI an AA und nachrichtlich an BMZ, 11.8.1993.

76 Valérie Rosoux, From Negotiation to Mediation, in: Thierry Balzacq/Frédéric Charillon/Frédéric Ramel (Hg.), *Global Diplomacy. An Introduction to Theory and Practice*, Cham 2020, 97–109, 99.

77 Zu verschiedenen Sanktionsmitteln siehe Ellermann, *Limits*, 187. Zuweilen drehen die Herkunfts- und Transitländern den Spieß um und benutzen Migrationsbewegungen, um ihren Verhandlungsspielraum gegenüber westlichen Staaten zu erhöhen: Fiona B. Adamson, Gerasimos Tsourapas, *Migration Diplomacy in World Politics*, in: *International Studies Perspectives* 20/2 (2019), 113–128.

Prozesse der Grenzöffnung und Prozesse der Kontrolle und Abwehr verdichten sich am Flughafen, der wie eine Art Filter funktioniert.⁷⁸ Bei aller Unterschiedlichkeit weisen beide Formen von *aviation diplomacy* aber auch eine Gemeinsamkeit auf: Sie setzten (zumindest zunächst) auf Formen bilateraler Kontaktaufnahme, integrierten dabei aber zugleich vielfältige nicht-staatliche Akteur*innen. Das heißt, dass Flughäfen und das sich durch sie verdichtende globale Verkehrsnetz eben nicht geradlinig zu *global governance* führten. Auch Praktiken bilateraler Diplomatie setzten sich fort, weil Flugstrecken zwar ein Netz bildeten, aber zugleich immer auch eine Beziehung zwischen zwei konkreten Staaten – und Regionen – bedeuteten. Während sich bilaterale Ansätze zur Pflege von Wirtschaftsbeziehungen bewährten, griffen sie beim Thema Asylmigration zu kurz; zu komplex waren die Migrationswege mit Transitstopps und zu verschieden die Interessen der Staaten. In allen Fällen war Flugliniendiplomatie ganz ein Produkt des Grenzgebietes Flughafen, in dem sich globale Mobilität, nationale Grenzregime und regionale Identität auf oft sehr eigenartige Weise überlagerten.

78 Vgl. Peter Adey, Secured and Sorted Mobilities. Examples from the Airport, in: *Surveillance & Society* 1 (2003), 500–519.