

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Horst Lambrecht
Der Innerdeutsche Handel –
ein Gütertausch
im Spannungsfeld
von Politik und Wirtschaft

Gottfried Zieger
Die Folgevereinbarungen
zum Grundlagenvertrag

ISSN 0479-611 X

B 40/82
9. Oktober 1982

Horst Lambrecht, Dr. rer. pol., Diplom-Volkswirt; Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung DDR und östliche Industrieländer im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW); Arbeitsgebiete: Außenhandel der DDR, innerdeutscher Handel und Landwirtschaft.

Diverse Veröffentlichungen zu den Bereichen des innerdeutschen Handels und des Außenhandels der DDR, vor allem in den Publikationen des DIW; außerdem Mitarbeit an dem vom DIW herausgegebenen „Handbuch DDR — Wirtschaft“, Reinbeck 1977, und dem von DIW-Mitarbeitern verfaßten Handbuch „DDR und Osteuropa. Wirtschaftssystem, Wirtschaftspolitik, Lebensstandard“, Opladen 1981.

Gottfried Zieger, Dr. jur., geb. 1924 in Dresden; Professor für Völkerrecht, Staatsrecht, Recht der Europäischen Gemeinschaften und Internationales Wirtschaftsrecht; Direktor des Instituts für Völkerrecht der Universität Göttingen.

Veröffentlichungen u. a.: Alliierte Kriegskonferenzen 1941—1942, 1964; Die Teheran-Konferenz 1943, 1967; Das Staatsbürgerschaftsgesetz der DDR. Seine Auswirkungen auf die Rechtsordnung der Bundesrepublik, 1969; Die Staatsangehörigkeit im geteilten Deutschland, 1971; Die Verfassungsänderung in der DDR 1974, 1974; Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundvertrag, 1974; Die offene deutsche Frage, 1979; Individuum und politisches System in der DDR, 1979; Die deutsche Frage in den Vereinten Nationen, 1981.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Der Innerdeutsche Handel — ein Gütertausch im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft

Die Neuregelung des Swing zur Jahresmitte und vor allem die vorherige Diskussion über den Zusammenhang von Swing und innerdeutschen Reiseerleichterungen haben den Innerdeutschen Handel wieder einmal stark in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Dies kann nicht verwundern — hat es doch Tradition, daß die Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden deutschen Staaten immer dann schnell und intensiv ins Gespräch kommen, wenn deutschlandpolitische Probleme aufgeworfen werden oder zur Lösung anstehen. Das hängt damit zusammen, daß auch nach Abschluß des Grundlagenvertrages die Wirtschaft jener Bereich ist, in dem die deutsch-deutschen Beziehungen am besten funktionieren, und daß die Diskussion um den Nutzen des Innerdeutschen Handels auf die vermeintlich einseitigen ökonomischen Vorteile, die die DDR aus diesem Gütertausch zieht, verengt worden ist. Da überdies allenthalben bekannt ist, daß der Innerdeutsche Handel für die Wirtschaft der DDR wichtiger ist als für die bundesdeutsche, ist es nicht verwunderlich, wenn deutschlandpolitische Wünsche auf unserer Seite immer wieder mit der Gewährung handelspolitischer Zugeständnisse verknüpft werden. Hierbei ist allerdings oft ein Wunschdenken die Triebfeder derartiger Überlegungen und Äußerungen; häufig ist es fehlendes Faktenwissen, das zu übersteigerten Erwartungen veranlaßt. Nicht selten sind es auch bewußt gepflegte Klischees, die gezielt genutzt werden. Hierbei kommt den Verbal-Akteuren zugute, daß der Innerdeutsche Handel für den Normal-Interessierten ein nicht leicht zu überschauendes Feld ist, weil allzu viele Eigenheiten diesen Gütertausch prägen. Swing, kumulierter Aktivsaldo, Verrechnungseinheit, Barzahlungskonto und ähnliche Vokabeln sind eben nicht übliche Begriffe für den das Wirtschaftsgeschehen verfolgenden Zeitgenossen. Eigene rechtliche Grundlagen und institutionelle Regelungen verleihen diesem Gütertausch eine besondere Prägung; sie begründen den Sonderstatus des wirtschaftlichen Leistungsaustausches mit der DDR.

Eine sachliche Diskussion über die mit dem Innerdeutschen Handel zusammenhängenden

Fragen ist in den letzten Jahren durch zwei Fakten erschwert worden: Das ist einmal die Art, wie in der Bundesrepublik die Diskussion um die vermeintlichen Vorteile der DDR aus dem Sonderstatus des Innerdeutschen Handels geführt wurde, und es ist zum anderen die Tatsache, daß zumindest Teile der Opposition der Versuchung nicht widerstanden haben, das Thema der deutsch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen zum Gegenstand innenpolitischer Kontroversen zu machen und hieraus parteipolitisches Kapital zu schlagen. Auf dem Hintergrund eines stark emotional geprägten Verhaltens weiter Kreise der Bevölkerung und eines geringen Faktenwissens in diesen Fragen konnte das nur zu Schaden führen. Überdies war die Haltung der Opposition in den letzten Jahren in sich widersprüchlich: Einerseits verlangte sie stets, den Handel stärker als Sanktionsmittel einzusetzen, andererseits warf sie der Regierung vor, der DDR zu viele ökonomische Zugeständnisse zu machen; verlangte also letztlich, ihn so zu schwächen, daß er als Instrument der Interessendurchsetzung untauglich wurde.

Es ist im Interesse der Sache bedauerlich, daß der früher gehandhabte gute Brauch, den Innerdeutschen Handel aus der öffentlichen parteipolitischen Diskussion weitgehend herauszuhalten, nicht weiter gepflegt wurde. Und es ist auch nicht zufällig, daß zu der Zeit, als in Bonn die Große Koalition regierte, in der Handelspolitik gegenüber der DDR entscheidende Schritte eingeleitet wurden. Diese Regierungskonstellation hat es ermöglicht, daß im Bereich der deutsch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen sogar die neue Ostpolitik der späteren Bundesregierungen vorweggenommen werden konnte.

Der folgende Beitrag versteht sich als ein Versuch zur Versachlichung der Diskussion über die innerdeutschen Wirtschaftsbeziehungen. Hierbei wird auf die in letzter Zeit immer wieder aufgeworfenen Fragen besonders eingegangen; es wird aber auch versucht, das Umfeld dieser Wirtschaftsbeziehungen auszu-leuchten. Sicher sind die Diskussionen über das Verhältnis von Innerdeutschem Handel und allgemeinen deutsch-deutschen Beziehungen in der ersten Hälfte dieses Jahres

nicht zum letzten Mal geführt worden. Es könnte sein, daß die von der gegenwärtigen amerikanischen Administration verfolgten Bemühungen, weltweit eine restriktive Osthandelspolitik durchzusetzen, auch auf die

Diskussionen über Sinn und Nutzen des Innerdeutschen Handels übergreifen. Dies wäre dann eine Wiederbelebung der Diskussionen aus der Vorphase der Politik der Entspannung.

I. Status und rechtliche Grundlagen

Der Sonderstatus des Innerdeutschen Handels ist politisch begründet. Er ergibt sich aus der Auffassung, daß die DDR für die Bundesrepublik kein Ausland ist und demzufolge der Handel mit diesem Staat auch kein Außenhandel sein kann.

Diese Auffassung wurde von allen Bundesregierungen vertreten und ist auch nach der Anerkennung der DDR, nach Abschluß des Grundlagenvertrages, gültige Doktrin. Sie findet ihre Entsprechung in institutionellen und rechtlichen Regelungen in der Bundesrepublik, und sie hat materielle Konsequenzen.

Institutionell kommt der Sondercharakter des Innerdeutschen Handels z. B. darin zum Ausdruck, daß er im Bundeswirtschaftsministerium nicht der Außenwirtschaftsabteilung, sondern der für die (binnenländische) gewerbliche Wirtschaft zuständigen Abteilung untergeordnet ist. Am deutlichsten wird die besondere Einstufung durch die Existenz der Treuhandstelle für den Interzonenhandel, seit 1982 Treuhandstelle für Industrie und Handel, sichtbar. Sie wurde früher gelegentlich als „inoffizielle Gesandtschaft bei der Zonenregierung“ bezeichnet, weil sie neben der Abwicklung der Wirtschaftsbeziehungen auch für die Regelung anderer Fragen mit der DDR eingesetzt wurde. Nach Aufnahme der diplomatischen Beziehungen, d. h. nach Einrichtung der Ständigen Vertretungen in Berlin (Ost) und Bonn, verblieb bei der Treuhandstelle die Regelung der Wirtschaftsbeziehungen zur DDR. Die Ständige Vertretung der Bundesrepublik erhielt keine handelspolitischen Kompetenzen. Die Treuhandstelle ist gleichzeitig für Berlin (West) zuständig und hat hier ihren Sitz, wo auch heute noch Verhandlungen mit der DDR über die Wirtschaftsbeziehungen zur Bundesrepublik stattfinden.

Rechtlich wird der Sondercharakter des Innerdeutschen Handels dadurch sichtbar, daß für ihn nicht wie für den Außenhandel der Bundesrepublik das Außenwirtschaftsgesetz gilt, sondern daß er nach wie vor alliiertem Militär-

recht (Militärregierungsgesetz Nr. 53) unterliegt. Dieses geht von dem Verbotsprinzip aus, d. h., es ist alles verboten, was nicht ausdrücklich erlaubt wird (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt). Dieses Prinzip prägt auch heute noch weitgehend den Innerdeutschen Handel; er wird im Gegensatz zum Außenhandel der Bundesrepublik sehr stark administriert, z. B. durch Kontingentierung.

Bei den Lieferungen und Bezügen ist zu unterscheiden zwischen den allgemein genehmigten und den einzelgenehmigungspflichtigen Waren. Soweit keine Einzelgenehmigungspflicht mehr nötig ist, gelten die Geschäfte — indem sie bei den zuständigen Behörden gemeldet werden — als generell genehmigt. Grundsätzlich dürfen nur Waren deutschen Ursprungs gehandelt werden. Von der Kontingentierung bei Bezügen aus der DDR sind mit 90 Prozent des Wertes am stärksten die Güter der Landwirtschaft und des Ernährungsgewerbes betroffen. Aber auch im gewerblichen Sektor (vor allem bei Eisen und Stahl sowie Textil- und Bekleidungszeugnissen) gibt es in nicht unerheblichem Umfang Wert- oder Mengenbeschränkungen: 1979 waren immerhin Güter im Wert von einer Mrd. DM, also mehr als ein Fünftel aller Warenbezüge aus der DDR, kontingentiert. Einschließlich der Mineralölzeugnisse waren es rund doppelt so viel¹⁾.

Vertragsgrundlage des Handels mit der DDR ist das Berliner Abkommen aus dem Jahr 1951, das in der Neufassung vom 16. August 1960 gilt²⁾. Es wurde 1972 in den Grundlagenvertrag übernommen. Im Zusatzprotokoll heißt es: „Der Handel zwischen der Deutschen De-

¹⁾ Vgl. Horst Lambrecht, Innerdeutscher Handel 1979: Preissteigerungen verdecken Rückgang des Handelsvolumens, in: Wochenbericht des DIW 9—10/1980.

²⁾ Dieses Abkommen wurde mit der Währungsgebietsklausel geschlossen, d. h. beide Seiten unterzeichneten jeweils für ihr Währungsgebiet — das der DM-West und das der DM-Ost —; hierdurch konnte die Einbeziehung Berlins erreicht und das Problem der staatlichen Anerkennung der DDR auf elegante Weise umgangen werden.

mokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland wird auf der Grundlage der bestehenden Abkommen entwickelt." Damit ist im Grundlagenvertrag der Sondercharakter des Innerdeutschen Handels festgeschrieben und die DDR hat die — sonst von ihr bestrittene — Existenz von Sonderbeziehungen anerkannt.

Auch international ist der besondere Status des Innerdeutschen Handels inzwischen akzeptiert: Bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben die Partnerstaaten der Bundesrepublik in einem besonderen Protokoll das bestehende Reglement über den Innerdeutschen Handel bestätigt. Das hat u. a. zur Folge, daß — im Gegensatz zum Handel der DDR mit den Partnerstaaten der Gemeinschaft — im Handel mit der Bundesrepublik auch weiterhin keine Zölle und Abschöpfungen erhoben werden und daß die Bundesregierung in ihrer Handelspolitik gegenüber der DDR autonom ist, d. h. die handelspolitischen Kompetenzen nicht gemäß Artikel 113 auf die EG übergegangen sind. Obwohl die übrigen Regierungen der Gemeinschaft großes politisches Verständnis für die Sicht der Bundesregierung zum Innerdeutschen Handel hatten, mußten Rat und Kommission immer wieder Fragen zu den Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR im Europäischen Parlament beantworten. Unter Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse zeigt sich, daß eine Gefährdung der Märkte der Partnerländer der Gemeinschaft durch den Sonderstatus des Innerdeutschen Handels nicht gegeben ist. Zu diesem Ergebnis kam auch der Europäische Rechnungshof in seinem Jahresbericht 1980.

Aus der Einstufung des Handels zwischen der Bundesrepublik und der DDR als Innerdeutschen Handel und den dort festgelegten Regelungen ergeben sich bestimmte materielle Konsequenzen:

1. Für Erzeugnisse aus der DDR besteht Zollfreiheit, da die DDR nicht als Ausland betrachtet wird.
2. Für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse aus der DDR entfallen die Abschöpfungen, da die DDR — im Sinne des EWG-Protokolls — kein Drittland ist.
3. Für den Innerdeutschen Handel gelten umsatzsteuerliche Sonderregelungen, d. h. für Lieferungen und Bezüge sind Bestimmungen in Kraft, die sich nicht mit denen für den Außenhandel der Bundesrepublik decken, die aber auch von der Besteuerung des westdeut-

schon Binnenhandels abweichen; im Gegensatz zu den Exporten der Bundesrepublik sind die Lieferungen im Rahmen des Innerdeutschen Handels steuerlich belastet (mit 3 bzw. 6 v. H.), die Bezieher von Waren aus der DDR haben dagegen — anders als die Importeure — einen Kürzungsanspruch ihrer Umsatzsteuerschuld von 5,5 bzw. 11 v. H. des in Rechnung gestellten Warenwertes³⁾.

4. Im Innerdeutschen Handel gibt es den zinslosen Überziehungskredit, den sog. Swing, der bei einseitiger Inanspruchnahme einen Dauerkredit darstellt und dadurch vorteilhafter ist als die kommerzielle Finanzierung von Defiziten in der Warenverkehrsbilanz.

5. Anders als bei den Agrarexporten der Bundesrepublik in Drittländer gibt es Ausfuhrerstattungen im Rahmen des Innerdeutschen Handels nicht; die Ausfuhrer der Partnerländer der Gemeinschaft in die DDR — z. B. die Frankreichs — sind günstiger gestellt als die Lieferungen der Bundesrepublik.

Die aus dem Sonderstatus des Innerdeutschen Handels resultierenden materiellen Konsequenzen sind häufig Gegenstand von Spekulationen; zuweilen wurde sogar versucht, sie zu quantifizieren⁴⁾. Dies kann allerdings nicht zu überzeugenden Ergebnissen führen: Neben Schwierigkeiten, die sich aus der mangelnden Aussagekraft des statistischen Datenmaterials ergeben, liegt das daran, daß alle Berechnungsversuche nur hypothetischen Charakter haben können; bei Quantifizierungsversuchen müßte von sehr pauschalen Annahmen über Elastizitäten, Wettbewerbspositionen usw. ausgegangen werden, die die komplizierten Verhältnisse in der Realität nicht zutreffend abbilden.

Aber selbst wenn man über diese Einwände hinwegsieht und lediglich die maximale Vorteilsposition der DDR zu quantifizieren versucht, ergeben sich nicht unbeträchtliche Be-

³⁾ Aufgrund der umsatzsteuerlichen Sonderregelungen stehen sich im Staatshaushalt der Bundesrepublik Mehreinnahmen bei den Lieferungen und Mindereinnahmen bei den Bezügen gegenüber. Da die Mindereinnahmen bei den Bezügen überwiegen, führt dies zu Mindereinnahmen im Bundeshaushalt insgesamt; sie betragen nach Schätzungen der Bundesregierung 1970 90 Mill. und 1981 310 Mill. DM.

⁴⁾ Die umfassendsten Versuche in dieser Richtung unternahm Biskup und Nehring. Vgl. hierzu: Reinhold Biskup, Deutschlands offene Handelsgrenze. Die DDR als Nutznießer des EWG-Protokolls über den Innerdeutschen Handel, Berlin 1976, und Sighart Nehring, Innerdeutscher Handel: Einnahmeverzicht der BRD — Handelsvorteile der DDR, in: Die Weltwirtschaft, 2/1974.

rechnungsprobleme. Dies zeigen die sehr detaillierten Rechnungen von Biskup und Nehring, die als ein Referenzjahr jeweils 1970 ausweisen und die z. B. bei den Abschöpfungen zu einer Abweichung von 100 v. H. kommen.

Richtig ist zwar, daß durch den Wegfall oder die Ersparnis von Zöllen, Abschöpfungen und Mehrwertsteuern für Bezüge aus der DDR Vergünstigungen (Präferenzen) geschaffen werden. Ungewiß ist jedoch, in welchem Umfang hiervon die DDR oder die Wirtschaft der Bundesrepublik profitieren⁵⁾.

Da die DDR mit ihren Produkten auf dem westdeutschen Markt insgesamt nur eine bescheidene Position einnimmt und sie mit den ebenfalls zoll- und abschöpfungsfreien Waren der EG-Partnerländer, die die Hälfte der Importe der Bundesrepublik ausmachen, konkurrieren muß, wird es in der Regel über Preiszugeständnisse der DDR zu einer Aufteilung der Präferenzen kommen. Ein großer Teil der sonderstatusbedingten Präferenzen wird den entsprechenden Unternehmen oder Verbrauchern in der Bundesrepublik zufließen, z. B. über relativ niedrige Preise bei bestimmten — aus der DDR stammenden — Grundstoffen bzw. industriellen Konsumgütern.

Der durch den Sonderstatus bedingte Preispielraum für Bezüge aus der DDR gewährt also beiden am Innerdeutschen Handel beteiligten Seiten Vorteile. Wie sie im einzelnen genutzt werden, hängt von der jeweiligen Verhandlungsposition ab. Nicht zulässig ist es, sie einseitig der DDR zuzurechnen^{6) 7)}.

⁵⁾ Siehe: Siegfried Kupper und Horst Lambrecht, Die Vorteile der DDR aus dem Innerdeutschen Handel, in: Deutschland Archiv, 11/1977.

⁶⁾ Vgl. Doris Cornelsen, Horst Lambrecht, Manfred Melzer und Cord Schwartau, Die Bedeutung des Innerdeutschen Handels für die Wirtschaft der DDR — Eine Analyse am Beispiel ausgewählter Lieferungen und Bezüge der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten des DIW im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Berlin 1982 (als Manuskript vervielfältigt).

⁷⁾ Daß darüber hinaus noch viel größere Fehler geschehen, geht aus einem „Bericht im Namen des Ausschusses für Außenwirtschaftsbeziehungen“ an das Europäische Parlament (Dokument 1—424/81 vom 28. August 1981, S. 24) hervor: Hier werden die Vorteile, die die DDR als „zehntes EG-Land“ erzielt, mit „schätzungsweise 4 Mrd. Dollar jährlich“ beziffert. Obwohl das Bundeswirtschaftsministerium in einer Stellungnahme vom 12. März 1981 darauf aufmerksam machte, daß diese bereits im Entwurf des Berichtes (vom 16. 12. 1980) enthaltene Behauptung falsch sei und daß hier offensichtlich die angeblichen Vorteile mit dem Umsatz verwechselt worden seien, wurde diese falsche Darstellung im Bericht selbst wiederholt.

In dem Maße, in dem die Präferenzen aus Zollersparnis, Abschöpfungsbefreiung und Steuerbegünstigung bei den Bezügen von den westdeutschen Unternehmern realisiert werden können, handelt es sich im Rahmen des Wirtschaftskreislaufs um eine Umverteilung zwischen dem Staat und den Privaten. Einnahmeverzichten des Staats stehen positive Einkommenseffekte privater Wirtschaftssubjekte gegenüber — sei es der unmittelbaren Abnehmer selbst, sei es der weiterverarbeitenden Industrie, des Handels oder der Verbraucher.

Quantitativ einigermaßen sicher zu ermitteln sind hingegen die Vorteile, die die DDR aus der Inanspruchnahme des Swing erzielt. Allerdings muß auch hier mit einem hypothetischen Zinssatz gearbeitet werden.

Hingewiesen werden muß in diesem Zusammenhang darauf, daß zwischen den vermeintlichen Vorteilen der DDR aus dem Sonderstatus des Innerdeutschen Handels und der EG-Mitgliedschaft der Bundesrepublik eine oft schiefe, zumindest aber teilweise falsche Verknüpfung hergestellt wird. Sie wird deutlich, wenn z. B. 1980 im Deutschen Bundestag gefragt wurde: „Wie hoch schätzt die Bundesregierung die finanziellen Vorteile, die der DDR aus der Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Gemeinschaft in den Jahren ... entstanden sind?“ Richtig ist: Die DDR erzielt im Prinzip weder Vorteile aus der EG-Mitgliedschaft der Bundesrepublik noch aus der EWG-Gründung oder gar dem EWG-Protokoll über den Innerdeutschen Handel. Die Vorteile der DDR — soweit sie und nicht die westdeutschen Unternehmer diese realisierten — resultieren aus dem Sonderstatus. Und dieser wiederum ergibt sich aus der Haltung der Bundesregierung, daß die DDR für sie kein Ausland ist. Man kann dies nicht oft genug betonen, und wer am Sonderstatus des Innerdeutschen Handels Anstoß nimmt, muß politisch bereit sein, die DDR als Ausland zu betrachten. Bei Gründung der EWG konnte die Bundesregierung — unter Adenauer und Hallstein — den Sonderstatus des Innerdeutschen Handels in den Handel der Gemeinschaft einbringen, d. h. aufrechterhalten. Im EWG-Protokoll wurde er lediglich festgeschrieben.

Bei den Zöllen gilt: Mit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hat sich die Wettbewerbsposition der gewerblichen Erzeugnisse der DDR — und das sind immerhin 90 v. H. aller Warenbezüge im Innerdeutschen Handel — auf dem westdeutschen Markt

nicht verbessert, sondern relativ verschlechtert. Verbessert hat sich dagegen die Position der EWG-Partner: Sind Erzeugnisse der DDR vorher als einzige von außen ohne Zollbelastung gewesen, mußten sie diesen günstigen Status von nun an mit den jetzt auch zollbefreiten Gütern aus den Partnerstaaten der Gemeinschaft teilen. Die Produkte der DDR im Rahmen des Innerdeutschen Handels sind nur besser gestellt als die von Drittländern und besser gestellt als die DDR-Exporte in die übrigen westlichen Länder; daran hat aber die Gründung der EWG nichts geändert. Die DDR ist also nicht, wie oft fälschlich behauptet wird, zehntes EG-Mitglied, sondern nur ihr Gütertausch mit der Bundesrepublik wird nicht wie der eines Drittlandes behandelt, d. h. aber der Handel der DDR mit den übrigen EG-Ländern sehr wohl.

Im Bereich der Agrarprodukte hat die Gründung der EWG mit internem Hochpreisniveau und der Abschottung nach außen eine Neuerung gebracht. Aufgrund des Sonderstatus konnte hiervon auch die DDR profitieren. Mit derzeit rund 10 v. H. ist der Anteil der Produkte der Landwirtschaft und des Ernährungsgewerbes an den Gesamtbezügen aus der DDR jedoch bescheiden.

Das *Berliner Abkommen* als Grundlage des Innerdeutschen Handels regelt den Waren-, Dienstleistungs- und Zahlungsverkehr mit der DDR und sieht in seinen wichtigsten Bestimmungen vor: Sowohl für die Lieferungen als auch für die Bezüge werden die Verträge auf der Basis der DM (West) abgeschlossen. Zahlungseinheit ist vereinbarungsgemäß die Verrechnungseinheit (VE). Diese entspricht faktisch der DM, hat aber für die DDR nur eine beschränkte Verfügbarkeit, da sie nur im Innerdeutschen Handel verwendet werden kann. In der DDR wird wie in ihrem sonstigen Außenhandel zur Binnenwährung abgerechnet. Durch die Einführung der Verrechnungseinheit im Innerdeutschen Handel wird also keine Kursrelation zwischen D-Mark und Mark der DDR begründet. Sie gibt auch keine Hinweise über die relative Kaufkraft beider Währungen.

Die Zahlungen werden ausschließlich im Verrechnungswege über beide Notenbanken (Deutsche Bundesbank und Staatsbank der DDR) abgewickelt und dort verrechnet (Clearingstellen)⁵⁾. Bei der Deutschen Bundesbank

sind hierfür besondere Konten eingerichtet worden: für unterschiedliche Waren die sogenannten Unterkonten 1 und 2. Der Dienstleistungsverkehr wird auf dem Unterkonto 3 verrechnet. Seit 1958 gibt es außerdem noch das Sonderkonto S, das der DDR die Möglichkeit bietet, Waren außerhalb des Clearings gegen D-Mark zu beziehen, sogenannte Barzahlungskäufe zu tätigen. Hiervon hat die DDR bisher insgesamt allerdings nur in sehr bescheidenem Umfang Gebrauch gemacht. Da es, wie sonst im Außenhandel üblich, im Wirtschaftsverkehr beider deutscher Staaten also keinen Zahlungsverkehr zwischen Käufer und Verkäufer gibt, werden die Forderungen der liefernden Firmen aus den Zahlungseingängen der Bezieher befriedigt. Auf der westdeutschen Seite geschieht das in D-Mark, der „Vertragswährung“, auf seiten der DDR kommt als zusätzliches Problem die Umrechnung in die Binnenwährung hinzu. Die in diesem System auftretenden „Preisbrüche“ werden zentral über ein Preisausgleichskonto beim Staatshaushalt aufgefangen.

Damit zeitweilig unterschiedlich starke Leistungsströme in beiden Richtungen den Handel nicht behindern, wurde im Zahlungsverkehr mit dem Swing eine zinslose Überziehungsmöglichkeit geschaffen. Dies bedeutet, daß ein nach gegenseitiger Verrechnung offener Saldo nicht ausgeglichen werden muß. Gibt es einen solchen dennoch, muß diese zusätzliche Lücke durch Kredite abgedeckt werden. Die DDR hatte per 31. Dezember 1981 gegenüber der Bundesrepublik Deutschland Verbindlichkeiten in Höhe von 3,7 Mrd. DM. Finanziert wurde dieses Defizit zum überwiegenden Teil kommerziell, d. h. durch Bankkredite und durch Zahlungsziele liefernder Firmen sowie zu einem Fünftel aus dem Swing, der im Jahresdurchschnitt 1981 zu weniger als 700 Mill. DM in Anspruch genommen wurde. Dieser Leistungsüberschuß bzw. dieses Leistungsdefizit, der sogenannte kumulierte Aktiv- bzw. Passivsaldo, ergibt sich aus dem Warenverkehr, dem Dienstleistungsaustausch und der Nutzung des Barzahlungskontos.

Diese gegenseitige Aufrechnung der Leistungen darf nicht mit einer Zahlungsbilanz zwischen beiden deutschen Staaten verwechselt

ner Pressemitteilung des bayerischen Staatsministers Hans Eisenmann anlässlich einer Pressekonferenz zur Grünen Woche 1982 hervor. Die Agrarlieferungen der DDR ansprechend führt der Minister aus: „Das bedeutet, daß der gesamte Kursgewinn (DM Bundesrepublik zu Mark DDR) von 1:4 der DDR zugute kommt“.

⁵⁾ Welche irreführenden Vorstellungen über Abwicklungs- und Zahlungsmodalitäten im Innerdeutschen Handel gelegentlich existieren, geht aus ei-

werden. Sie müßte neben dem im Rahmen des Innerdeutschen Handels abgerechneten Leistungsaustausch auch andere Tatbestände erfassen, z. B. Zahlungen der Bundesregierung für den Berlin-Verkehr (Transitpauschale!) oder die Kostenbeteiligungen an Investitionen im Berlin-Verkehr und andere DM-Einnahmen der DDR außerhalb des VE-Bereichs. Belegt ist, daß der DDR seit 1979 jährlich Einnahmen von 1,1 bis 1,3 Mrd. DM aus öffentlichen Haushalten und von privater Seite zufließen. Hierbei sind die Transitpauschale (jährlich 525 Mill. DM) und die Kostenbeteiligungen an Investitionen im Berlin-Verkehr (im Durchschnitt der Jahre 1979 bis 1981 jeweils 450 Mill.) die größten Positionen. Neben diesen im Deutschen Bundestag genannten Zahlungen hat die DDR noch weitere DM-Einnahmen, z. B. Gewinne aus Intershops und Intertank, Mindestumtausch für Besucher der DDR, die ihrer Höhe nach nicht genau bekannt sind. Einschließlich der belegten Transaktionen schätzt man die DM-Einnahmen der DDR außerhalb des VE-Bereichs derzeit auf 2 bis 2,5 Mrd. DM jährlich.

Der Swing, der bisher nur von der DDR in Anspruch genommen wurde, hat sich über den gesamten Zeitraum unterschiedlich entwickelt; nach früheren gelegentlichen Anpassungen an die Umsatzentwicklung betrug er von 1960 bis 1968 200 Mill. DM. Danach wurde er dynamisiert, d. h. den jeweiligen Lieferungen der DDR angepaßt. Diese bisher handelsfreundlichste Swing-Regelung wurde von der Regierung der Großen Koalition getroffen; sie stammt also aus der Zeit, als es einen CDU-Bundeskanzler und einen Finanzminister Franz-Joseph Strauß gab. Wäre diese Regelung beibehalten worden, betrüge der Swing

derzeit rund 1,5 Mrd. DM. Abgelöst wurde der dynamische Swing von einer Regelung, die für die Jahre 1976 bis Ende 1981 einen Festbetrag in Höhe von 850 Mill. DM vorsah. Diese wurde bekanntlich beim Treffen am Werbellin-See um ein halbes Jahr verlängert — von westdeutscher Seite in der Hoffnung, daß die DDR bis dahin Zugeständnisse im innerdeutschen Besuchsverkehr machen würde. Zur Jahresmitte beschloß die Bundesregierung dann die schrittweise Rückführung auf 600 Mill. DM bis Ende 1985. Dies ist insofern eine günstige Regelung für die DDR, weil nach dem Berliner Abkommen eine Reduzierung auf 200 Mill. DM fällig geworden wäre; man vermied sie, um u. a. den Handel nicht negativ zu beeinflussen.

Anzumerken ist, daß es sich beim Swing um einen Dauerkredit handelt, der sich bei Inanspruchnahme erschöpft und sich nicht auf wundersame Weise vermehrt. Dies zu betonen, ist wichtig, weil es Beispiele dafür gibt, die jährlichen Swing-Summen zu addieren und daraus einen kumulierten Dauerkredit zu machen. Am häufigsten wurden diese Rechnereien von dem langjährigen Mitglied des Deutschen Bundestages, Jürgen Wohlrabe, praktiziert; es gab aber auch z. B. im Pressedienst der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (vom 12. Juni 1981) eine Erklärung des stellvertretenden Vorsitzenden des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, Rudolf Sprung, in der so verfahren wird und in der von einem zinslosen Swing-Darlehen in Höhe von 6,8 Mrd. DM die Rede ist. So zu rechnen, ist nicht zulässig; es ist zumindest irreführend. Zulässig ist es nur, die jährlichen Zinersparnisse aus der Inanspruchnahme des Swing zu addieren.

II. Warenstruktur und wirtschaftliche Bedeutung

Die Warenstruktur des Innerdeutschen Handels ist dem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau beider Staaten nicht angemessen: Für den Warenaustausch zwischen hochindustrialisierten und sehr arbeitsteiligen Volkswirtschaften ist ein großer Anteil von Fertigerzeugnissen mit hoher Wertschöpfung oder Veredelung typisch. Mit steigendem volkswirtschaftlichen Reifegrad wächst dieser Anteil. Besonders stark sind in entwickelten Volkswirtschaften die Fertigwaren in der Regel bei den Exporten vertreten, während auf

der Importseite Rohstoffe und Halbwaren durchaus wichtige Bilanzposten — wenn auch mit in der Regel unterproportionalem Wachstum — bilden. Diese Merkmale treffen sowohl für den Außenhandel der Bundesrepublik als auch für den der DDR insgesamt zu. Der Warenaustausch zwischen beiden deutschen Volkswirtschaften hat diese Merkmale indes nicht; seine Warenstruktur ähnelt eher dem Handel zwischen weniger entwickelten Ländern. Das gilt für Lieferungen und Bezüge gleichermaßen.

Bei den westdeutschen Ausfuhren insgesamt kam 1980 auf Fertigwaren ein Anteil von 83 v.H., bei den Lieferungen in die DDR waren es nur 53 v.H. Bei Enderzeugnissen allein betragen die entsprechenden Quoten 66 und 32 v.H. Dagegen lag der Anteil von Halbwaren und Rohstoffen bei den Ausfuhren der Bundesrepublik bei 10 v.H., bei den Lieferungen in die DDR waren es 30 v.H.

Auch die Bezüge der Bundesrepublik aus der DDR zeigen ein für die Einfuhr eines hochentwickelten Landes untypisches Bild. Der Anteil der Fertigwaren (Vor- und Enderzeugnisse) ist bei den Bezügen aus der DDR nicht höher als bei den gesamten westdeutschen Einfuhren, obwohl die Struktur der Importe der Bundesrepublik bekanntlich durch einen hohen Anteil der Rohstoffe gekennzeichnet ist. Anzumerken ist allerdings, daß bei den Bezügen aus der DDR auch Waren eine wichtige Rolle spielen, die für die Versorgung West-Berlins bestimmt sind (Mineralölzeugnisse, agrarische Produkte).

Auffällig in dieser Betrachtung ist, daß die Struktur des Innerdeutschen Handels nach dem Veredelungsgrad der Produkte in den letzten eineinhalb Jahrzehnten — seitdem gibt es derartige Daten — keine Wende zum Besseren zeigt. Zweifellos liegt hier ein wachstumshemmender Faktor.

Betrachtet man den innerdeutschen Warenverkehr nach der westdeutschen Industriesystematik — dies ist die ausführlichste vorliegende Statistik —, so zeigt sich: Sowohl bei den Lieferungen als auch bei den Bezügen dominieren mit über 50 v.H. die Erzeugnisse der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien. Hierbei nehmen — wiederum bei beiden Warenströmen — die Energieträger und die Erzeugnisse der chemischen Industrie eine herausragende Position ein (vgl. Tabelle).

Eine Sonderstellung kommt hierbei dem sogenannten Mineralölgeschäft zu: Es hat seine Wurzeln in den rückläufigen Bezügen von Braunkohlenbriketts, die früher im Innerdeutschen Handel eine wichtige Rolle spielten. An ihre Stelle traten als VE-Bringer Mineralölzeugnisse. Diese Bezüge wurden mit Lieferungen von Erdöl im Rahmen des Innerdeutschen Handels gekoppelt. Über Lieferungen und Bezüge wurde zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium und dem Ministerium für Außenhandel eine Rahmenvereinbarung bis 1985 geschlossen. Bei den Bezügen aus der DDR schlugen die Positionen Diesel, Benzin und Heizöl mit einem Viertel inzwischen erheb-

lich zu Buche. Dies ist sowohl ein Ergebnis der Preissteigerungen als auch der Erhöhung der Mengen. An dem Verbrauch West-Berlins bei Mineralölzeugnissen ist die DDR mit rund einem Drittel beteiligt. 1980 wurden im Rahmen des Innerdeutschen Handels 1,19 Mill. t Erdöl in die DDR geliefert und von dort 1,55 Mill. t Diesel, 0,69 Mill. t mittelschweres und schweres Heizöl und 0,27 Mill. t Motorenbenzin bezogen.

Bei den *Lieferungen* der Bundesrepublik sind nach den Grundstoffen die Erzeugnisse der Investitionsgüterindustrien mit einem Viertel und die der Landwirtschaft und des Ernährungsgewerbes mit einem Zehntel vertreten. Die industriellen Verbrauchsgüter bilden mit weniger als 10 v.H. das Schlußlicht. Bei den Maschinenbauerzeugnissen, die weniger als 20 v.H. der westdeutschen Lieferungen ausmachen, spielen Ersatzteile und Zubehör eine zunehmend wichtige Rolle; 1980 entfiel hierauf fast die Hälfte des Wertes der Position Maschinenbauerzeugnisse. Von den Lieferungen des landwirtschaftlichen Sektors sind Eiweißfuttermittel (Olkuchen und Schrote) und Rohöle die mit weitem Abstand wichtigsten Posten. Beide Warengruppen hatten 1980 einen größeren Verkaufswert als z. B. Metallbearbeitungsmaschinen und elektrotechnische Erzeugnisse. Der Importbedarf der DDR wurde mit diesen Lieferungen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre jeweils zu einem Drittel bzw. zu zwei Dritteln gedeckt.

Die Struktur der *Lieferungen* in die DDR zeigt eindeutig, daß sie den Innerdeutschen Handel in erster Linie zur Sicherung der laufenden Produktion und zur Sortimentsabrundung benutzt. Bezüge hochwertiger Technologie spielen eine vergleichsweise geringe Rolle, und für lebensstandardfördernde Verbrauchsgüter ist die Devisendecke offensichtlich zu schmal.

Bei den *Bezügen* aus der DDR fällt insbesondere der geringe Anteil der Investitionsgüter (1980: 10 v.H.) und hierbei wiederum der von Maschinen (1980: 2,6 v.H.) ins Auge. Aus dem Verkauf von Maschinen konnte die DDR 1980 im Rahmen des Innerdeutschen Handels nur soviel VE erzielen, wie z. B. aus dem Absatz von Kunststoffen und Kunststoffzeugnissen, von Möbeln oder auch von Wirk- und Strickwaren.

Als unbefriedigend muß der Verkauf von DDR-Maschinen in der Bundesrepublik insbesondere deshalb bezeichnet werden, weil der Maschinenbau als einer der wichtigsten

Warenstruktur des Innerdeutschen Handels¹⁾

Anteile in v. H.

Warengruppen bzw. Waren	Bezüge			Warengruppen bzw. Waren	Lieferungen		
	1971 bis 1975 ²⁾	1976 bis 1980 ²⁾	1981		1971 bis 1975 ²⁾	1976 bis 1980 ²⁾	1981
Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien ³⁾	38,5	47,3	57,1	Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien ³⁾	53,8	52,4	55,7
darunter:				darunter:			
Braunkohlenbriketts	2,6	1,9	2,1	Bergbauliche Erzeugnisse	5,5	12,1	18,7
Motorenbenzin	1,2	18,9	5,4	Kohle, Koks	2,6	3,8	6,0
Dieselmotoren	3,8		15,6	Erdöl	2,5	8,0	12,4
Heizöl	1,1		4,5	Eisen und Stahl	12,8	9,8	7,1
Eisen und Stahl	7,7	6,5	5,2	NE-Metalle u. -halbzeug	8,6	6,5	7,0
NE-Metalle u. -halbzeug	3,8	3,5	4,1	Chemische Erzeugnisse ⁴⁾	23,2	20,4	19,7
Chemische Erzeugnisse ⁴⁾	8,9	10,7	12,9	Grundstoffe ⁵⁾	7,4	9,0	10,0
Grundstoffe ⁵⁾	3,2	4,4	5,2	Kunststoffe ⁶⁾	4,3	3,8	3,1
Investitionsgüterindustrien	10,7	10,6	9,6	Investitionsgüterindustrien	23,8	28,3	25,5
darunter:				darunter:			
Maschinenbauerzeugnisse	3,5	3,1	2,6	Maschinenbauerzeugnisse	17,3	19,5	17,4
Elektrotechnische Erzeugnisse	3,5	3,9	3,2	Maschinen der Metallbearbeitung ⁹⁾	4,3	5,6	6,1
				Pumpen u. Baumaschinen	3,5	3,4	3,3
Verbrauchsgüterindustrien	30,6	27,1	21,4	Elektrotechnische Erzeugnisse	3,0	3,6	3,8
darunter:				Verbrauchsgüterindustrien	9,5	7,5	7,5
Holzwaren	4,9	4,3	4,4	darunter:			
Textilien	10,5	9,2	6,4	Textilien	4,8	3,1	3,3
Bekleidung	8,8	7,6	5,0	Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrien ⁶⁾	11,7	10,6	10,0
Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrien ⁶⁾	19,5	14,3	11,2	Insgesamt ⁷⁾	100	100	100
Insgesamt ⁷⁾	100	100	100				

¹⁾ Bezüge bzw. Lieferungen der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West). — ²⁾ Fünfjahresdurchschnitt. — ³⁾ Einschließlich Bergbauerzeugnisse. — ⁴⁾ Einschließlich Kunststoffherzeugnisse und Gummiwaren. — ⁵⁾ Organische und anorganische Grundstoffe einschließlich Chemikalien. — ⁶⁾ Einschließlich Genussmittel sowie Landwirtschaft, Jagd- und Forstwirtschaft und Fischerei. — ⁷⁾ Einschließlich nicht zuzuordnender Waren. — ⁸⁾ Einschließlich synthetischem Kautschuk und Kunststoffherzeugnissen. — ⁹⁾ Einschließlich anderer Maschinenbauerzeugnisse (Warengruppen 321 der Industriesystematik); u. a. Holzbe- und verarbeitende Maschinen, Gießerei- und Prüfmaschinen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 6, Reihe 6 (Jahreshefte); Berechnungen des DIW.

Zweige der Volkswirtschaft der DDR ansonsten die Hauptstütze des Exports ist: Auf Maschinen, Ausrüstungen und Transportmittel entfielen stets über 50 v. H. der Gesamtausfuhren. Die Außenhandelsüberschüsse dieses Sektors ermöglichen der DDR die Finanzierung ihrer Rohstoffimporte.

Obwohl die DDR in der Vergangenheit vielfältige Absatzbemühungen unternahm, nicht zu-

letzt, weil sie den Markt der Bundesrepublik als Referenzmarkt außerordentlich schätzte, blieben die erwünschten Verkaufserfolge aus. Nur 2 bis 3 v. H. der DDR-Ausfuhren von Investitionsgütern bzw. von Maschinen werden im Innerdeutschen Handel verkauft. Offenbar spielt die starke Stellung der Bundesrepublik im Weltmaschinenbau hier eine Rolle. Ebenso dürfte von Belang sein, daß bei einem so hochspezialisierten Sektor wie dem Maschinenbau

der Preis als Wettbewerbsfaktor in den Hintergrund tritt, über Preiszugeständnisse offenbar keine Marktpositionen zu erobern sind. Auch könnten Einbußen in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bei den DDR-Produkten für die mangelnden Absatzchancen mitverantwortlich sein. Für diese Interpretation spricht zumindest der langfristig rapide gesunkene Anteil des Maschinenbaus an den Gesamtbezügen aus der DDR: Nach Fünfjahresdurchschnitten betrachtet ist er von 9,3 in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre auf 3,1 v.H. im Durchschnitt der Jahre 1976 bis 1980 zurückgegangen — und zwar kontinuierlich.

Größere Verkaufserfolge als bei den Investitionsgütern hat die DDR im Rahmen des Innerdeutschen Handels bei den industriellen Verbrauchsgütern aufzuweisen; auf sie entfielen in den letzten Jahren immerhin ein Fünftel bis ein Viertel aller Bezüge aus der DDR; es sind hauptsächlich Erzeugnisse der Textil- und Bekleidungsindustrie sowie Möbel. Auch gemessen am Export der DDR an Verbrauchsgütern hat die Bundesrepublik mit etwa 20 v.H. ein großes Gewicht; sie ist — nach der Sowjetunion — damit der zweitwichtigste Abnehmer von industriellen Verbrauchsgütern der DDR; auf sie entfallen 40 v.H. aller Westexporte der DDR.

Anders als bei den Investitionsgütern, wo die DDR im gegenseitigen Warenaustausch jährlich hohe Defizite im Innerdeutschen Handel hinnehmen muß, erzielt sie bei den industriellen Verbrauchsgütern große Überschüsse. Da die anderen beiden großen Bereiche — Grundstoffe und Produktionsgüter sowie Landwirtschaft und Ernährung — derzeit eine ausgeglichene Bilanz aufweisen, bezahlt die DDR also ihre notwendigen Einfuhren von Investitionsgütern per saldo mit Verbrauchsgütern.

Dies wirft insofern gewisse Probleme auf, als für den Innerdeutschen Handel wichtige Teile der Verbrauchsgüterindustrien, wie die Textil- und Bekleidungsbranche, in hohem Maße importsensibel sind: Strukturkrisen, Arbeitslosigkeit oder Überproduktion in diesen oder anderen Sektoren, z. B. in der Eisen- und Stahlindustrie oder der Landwirtschaft, mindern die Bereitschaft, aus der DDR derartige Produkte zu beziehen und machen es der Bundesregierung häufig schwer, in der Kontingentspolitik großzügig zu verfahren. Dies allerdings vorwiegend auch aus politisch-psychologischen Gründen, denn aus gesamtwirt-

schaftlicher Sicht ist eine mangelnde Bezugsbereitschaft nicht sehr überzeugend: Zum einen ist das Gewicht der Bezüge im Innerdeutschen Handel in allen diesen Sektoren — gemessen an den gesamten Importen der Bundesrepublik und an der heimischen Produktion — nur gering und zum anderen ist der Handel — wie mit anderen Volkswirtschaften — auch mit der DDR keine Einbahnstraße; d. h. eine Blockierung von Bezügen bestimmter Produkte brächte - *ceteris paribus* — der heimischen Industrie zwar bessere Absatzchancen bzw. sicherte ihr Arbeitsplätze, über verminderte Verkaufsmöglichkeiten auf der Lieferseite — wenn auch bei Produkten anderer Branchen — ginge dieser Effekt wieder verloren, so daß es nicht zu einem Zugewinn per saldo, sondern nur zu einer Verlagerung von Gewinnen und Verlusten zwischen den betroffenen Branchen käme⁹⁾.

Die wirtschaftliche Bedeutung des Innerdeutschen Handels ist für beide Staaten sehr unterschiedlich. Gemessen am Außenhandel der Bundesrepublik beträgt er nur 1,5 v.H. Damit steht die DDR in der Rangfolge der Außenhandelspartner der Bundesrepublik auf Platz 15 — nach Norwegen, vor Libyen und Spanien. Für die DDR ist die Bundesrepublik als Handelspartner weitaus wichtiger: Nach der DDR-Statistik, die den Umfang des Innerdeutschen Handels noch untertreibt, entfielen in den letzten Jahren rund 8 v.H. des gesamten Außenhandels auf die Bundesrepublik. Sie ist damit — nach der Sowjetunion und etwa gleichauf mit der CSSR — der zweitwichtigste Handelspartner der DDR; vor allem ist sie aber der mit weitem Abstand wichtigste westliche. Nach der DDR-Statistik entfielen 1980 rund 30 v.H. des Westhandels auf den Innerdeut-

⁹⁾ Diese gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge vermißt man oft in engagiert politischen Stellungnahmen: Wenn z. B. der CSU-Bundestagsabgeordnete Lorenz Niegel anläßlich der Erhöhung des Zwangsumtausches durch die DDR den Bundesverband des deutschen Versandhandels auffordert, industrielle Konsumgüter — die ohnehin den Konsumenten zu Billigtarifen angeboten würden — nicht mehr in der DDR zu ordern, so meint er zwar, sich beim Handel und wohl auch bei den Konsumenten quasi entschuldigen zu müssen, weil sie auf einen „möglichen Verdienst an diesen Produkten“ um der „Wahrung herausragender nationaler Belange“ willen verzichten sollten, übersieht hierbei aber offensichtlich, daß die liefernden Firmen und die in Lohn und Brot stehenden Arbeitnehmer genauso von einer restriktiven Handelspolitik betroffen wären. Vgl. hierzu: CSU-Press-Mitteilungen; Nachrichten aus der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag, Nr. 561/1980 vom 15. Oktober 1980.

schen Handel, nach der Statistik der westlichen Partnerländer waren es gut 40 v.H. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung ist — je nach verwendeter Quelle — nur auf 2,5 bzw. 3,5 v.H. des produzierten Nationaleinkommens zu veranschlagen.

Das Gewicht des Innerdeutschen Handels im Rahmen des gesamten Westhandels der DDR hat — nach östlichen und westlichen Statistiken — in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich abgenommen. Das hat politische und wirtschaftliche Gründe gleichermaßen. Die DDR ist seit langem bestrebt, ihren Westhandel regional zu diversifizieren, d. h. die Vorzugstellung der Bundesrepublik zu mindern, um politisch nicht erpreßbar zu sein. Das konzentrierteste Bemühen in dieser Richtung war die sogenannte Aktion Störfreimachung, d. h. das Bestreben der DDR, von Importen aus der Bundesrepublik wirtschaftlich unabhängig zu werden; es stand im Zusammenhang mit der Kündigung des Berliner Abkommens durch die Bundesregierung im Herbst 1960. Aber auch später hat die DDR behutsam versucht, das Übergewicht der Bundesrepublik abzubauen, und zwar über ein stärkeres Wachstum des Handels mit den übrigen westlichen Ländern. Dieser gezielten Handelspolitik der DDR kamen wirtschaftliche Gründe entgegen. Ist das Gewicht des Innerdeutschen Handels am Außenhandel der Bundesrepublik schon klein, so beträgt der Handel aller übrigen westlichen Industrieländer mit der DDR, gemessen an deren Außenhandel insgesamt, nur ein Bruchteil dieser Quote. Ein überproportionales Wachstum gegenüber dem Innerdeutschen Handel erklärt sich damit schon als Nachholbedarf. Anders ausgedrückt: Das Niveau dieser Handelsbeziehungen ist so gering, daß die begrenzten Marktchancen der DDR-Erzeugnisse hier weniger ausgenutzt sind als in der Bundesrepublik.

Versucht man, die Bedeutung des Innerdeutschen Handels für die Wirtschaft der DDR zusammenfassend einzuschätzen, so ist bei den Lieferungen vor allem festzustellen, daß ein großer Teil aus Gütern besteht, die die DDR selbst nicht produziert und im blockinternen RGW-Handel nicht beziehen kann. Der im Innerdeutschen Handel so stark überrepräsentierte Grundstoffbereich enthält nicht nur Rohstoffe und Vorprodukte zur Veredelung, sondern auch viele Spezialitäten, die für die eigene Produktion unerlässlich sind. Dies erklärt auch, daß dieser Bereich eine relativ hohe Kontinuität in der Entwicklung aufweist.

Die Bezüge der Bundesrepublik aus der DDR müssen vorwiegend unter dem Gesichtspunkt gesehen werden, daß sie die notwendigen Lieferungen ermöglichen. Die DDR hat bei ihrer starken Außenhandelsorientierung in großem Umfang exportintensive Industriezweige aufgebaut und hat in vielen Zweigen sicherlich damit auch Vorteile durch Erweiterung des kleinen Binnenmarktes. Diese Vorteile wirkten sich allerdings stärker im RGW-Raum aus. Im Innerdeutschen Handel stößt die DDR auf Absatzschwierigkeiten; unter anderem deshalb, weil sie in vielen Fällen Massenprodukte und keine Spezialitäten anbietet. Für den ansonsten sehr exportintensiven Maschinenbau ist die Bundesrepublik wegen des hier sehr hohen Standards ein besonders schwerer Markt. In anderen Sektoren trifft sie vielfach auf partielle Überschußproduktion (Landwirtschaft, Eisen und Stahl) oder strukturelle Probleme und Konkurrenz der Entwicklungsländer (Textilindustrie). So ist die DDR oft zu Preiszugeständnissen gezwungen. Dies geht zu Lasten der Außenhandelsrentabilität und letzten Endes der Entwicklungsmöglichkeiten dieses Handels.

Die Bedeutung des Innerdeutschen Handels für die Wirtschaft der Bundesrepublik läßt sich aus einer Studie des DIW über die Beschäftigungswirksamkeit dieses Güterausstausches ablesen. Hiernach betrug die Zahl der Erwerbstätigen, die durch Nachfrage nach Waren und Diensten seitens der DDR einen Arbeitsplatz in der westdeutschen Wirtschaft fanden, 1977 etwa 65 000 (direkte und indirekte Effekte); das waren nur 0,3 v.H. der Beschäftigten aller Wirtschaftszweige. Für die Industrie (40 000 Arbeitsplätze) betrug dieser Anteil 0,5 v.H. Die gleichen marginalen Quoten ergaben sich für die durch Bezüge aus der DDR „eingebüßten Arbeitsplätze“. Etwas differenzierter ist das Bild nach Industriezweigen. Hier gibt es Branchen mit Arbeitsplatzgewinnen (Maschinenbau, chemische Industrie), und Arbeitsplatzverlusten (Textil- und Bekleidungsindustrie); allerdings sind auch sie nur marginal. Insgesamt ist der Innerdeutsche Handel beschäftigungsneutral¹⁰⁾.

Für einzelne Betriebe oder Regionen in der Bundesrepublik oder West-Berlin kann die Bedeutung des Innerdeutschen Handels durchaus von Gewicht sein. Das gilt z. B. für den Hamburger Hafen, für den die DDR der

¹⁰⁾ Vgl. Horst Lambrecht und Hans Wessels, Produktions- und Beschäftigungseffekte im Innerdeutschen Handel, in: Beiträge zur Strukturforchung des DIW, 51/1978.

größte Transitzkunde ist, genauso wie für Großbetriebe der Industrie sowie mittlere und kleine Gewerbe- und Handelsbetriebe, die im

Innerdeutschen Handel besonders bei den Lieferungen nicht unwesentlich am Geschäft beteiligt sind¹¹⁾.

III. Entwicklung und Perspektiven

Gemessen an den Daten der amtlichen Statistik hat der innerdeutsche Warenverkehr insgesamt stark zugenommen: Allein in den letzten zwei Jahrzehnten konnte jeweils mehr als eine Verdoppelung der Umsätze (Lieferungen plus Bezüge) erzielt werden — von 2,1 Mrd. DM (1960) auf 4,4 Mrd. DM (1970) und auf 10,9 Mrd. DM (1980).

Innerdeutscher Handel in Mill. VE (DM)

Jahr	Lieferungen	Bezüge	Umsatz
Warenverkehr			
1955	563	588	1 151
1960	960	1 122	2 082
1965	1 206	1 260	2 467
1970	2 416	1 996	4 412
1975	3 922	3 342	7 264
1976	4 269	3 877	8 145
1977	4 409	3 961	8 370
1978	4 575	3 900	8 475
1979	4 720	4 589	9 309
1980	5 293	5 579	10 872
1981	5 576	6 051	11 626
Dienstleistungen			
1956/60 ¹⁾	78	17	95
1965	50	14	64
1970	266	148	414
1975	526	169	695
1976	594	191	785
1977	575	256	831
1978	558	350	908
1979	712	395	1 107
1980	932	438	1 370
1981	1 038	486	1 524

¹⁾ Fünfjahresdurchschnitt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 6, Reihe 6; Bundesanzeiger.

rungen gegeben hat, ist das reale Wachstum sehr viel geringer gewesen, als es in den obigen Umsatzzahlen zum Ausdruck kommt. Nach Berechnungen des DIW hat es seit 1972 nur zweimal — 1976 und 1980 — ein nennenswertes reales Wachstum im innerdeutschen Warenverkehr gegeben. In allen übrigen Jahren beruhte — die zum Teil recht hohe — nominale Ausweitung des Handels ausschließlich auf Preissteigerungen. Nach diesen Berechnungen haben sich die Lieferungen und Bezüge von 1972 bis 1981 real insgesamt nur um 6 v. H., d. h. jährlich im Durchschnitt um 0,7 v. H. erhöht¹²⁾.

Im einzelnen verlief die Entwicklung der Umsätze im innerdeutschen Warenverkehr recht unterschiedlich. „Boom- und Rezessionsphasen“ lösten einander ab. Insgesamt ist ein aufwärtsgerichteter Trend erkennbar, der allerdings von Rückschlägen unterbrochen wurde und der im letzten Jahrzehnt — jedenfalls in realer Rechnung — nahezu in eine Stagnationsphase mündete.

Versucht man, die Entwicklung des Innerdeutschen Handels nicht nur an den Umsatzziffern zu messen, sondern sie zu periodisieren, indem man die wichtigsten Entwicklungsmerkmale in ihrer zeitlichen Zuordnung mit entscheidenden Ereignissen kombiniert, so zeichnet sich das folgende Vier-Phasen-Schema ab:

— Kalter Krieg und Wirtschaftsembargo gegen Ende der vierziger und zu Beginn der fünfziger Jahre;

— relativ gleichmäßige Entwicklung bis 1960 und Rückschläge danach;

— Neubesinnung und Boom gegen Ende der sechziger Jahre und zu Anfang der siebziger Jahre;

Zu beachten ist bei diesen Daten allerdings, daß sie nur die nominale Umsatzentwicklung wiedergeben, d. h. nicht preisbereinigt sind. Da es mit dem Ansteigen der Weltmarktpreise — seit Beginn der siebziger Jahre — auch im Innerdeutschen Handel erhebliche Preissteige-

¹¹⁾ Vgl. Annemarie Schlemper, Die Bedeutung des innerdeutschen Handels — Eine empirische Analyse unter besonderer Berücksichtigung sektoraler und betriebsgrößenspezifischer Aspekte, Göttingen 1978.

¹²⁾ Horst Lambrecht, Innerdeutscher Handel weiterhin ohne Dynamik, in: Wochenbericht des DIW, 22/1982.

— schleppende Entwicklung seit Anfang der siebziger Jahre und parteipolitische Betrachtung.

Hierbei fällt auf, daß gravierende politische Ereignisse — sowohl im Negativen wie im Positiven — sich sehr wohl in der Entwicklung deutlich niederschlagen, daß diese aber ansonsten recht unabhängig von einer Veränderung der politischen Stimmungslagen verlief.

Der gegen Ende der sechziger Jahre einsetzende Boom ist letztlich das Ergebnis eines langwierigen und weitgehenden politischen Umdenkens, das auch zu einer Neubeurteilung der Funktion des Innerdeutschen Handels führte¹³⁾. Hatte es schon nach dem ersten Höhepunkt des Kalten Krieges mit der Berlin-Blockade und dem Korea-Krieg (1947 bis 1953) Erleichterungen im Ost- und Interzonenhandel gegeben, so war dies noch weit stärker nach dem zweiten Höhepunkt (zweite große Berlin-Krise 1958 bis 1961 und Kuba-Krise) der Fall. International und in der westdeutschen Innenpolitik gewannen Kräfte an Boden, die die Politik der Konfrontation durch die der Kooperation ablösen wollten: In den USA betrieb Kennedy seine „Strategie des Friedens“, in Frankreich verfolgte de Gaulle seine Politik der Entspannung, und der damalige Pressechef des Berliner Senats, Egon Bahr, brachte mit seinen aufsehenerregenden Überlegungen über den „Wandel durch Annäherung“ auf einer Veranstaltung der Evangelischen Akademie in Tutzing (Juli 1963) die DDR erstmals als Verhandlungspartner ins Gespräch. Die Regierungen Adenauer und Erhard folgten diesem Kurs nur zögernd, stärker schon die Regierung der Großen Koalition, die sich bis zur Anerkennung der DDR aber auch noch nicht durchringen konnte. Sie erfolgte mit dem Grundvertrag erst unter der Regierung Willy Brandt (1972), nachdem es zuvor mit dem Vorsitzenden des DDR-Ministerrats Willi Stoph in Erfurt (März 1970) und Kassel (Mai 1970) zu deutsch-deutschen Gipfeltreffen gekommen war. Mit den Verträgen von Moskau (August 1970) und Warschau (Dezember 1970) war zuvor das Verhältnis zu den östlichen Nachbarn „bereinigt“ worden.

Auf dem Gebiet des Innerdeutschen Handels hat die Regierung der Großen Koalition viel bewirkt; es war — aus heutiger Sicht — die konstruktivste Phase für diesen Güteraus-tausch überhaupt. Hier ist die neue Ostpolitik

¹³⁾ Vgl. Siegfried Kupper, Politische Aspekte des innerdeutschen Handels, in: Claus-Dieter Ehlermann u. a., Handelspartner DDR — Innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen, Baden-Baden 1975.

der späteren Bundesregierungen vorwegge-nommen worden. Zur Zeit der Großen Koalition gab es im wirtschaftlichen Bereich gegen-über der DDR mehr Fortschritte als in den all-gemeinen Beziehungen. Anders ausgedrückt: Während in den sonstigen Beziehungen (z. B. Reiseverkehr, gemeinsame Investitionsvorha-ben, Transitabkommen) später noch viel er-reicht wurde, gab es im Innerdeutschen Han-del per Saldo nach der Großen Koalition kein Vorwärts mehr. Die Handelspolitik gegenüber der DDR verharrt seither praktisch im Still-stand. Es wurde zwar 1975 noch die Gewäh-rung gebundener Finanzkredite durch west-deutsche Geschäftsbanken beschlossen, es wurde aber auch der dynamische Swing abge-schafft.

Daß es im Bereich der Wirtschaft gegenüber der DDR in dieser Zeit zu einer überproportio-nal günstigen Entwicklung kam, lag neben der Tatsache, daß diese Politik von dem breitesten politischen Kräftefeld getragen wurde, auch an der personellen Konstellation: Fachlich zu-ständig für den Innerdeutschen Handel war damals der Parlamentarische Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Dr. Klaus Dieter Arndt, der sich mit und unter seinem Minister Prof. Karl Schiller dieses Handels en-gagiert und sachkundig annahm. Wer die poli-tische Szene Bonns zu damaligen Zeiten kannte, weiß, daß beide in der SPD und damit auch in der Regierung ein beachtliches Gewicht hatten. Mit Arndt, dessen Rolle der ehemalige Bundesfinanzminister Alex Möller als die „ei-nes wirtschaftlichen Pfadfinders der neuen Ostpolitik“ charakterisiert hat, besuchte im Herbst 1969 auch erstmals ein Vertreter der Bundesregierung die Leipziger Messe und führte dabei mit Verantwortlichen der DDR für den Innerdeutschen Handel einen Mei-nungsaustausch auf Regierungsebene. Einige Monate zuvor war Arndt — ebenfalls als er-ster Regierungsvertreter — in Polen gewesen und hatte dort offiziell die Posener Messe be-sucht.

Aus dem langen Katalog der handelsfördernden Maßnahmen der Bundesregierung aus je-ner Zeit seien folgende Beispiele stichwortar-tig genannt:

- Schaffung von Bundesgarantien für langfr-istige Investitionsgüterlieferungen,
- Gründung der Gesellschaft zur Finanzie-rung von Industrieanlagen (GEFI),
- Beseitigung der Widerrufsklausel, Konten-zusammenlegung und Vereinigung des Swing,

— Sonderregelung zum Mehrwertsteuergesetz,

— Dynamisierung des Swing und Verzicht auf die Saldengattungsklausel,

— Liberalisierung der Bezüge, d. h. der Erweiterung der Bezugsmöglichkeiten durch Erhöhung der wertbegrenzten Ausschreibung bzw. Überführung wertbegrenzter Bezugspositionen in die offene Ausschreibung und Ausschreibung für früher nicht bezugsfähige Waren,

— Vereinfachung des Verfahrens durch teilweisen Verzicht auf die Einzelgenehmigung jedes Handelsgeschäfts¹⁴⁾.

Bevor die Verhaltensweisen der Politik der Entspannung sich in der Regierung der Großen Koalition mehr und mehr durchsetzten, war die Haltung der Bundesregierung zum Handel mit der DDR stets ambivalent gewesen. Einerseits sah sie die Wirtschaftsbeziehungen zur DDR als Ausdruck des nationalen Zusammengehörigkeitsgefühls: Der Handel sollte helfen, die Verbindungen nach „drüben“ nicht abreißen zu lassen, er wurde als eine der „letzten Klammern“ für den Zusammenhalt der Nation gesehen. Der wachsende Güteraus-tausch sollte eine weitere Ostintegration der DDR verhindern. Außerdem war man darauf bedacht, durch den Interzonenhandel das Interesse der Bundesregierung an einer Verbesserung der Situation der Menschen in der DDR zu dokumentieren. Andererseits wurde die SBZ/DDR als Feind behandelt, den man unter Druck setzte: Die Lieferungen in die DDR sollten lediglich der dortigen Bevölkerung zugute kommen — das „System als solches“ dagegen durfte nach allgemeiner Ansicht nicht vom Interzonenhandel profitieren. Aus innenpolitischen Erwägungen war man darauf bedacht, sich nicht vorwerfen zu lassen, daß man ein politisch nicht genehmes System wirtschaftlich unterstütze.

Der Innerdeutsche Handel sollte damit „Klammer“ sein, andererseits wurde er als „Hebel“ benutzt. Zu beiden Funktionen hat sich allerdings im Laufe der Jahre eine veränderte Einstellung ergeben: In den Hochzeiten des Kalten Krieges sah man in den mit dem Osten Handel Treibenden eher die „Fünfte Kolonne“

¹⁴⁾ Ein Teil dieser Maßnahmen war früher bereits von dem Wirtschaftskreislen nahestehenden Bundestagsabgeordneten der FDP, Wolfram Dorn, gefordert worden. In einem Artikel in „Die Zeit“ vom 5. Februar 1965 verlangte Dorn einen Kurswechsel im Innerdeutschen Handel und meinte, die Bundesregierung solle selbst die Initiative ergreifen.

oder „Trojanische Pferde“, Leute auf alle Fälle, die das Geschäft der Kommunisten besorgten¹⁵⁾; der Kommunikationswert bzw. die Bindegliedfunktion der deutsch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen wurde richtig erst viel später entdeckt.

Als Hebel wurde der Innerdeutsche Handel vornehmlich benutzt, wenn es um den freien Zugang von und nach Berlin oder um sonstige Belange Berlins ging. Das geschah z. B., als die Westmächte während der Blockade den Interzonenhandel völlig einstellten, oder nachdem die DDR im Herbst 1960 Behinderungen im innerstädtischen Berlin-Verkehr verfügte und daraufhin die Bundesregierung das Berliner Abkommen „vorsorglich“ kündigte. Die DDR ließ sich dadurch zwar nicht zur Aufhebung der getroffenen Maßnahmen bewegen, dennoch stellte die Bundesregierung im Januar 1961 durch die sogenannte Widerrufsklausel noch einmal das Junktim zwischen ungehindertem Berlin-Verkehr und Innerdeutschem Handel her. Die Widerrufsklausel sah vor, daß von der Bundesregierung genehmigte Warenlieferungen — die des Unterkontos 1 — jeder-

¹⁵⁾ In den Zeiten, als der Handel mit dem Osten und speziell auch mit der DDR aus politischen Gründen unerwünscht war, hat es viele Fälle der Diffamierung der Händler und des Handels selbst gegeben. Als krasse Beispiele dieser Art seien genannt: 1. Unmittelbar nach dem 13. August erschien — aus bisher nicht belegter Quelle — das Gerücht, der Stacheldraht zum Bau der Berliner Mauer sei im Innerdeutschen Handel geliefert worden. Obwohl bereits wenige Tage später ein Dementi der Fachvereinigung Draht in Düsseldorf und des Statistischen Bundesamtes in Wiesbaden herauskam — erschienen als Bekanntmachung des Bundeswirtschaftsministeriums im Bulletin der Bundesregierung — wurde dieses Gerücht Anfang September von mehreren Zeitungen erneut kolportiert; es hat sich — obwohl auch damals nicht bewiesen — bis heute hartnäckig gehalten. 2. Am 30. Oktober 1960 erschien in der „Welt am Sonntag“ ein Bericht von Matthias Walden über den sogenannten Stahlschieberprozeß. Den Schluß seiner Überlegungen stellt Walden unter die Überschrift „Stahl für das Fallbeil“ und fragt, wie ein Gespräch zwischen einem bedrohten Häftling und dem Stahllieferanten wohl aussähe. 3. Am 15. März 1962 erschien die Bild-Zeitung mit der Überschrift „Diese Firmen sahen wir in Leipzig“; unter dem Untertitel „Unser nach Leipzig entsandter Sonderberichterstatte stand vor den Messtständen folgender Firmen“ wurden diese dann in Reihenfolge aufgeführt. 4. Das „Handelsblatt“ meldete am 29. März 1961, daß der damalige Leiter der Treuhandstelle für den Interzonenhandel, Kurt Leopold, auf einer Veranstaltung in Wiesbaden öffentlich erklärt habe, daß der Interzonenhandel „ehrenhaft und verdienstvoll“ sei; damit sei Leopold der Auffassung von Röpke entgegengetreten, daß der Osthandel und damit auch der Interzonenhandel unehrenhaft und mit dem Sklavenhandel vergleichbar sei.

zeit widerrufen werden konnten. Diese, die Dispositionsmöglichkeiten der DDR einschränkende, Regelung war dem Innerdeutschen Handel zweifellos abträglich, obwohl sie nie angewendet worden ist — auch nicht nach dem Bau der Mauer in Berlin. Die Erfahrungen mit der Kündigung des Berliner Vertrages hatten die Grenzen des Innerdeutschen Handels als Sanktionsmittel deutlich aufgezeigt.

Dieses sollte allen jenen immer einmal wieder in Erinnerung gebracht werden, die auch heute noch bei jedem die Deutschlandpolitik belastenden Schritt der DDR fordern, den Innerdeutschen Handel als Pressionsmittel einzusetzen. Wer dies will, stellt unrealistische Forderungen und schadet den deutsch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen. Der Innerdeutsche Handel ist als Mittel des politischen Drucks untauglich, das heißt aber nicht, daß er von der Bundesregierung als unpolitischer Handel betrachtet wird. In einer von Staatssekretär Arndt stammenden offiziellen Stellungnahme aus dem Jahre 1970 heißt es hierzu, daß sich die Regierung der Bundesrepublik Deutschland die „Verengung eines Problems der politischen Ökonomie auf ein Objekt der reinen Ökonomie“ nicht zu eigen macht¹⁶⁾. Zwar sollte eine allzu vordergründige und enge Verknüpfung von wirtschaftlichen und politischen Beziehungen vermieden werden — schon deshalb, weil der Innerdeutsche Handel damit überfordert wäre —; es steht jedoch außer Frage, daß die innerdeutschen Wirtschaftsbeziehungen stets auch ein Feld des Interessenausgleichs von wirtschaftlichem und politischem Geben und Nehmen gewesen ist¹⁷⁾. Ein solcher Interessenausgleich kann letztlich aber nicht durch hektisches Agieren oder Reagieren, durch kurzatmige und deshalb oft unbedachte politische Aktionen erzielt werden. Eine solche Politik braucht einen langen Atem; sie muß langfristig angelegt und geplant werden. Hier darf man nicht ermüden, darf sich nicht irritieren lassen; hier darf man nicht in jedem einzelnen Fall jeden Tag Bilanz ziehen.

Mit Sicherheit wird der Innerdeutsche Handel auch in Zukunft den gleichen Einflüssen unterliegen wie bisher. Er wird auch künftig ein-

gebettet sein in die politische Großwetterlage, und die Bundesrepublik wird an den Wirtschaftsbeziehungen zur DDR auch weiter aus ihren deutschlandpolitischen Interessen, die DDR mehr aus ökonomischen Gründen, an seinem Ausbau interessiert sein. Die DDR wird sicher auch weiterhin darauf achten, daß der Innerdeutsche Handel für sie jenes Gewicht nicht überschreitet, bei dem sie sich zu politischen Zugeständnissen genötigt sähe; sie wird unterhalb dieser Grenzen aber auch die ökonomischen Vorteile, die ihr der westdeutsche Markt und der Sonderstatus bieten, nutzen wollen. Die Bundesrepublik wird mit Sicherheit auch in den nächsten Jahren in den Westwirtschaftsbeziehungen der DDR eine herausragende Rolle spielen. Das gilt selbst dann, wenn die DDR die von ihr seit langem betriebene Politik der Diversifizierung ihres Westhandels fortsetzen sollte.

Die ökonomischen Grenzen des Innerdeutschen Handels werden auch in Zukunft von der Expansionsfähigkeit des Warenstromes aus der DDR bestimmt werden. Das Grundproblem dieses Handels wird — wie im Ost-West-Handel allgemein — auch weiterhin in der Diskrepanz zwischen Importnotwendigkeiten und Exportmöglichkeiten bestehen. Die DDR wird sicher auch in Zukunft in ihrem Westhandel latente oder tatsächliche Ungleichgewichte zwischen Exporten und Importen eher durch Beschränkung der Importwünsche von Industrie- und Außenhandelsbetrieben beseitigen oder mindern können als durch Expansionsschübe bei den Ausfuhren.

Die Westhandelspolitik der DDR wird in nächster Zeit mehr leistungsbilanzorientiert sein müssen, als dies in den siebziger Jahren der Fall war. Denn anders als früher scheidet heute und demnächst eine Politik der Stimulierung dieses Handels über kreditfinanzierte Importe aus, da sowohl die Kreditvergabebereitschaft auf der einen als auch die Verschuldungsbereitschaft auf der anderen Seite hierfür fehlen. Einmal liegt das an den hohen Defiziten im gesamten Ost-West-Handel und den z. T. vorhandenen Schwierigkeiten, die Kredite zurückzuzahlen. Zum anderen sind die Kreditgeber vorsichtiger geworden: Die früher eher unbekümmerte Bereitschaft, Kredite im Ost-Geschäft zu vergeben, ist angesichts des „polnischen Schocks“ einer sehr kritischen Haltung gewichen. Daß die DDR von diesem Klima der Ernüchterung nicht verschont blieb, ist verständlich. Angesichts der durch die Umschuldung der polnischen und rumänischen Kredite ausgelösten Vertrauenskrise in die

¹⁶⁾ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Ausgabe Nr. 89 vom 2. 7. 1970, S. 884.

¹⁷⁾ Vgl. Jochen Bethkenhagen, Siegfried Kupper und Horst Lambrecht, Die Außenwirtschaftsbeziehungen der DDR vor dem Hintergrund von Kaltem Krieg und Entspannung“, in: Beiträge zur Konfliktforschung, 4/1980, S. 39 ff.

Zahlungsfähigkeit der RGW-Staaten wird die DDR schon Schwierigkeiten haben, die fällig werdenden Kredite zu verlängern. In der Tendenz wird sie ihren Schuldenstand eher abbauen müssen. Hierfür sind — neben dem Rückgriff auf die Guthaben bei den westlichen Banken — vor allem Überschüsse der Warenbilanz vonnöten. Dies ist insbesondere im Handel der DDR mit den übrigen westlichen Industrieländern der Fall, da hier die Relation von Schuldenstand und Exporten ungleich ungünstiger ist als im Innerdeutschen Handel.

Die Zinsbelastungen (netto) der DDR im gesamten Westhandel — d. h. einschließlich des Innerdeutschen Handels — dürften sich 1981 auf 1,3 Mrd. US-Dollar belaufen haben; das sind rund ein Viertel der Westexporte. 1982 ist mit rund 1 Mrd. US-Dollar an Zinsen zu rechnen, weil die DDR ihren Schuldenstand verringert und das Zinsniveau in diesem Jahr etwas niedriger sein dürfte¹⁸⁾. Einen Betrag dieser Größenordnung kann die DDR annähernd aus den DM-Einnahmen außerhalb des Innerdeutschen Handels (Transitpauschale, Investitionsvorhaben im Berlin-Verkehr etc.) finanzieren. Insofern ist die Lage der DDR günstiger als die anderer RGW-Länder. Dennoch wird sie in den nächsten Jahren energisch bemüht sein müssen, ihren Westhandel zu konsolidieren. Die Verschuldungsproblematik wird also die Gestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen zu den westlichen Ländern prägen. Das gilt insbesondere gegenüber den übrigen westlichen Industrieländern; es gilt aber auch gegenüber der Bundesrepublik, wo die DDR die seit zwei Jahren verfolgte Politik, im Warenverkehr Überschüsse zu erzielen, sicher fortsetzen wird. Dies ist schon deshalb geboten, um das traditionell hohe Defizit im Dienstleistungsverkehr abzudecken. In dem Maße, in dem die DDR-Wirtschaft eine drastische Drosselung der Westimporte ohne gravierende Wachstumsverluste verkraftet, könnte die DDR in den nächsten Jahren sogar versuchen,

den kumulierten Passivsaldo im Innerdeutschen Handel weiter abzubauen. Wie rigoros die Wirtschaftsführung die Importe aus westlichen Ländern auch immer beschneidet, sicher ist, daß die DDR ihre Käufe in der Bundesrepublik nur nach Maßgabe ihrer Verkäufe auszudehnen bereit sein wird.

Die Entwicklungsmöglichkeiten des Innerdeutschen Handels für die nächste Zeit müssen eher zurückhaltend eingeschätzt werden. Es sind zu wenige Faktoren zu erkennen, von denen eine Dynamik zu erwarten wäre. Zwar sind mit der Gestattungsproduktion¹⁹⁾ und der Drittlandkooperation in letzter Zeit interessante Ansätze gemacht worden, den innerdeutschen Leistungsaustausch über den reinen Handel hinaus zu erweitern, doch ist hier bisher viel zu wenig geschehen, um durchgreifende Impulse freizusetzen. Die allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den Innerdeutschen Handel sind heute schlechter als in den siebziger Jahren. Von ihnen können keine Impulse erwartet werden; eher ist damit zu rechnen, daß hiervon restriktive Einflüsse ausgehen. Das gilt sowohl für die politische Großwetterlage als auch für die Wachstumsabschwächung in West und Ost.

Unter diesen Bedingungen wird es in der Bundesrepublik um so mehr darauf ankommen, die ohnehin starke emotionale Belastung der Handelspolitik gegenüber der DDR nicht noch zu vergrößern. Der Innerdeutsche Handel ist und bleibt ein sehr wichtiger Bestandteil der deutsch-deutschen Beziehungen; er ist — wie diese — ein zu sensibles Gebilde, als daß leichtfertig mit ihm umgegangen werden sollte. Ein verantwortungsbewußtes, d. h. nicht zuletzt sachkundiges und emotionsfreies Herangehen an diese Fragen könnte dazu beitragen, die ohnehin schwierigen deutsch-deutschen Beziehungen nicht noch zusätzlich zu belasten.

¹⁸⁾ Vgl. Doris Cornelsen, Verschuldungsproblematik vermindert Wachstumschancen in der DDR, in: Wochenbericht des DIW, 32/1980.

¹⁹⁾ Hierbei handelt es sich um Vereinbarungen mit lizenzähnlichem Charakter, nach denen die DDR westliche Markenartikel, z. B. westliche Zigaretten produziert und hierfür z. T. Vorprodukte bezieht.

Die Folgevereinbarungen zum Grundlagenvertrag

Zehn Jahre nach der Unterzeichnung des Grundlagenvertrages zwischen den beiden deutschen Staaten am 21. Dezember 1972¹⁾ kann man der Frage nachgehen, inwieweit sich die mit dem Vertragsabschluß verbundenen Erwartungen verwirklicht haben und welche Probleme aufgetreten sind. Der Vertrag selbst beschränkt sich auf Grundsatzklärungen von politisch-rechtlichem Charakter in insgesamt zehn Artikeln. Seine inhaltlichen Aussagen werden nur dann unmißverständlich erfaßt, wenn man die Gesamtstruktur dieses Vertragswerkes von der Präambel über den Wortlaut des Textes, die Zusatzprotokolle und Protokollvermerke bis zu den begleitenden Briefen und Erläuterungen einbezieht. Vor allem muß stets bedacht werden, daß es sich bei dem Grundlagenvertrag nicht um ein Abkommen handelt, das zwischen zwei *souveränen* Staaten aus eigener Machtvollkommenheit abgeschlossen worden ist, wie man es offiziell im anderen deutschen Staate gern darstellt. Vielmehr ist der Grundlagenvertrag Bestandteil eines ganzen Vertragspaketes, in dem die Ostpolitik der Bundesregierung ihren juristischen Ausdruck gefunden hat.

Die als sogenanntes Bahr-Papier bekannten Leitsätze²⁾, in denen die Positionen der im Herbst 1969 neu etablierten Bundesregierung für die Verhandlungen mit der Sowjetunion skizziert worden sind, enthalten eine Vorwegnahme der Grenzklauseln in den Verträgen mit Polen und und der DDR (Ziff. 2), insbesondere aber in den Absichtserklärungen (Ziff. 6, 7) die Grundelemente der späteren deutsch-deutschen Absprache. Vor allem aber hat schon das Bahr-Papier der *besonderen besatzungsrechtlichen Lage in Deutschland* Rechnung tragen müssen. Die Nichtberührungsklausel im Bahr-Papier (Ziff. 4) findet sich ausformuliert in allen Ostverträgen, auch im Grundlagenvertrag³⁾. Sie stellt klar (Art. 9), daß sämtliche Vertragsaussagen unter dem Vorrang der „sie betreffenden zweiseitigen und mehrseitigen internationalen Verträge

und Vereinbarungen“ stehen, insbesondere also unter der fortdauernden Gesamtverantwortung der Alliierten für Deutschland als Ganzes und ihrer besatzungsrechtlichen Absprachen und Vereinbarungen. Der dem Grundlagenvertrag beigefügte Briefwechsel der beiden deutschen Staaten mit den Vier Mächten, in dem die fortbestehenden Rechte und Verantwortlichkeiten der Alliierten auch diesen gegenüber bekräftigt worden sind⁴⁾, macht vollends deutlich, wie begrenzt sich der Verhandlungsspielraum der „zwei Staaten in Deutschland“ in dieser das deutsche Problem betreffenden Vereinbarung darstellt; alle Verhandlungsphasen der Ostverträge sind eng mit den Alliierten abgestimmt worden⁵⁾.

Ohne diesen aus dem Besatzungsrecht abgeleiteten Rahmen der weiterhin präsenten Verantwortung der Vier Mächte in Deutschland lassen sich die deutsch-deutschen Verhandlungsmöglichkeiten nicht richtig einschätzen. So stellt sich beispielsweise das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971⁶⁾ als ein reines Besatzungsabkommen dar, das zur Entschärfung des Konfliktherdes um Berlin zwischen den USA, Großbritannien, Frankreich und der Sowjetunion abgeschlossen worden ist. Das am 17. Dezember 1971 zwischen beiden deutschen Staaten unterzeichnete Transitabkommen⁷⁾ hat das alliierte Vier-Mächte-Abkommen nicht etwa zu einem alliiert-deutschen *Sechs-Mächte-Vertrag* werden lassen. Die deutsch-deutsche Transitvereinbarung ist vielmehr eine rechtlich unselbständige Ausfüllungsvereinbarung, die auf Weisungen der Vier Mächte zurückgeht⁸⁾. Diese Transitvereinbarung zählt also nicht zu den

¹⁾ BGBl. 1973 II, S. 429.

²⁾ So haben die Vier Mächte auch vor der Aufnahme beider deutscher Staaten in die UN am 9. November 1972 eine gemeinsame Erklärung des Inhalts abgegeben und dem Generalsekretär notifiziert, daß die Mitgliedschaft in den UN „die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte und die bestehenden diesbezüglichen vierseitigen Regelungen, Beschlüsse und Praktiken in keiner Weise berührt“. Bulletin vom 11. November 1972, S. 127.

³⁾ Beilage zum BAnz. Nr. 174 vom 15. September 1972, S. 44.

⁴⁾ A. a. O., S. 7.

⁵⁾ Vgl. Ziff. 3 der Anlage I und Ziff. 5 der Anlage III zum Vier-Mächte-Abkommen („zwischen den zuständigen deutschen Behörden“ abzuschließen).

¹⁾ BGBl. 1973 II, S. 423.

²⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Bulletin), 1970, S. 1060.

³⁾ Vgl. Blumenwitz, Die Unberührtheitsklausel in der Deutschlandpolitik, Festschrift (FS) Friedrich Berber, 1973, S. 83

Folgevereinbarungen zum Grundlagenvertrag und muß darum aus der Betrachtung ausscheiden.

Der besatzungsrechtlich vorgegebene Rahmen wird auch für die Folgevereinbarungen sichtbar, wenn wir uns der Arbeit der *Grenzkommision* zuwenden. Ihr Regelungsauftrag ergibt sich aus dem Zusatzprotokoll zu Art. 3 des Grundlagenvertrages. Die Kommission hat nämlich folgenden Auftrag: „Sie wird die Markierung der zwischen den beiden Staaten bestehenden Grenze überprüfen und, soweit erforderlich, erneuern oder ergänzen sowie die erforderlichen Dokumentationen über den Grenzverlauf erarbeiten. Gleichermaßen wird sie zur Regelung sonstiger mit dem Grenzverlauf im Zusammenhang stehender Probleme, zum Beispiel der Wasserwirtschaft, der Energieversorgung und der Schadensbekämpfung, beitragen“. Von der Überprüfung nicht des Grenzverlaufs, sondern der *Markierung* wird gesprochen. Das ist nicht zufällig. Diese Formulierung beruht auf der Tatsache, daß die Grenzlinie zwischen beiden deutschen Staaten aus der *Demarkationslinie* hervorgegangen ist, die zwischen den Besatzungszonen in Deutschland während des Zweiten Weltkriegs vereinbart worden ist⁹⁾. In der Erklärung zum Protokoll über die Aufgaben der Grenzkommision durch die beiden Delegationsleiter¹⁰⁾ ist klargestellt worden, daß bei der Markierung auch solche Änderungen der Grenzen der Besatzungszonen zu beachten sind, die aufgrund örtlicher Besonderheiten damals von den Besatzungsmächten verfügt worden sind¹¹⁾. Eine Änderung dieser besatzungsrechtlich fixierten Grenzlinie würde auf eine

konstitutive Grenzvereinbarung hinauslaufen. Das ist aber ausgeschlossen¹²⁾; denn es überstiege die durch den Fortbestand der Vier-Mächte-Rechte in Deutschland den deutschen Behörden gewährten Befugnisse¹³⁾. Der Souveränitätsmangel beider deutscher Staaten wird gerade in der Grenzfrage offensichtlich und unterscheidet diese Grenzfeststellung von üblichen anderen völkerrechtlichen Grenzvereinbarungen, bei denen die Partner den Spielraum zu (konstitutiven) Neufestlegungen der Grenzlinie haben¹⁴⁾.

Diese Grenzkommision, in der die Bundesrepublik Deutschland mit den zuständigen Bundesressorts und Vertretern der vier an die DDR grenzenden Bundesländer mit DDR-Vertretern zusammenarbeitet, hat ihre Tätigkeit weitgehend abgeschlossen. Am 29. November 1978 wurde zwischen beiden Regierungen ein Protokoll über die Markierung und über die Regelung bestimmter Fragen im Grenzbereich unterzeichnet¹⁵⁾. Vorausgegangen waren Vereinbarungen über einige Teilbereiche des Markierungsauftrages, insbesondere über den Fischfang in der Lübecker Bucht¹⁶⁾, über die Trinkwasserversorgung der Stadt Duderstadt¹⁷⁾, über Grundsätze zur Schadensbekämpfung an der Grenze¹⁸⁾ und eine ganze Reihe sonstiger Vereinbarungen¹⁹⁾. Sie enthalten alle nur Zahlungspflichten für die *westdeutsche Seite* und keine Absicherung gegen höhere Forderungen der DDR-Regierung²⁰⁾.

Insgesamt gesehen läßt sich die Arbeit der Grenzkommision positiv bewerten. Sie ist als Beleg dafür angesehen worden, daß sich beide deutsche Staaten auch in strittigen schwierigen Fragen verständigen können²¹⁾. Auch hat

⁹⁾ Londoner Protokoll betreffend die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin vom 12. September 1944 mit Ergänzungsvereinbarung vom 14. November 1944 und Ergänzungsabkommen vom 26. Juli 1945. Texte in deutscher Übersetzung in der vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen herausgegebenen Veröffentlichung: Die Grenzkommision. Eine Dokumentation über Grundlagen und Tätigkeit, 2. Aufl. 1979 (Dokumentation), S. 7—9.

¹⁰⁾ A. a. O., S. 13.

¹¹⁾ Ziff. 1 Abs. 2 dieser Umschreibung des Markierungsauftrages lautet: „Soweit örtlich die Grenze von diesen Festlegungen aufgrund späterer Vereinbarungen der damaligen Besatzungsmächte abweicht, wird ihr genauer Verlauf durch die Kommission an Ort und Stelle unter Beiziehung aller Unterlagen festgelegt und markiert“. Hierzu die vom Bundesminister des Innern herausgegebene Broschüre: Betrifft: 6 Jahre Grenzkommision mit der DDR, o. J., S. 24, mit dem Hinweis, daß zwischen den Besatzungsmächten Vereinbarungen über die Demarkationslinie in schriftlicher und nicht-schriftlicher Weise zustande gekommen sind.

¹²⁾ So ausdrücklich Pagel, Die Arbeit der Grenzkommision, in: Deutschland Archiv 1980, S. 22.

¹³⁾ Nass, Das Protokoll über die innerdeutsche Grenze, in: Europa Archiv 1979, S. 19 (20).

¹⁴⁾ Zieger, Rechtsfragen zum Regierungsprotokoll über die innerdeutsche Grenze, in: Deutschland Archiv 1980, S. 29(32).

¹⁵⁾ Text: Dokumentation (Anm. 9), S. 14.

¹⁶⁾ Vom 29. Juni 1974, ebd., S. 21.

¹⁷⁾ Vom 3. Februar 1976, ebd., S. 22.

¹⁸⁾ Vom 20. September 1979, ebd., S. 33.

¹⁹⁾ Vgl. die Übersicht in dem Gemeinsamen Bericht der Grenzkommision über ihre Arbeit in der Zeit vom 31. Januar 1973 bis zum 26. Oktober 1978, ebd., S. 17.

²⁰⁾ Zieger (Anm. 14), S. 37. Beispielsweise ist die jährliche Pauschalzahlung für die Wasserentnahme aus der Eckertalsperre von 100 000,— DM inzwischen auf 240 000,— DM heraufgesetzt worden. Die Stadt Duderstadt hat für Trinkwasserversorgung aus dem DDR-Gebiet statt ursprünglich vereinbarter 4 200,— DM jetzt 7 900,— DM zu entrichten.

²¹⁾ Bruns, Deutsch-deutsche Beziehungen, 3. Aufl. 1982, S. 78.

die Grenzkommission zur Vermeidung und Beilegung von Grenzwischenfällen beitragen können²²⁾. Die Klarstellung des Grenzverlaufs hat in verschiedenen konkreten Fällen zu größerer Sicherheit geführt²³⁾. Auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft und der Schadensbekämpfung sind wieder Kontakte geknüpft worden, die ein lange Zeit bestehendes Vakuum ausfüllen. Allerdings hat dies alles nichts daran ändern können, daß die insgesamt fast 1 400 km lange Grenzlinie nach Abschluß des Grundlagenvertrages auf der DDR-Seite in verstärktem Maße durch Sperrsysteme und Selbstschußautomaten abgeriegelt worden ist. Da diese Sperrzäune und Metallgitter oft nicht auf der markierten Grenzlinie, sondern eingerückt auf DDR-Gebiet stehen, ergeben sich nach Abschluß der Markierungsarbeiten immer wieder Konfliktfälle, da selbst das versehentliche Betreten von DDR-Territorium als Grenzverletzung angesehen wird. Die generelle Abgrenzungspolitik hat dazu geführt, daß von den an der Grenze neu geschaffenen Kontaktmöglichkeiten seitens der DDR-Organen höchst zurückhaltend Gebrauch gemacht wird.

Unerfüllt ist die Arbeit der Grenzkommission im Harz, an der *Warmen Bode* (etwa 1,2 km), und vor allem an der *Elbe zwischen Schnakenburg und Lauenburg* (etwa 95 km)²⁴⁾. Die Schwierigkeit der Markierung der Grenzlinie an der Elbe ergibt sich aus der Tatsache, daß die der alliierten Abmachung zugrunde gelegten Grenzen zwischen Mecklenburg, der Provinz Hannover und der Provinz Sachsen die Elbe mehrfach schneiden; das gilt vor allem für den Neuhauser Streifen auf der Ostseite der Elbe, der zu Hannover gehört. Die britische und die sowjetische Besatzungsmacht haben sich damals arrangiert, die Demarkationslinie zwischen beiden Besatzungszonen an der Elbe nicht durch derart übergreifende Gebietsteile zu komplizieren. Auf der Elbe selbst hat vorzugsweise die britische Besatzungsmacht Herrschaftsgewalt ausgeübt; später hat auch die DDR eine Präsenz auf der Elbe gezeigt. Die Bundesregierung beharrt — gestützt von den beteiligten Ländern — darauf, die markierende Grenzlinie am Ostufer (Streichlinie der Bühnenköpfe) zu ziehen, wohingegen die DDR die Mitte der Schifffahrtsrinne (Talweg) als

Grenze fordert²⁵⁾. Gerade das Drängen auf Festlegung dieser Grenzlinie entspringt wohl der Absicht, damit eine *konstitutive* Grenzregelung herbeizuführen, um auf diese Weise einen „Souveränitäts“-Nachweis für die DDR zu führen²⁶⁾. Da nach der dargestellten Lage insoweit kein konfliktfreier Handlungsspielraum besteht, muß die Bundesregierung derartige Ansinnen zurückweisen. Solange keine einvernehmliche Feststellung der besatzungsrechtlichen „Gebrauchsgrenze“ möglich ist, signalisiert die unmarkierte Elbegrenze fast symbolisch die „offene deutsche Frage“. — Durch deutsch-deutsche Absprachen ist sichergestellt, daß bis zu einer Einigung beide Seiten Schwierigkeiten in diesem Grenzschnitt vermeiden werden²⁷⁾.

Von den übrigen in dem Grundlagenvertrag und dem Zusatzprotokoll vorgesehenen Folgevereinbarungen hat sich der Abschluß eines Abkommens über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet des *Gesundheitswesens* als unkompliziert erwiesen. Das Abkommen auf dem Gebiet des Gesundheitswesens konnte deshalb als erste Folgevereinbarung am 25. April 1974 unterzeichnet werden²⁸⁾. Gerade für den erwarteten Anstieg des Besuchs- und Reiseverkehrs stellte die wechselseitige

²⁵⁾ Ebd.; Zieger (Anm. 14), S. 35; Rauschnig, Die Grenzlinie im Verlauf der Elbe, in: FS Eberhard Menzel, 1975, S. 429. Vgl. auch die Feststellung von Claus-Einar Langen: „Schukow und Montgomery waren über die Elbgrenze einig“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Juli 1982.

²⁶⁾ Schon bei der Unterzeichnung des Grenzprotokolls am 29. November 1978 hat der Leiter der DDR-Delegation in der Grenzkommission in einem Interview auf die Frage nach der völkerrechtlichen Bewertung des Grenzprotokolls erklärt: „Die DDR ist ein souveräner Staat und die BRD nimmt das für sich auch in Anspruch. Folglich haben Vereinbarungen zwischen ihnen den Charakter zwischenstaatlicher, völkerrechtlicher Verträge.“ Er hat hinzugefügt, „die dokumentierte Übereinstimmung über den Verlauf der Grenze ist zweifellos ein Schritt, der die Normalisierung der Beziehungen zwischen beiden Staaten fördert. Er bekräftigt, daß mit der Entstehung von zwei souveränen Staaten, der DDR und der BRD, an die Stelle der ehemaligen Demarkationslinie zwischen Besatzungszonen eine Grenze zwischen Staaten trat“. Interview: Zum Grenzprotokoll DDR-BRD, in: Deutsche Außenpolitik 1979, Heft 2, S. 40 (41, 44).

²⁷⁾ Pagel (Anm. 12), S. 28. Art. 23 des Verkehrsvertrages zwischen beiden Staaten in Deutschland vom 26. Mai 1972, BGBl. II, S. 1450, besagt, daß die Vertragspartner auf dem Stück der Elbe, an der die Grenzlinie bisher nicht markiert werden konnte, „einen reibungslosen Binnenschiffsverkehr“ gewährleisten.

²⁸⁾ BGBl. 1975, II S. 1731. Dazu Dolezal, Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten, in: DDR Handbuch, 2. Aufl. 1979, S. 198 (205).

²²⁾ Nass (Anm. 13), S. 28.

²³⁾ Vgl. die Beispiele bei Pagel (Anm. 12), S. 24.

²⁴⁾ Ziff. 2 Abs. 4 des Berichts (Fn. 19). Hierzu Nass (Anm. 13), S. 24; Pagel (Anm. 12), S. 27.

gesundheitliche Versorgung eine wesentliche Frage dar. Jeder in das Gebiet des anderen Partners Einreisende hat während seines Aufenthaltes Anspruch auf ambulante oder stationäre Hilfe bei akuten Erkrankungen. Die Versorgung mit Arzneimitteln, Brillen, orthopädischen Hilfsmitteln usw. ist in derselben Weise geregelt. Bei schweren Erkrankungen findet der Krankentransport bis zur Grenze statt, unter Einschaltung der Leitungen des Deutschen Roten Kreuzes in beiden Ländern; in Ausnahmefällen kann der Krankenwagen die Grenze auch passieren. Bei lebensbedrohlichen Erkrankungen und bei Todesfällen „wirken die Abkommenspartner im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hin, daß eine ärztliche Mitteilung entsprechend der im jeweiligen Staat üblichen Art und Weise sowie eine Mitteilung an die Ständige Vertretung erfolgt“²⁹⁾. Eine solche schwerfällige Praxis der Benachrichtigung der Angehörigen entspricht der aus dem Vertragstext erkennbaren Tendenz, die Zusammenarbeit im Gesundheitswesen der „international üblichen Praxis“ anzupassen³⁰⁾. Auch der im Abkommen vorgesehene Informationsaustausch zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten bedarf der Vereinbarung durch die zuständigen Ministerien. Auf dem Gebiet der Bekämpfung des Drogen-, Rauschmittel- und sonstigen Suchtmißbrauchs ist gleichfalls eine Zusammenarbeit, insbesondere in Form von Informationen, festgelegt worden. Das Mitführen von Arzneimitteln für den persönlichen Bedarf im grenzüberschreitenden Reiseverkehr hat in dem Abkommen nunmehr eine Rechtsgrundlage gefunden. Durch die Ernennung von Beauftragten beider deutscher Regierungen sollen Schwierigkeiten bei der Durchführung des Abkommens ausgeräumt werden. Ausdrücklich vorgesehen ist die Ausdehnung des Gesundheitsabkommens auf Berlin (West).

Wenig später, am 8. Mai 1974, ist in Vollzug des Grundlagenvertrages eine Vereinbarung zwischen dem Deutschen Sportbund (DSB) und dem Deutschen Turn- und Sportbund der DDR (DTSB) geschlossen worden³¹⁾. Diese Regelung der *Sportbeziehungen* ist also nicht zwischen staatlichen Stellen, sondern zwischen den zuständigen Dachverbänden geschehen. Zwei politische Probleme hatten die Entwicklung der deutsch-deutschen Sportbe-

ziehungen gehemmt³²⁾. Die DDR hatte darauf bestanden, die im Verkehr mit anderen Staaten üblichen Kontakte herzustellen, wohingegen die Bundesrepublik Deutschland bewußt versucht hatte, zwischen deutsch-deutschen und internationalen Wettkämpfen zu unterscheiden. Andererseits lag der DDR-Staatsführung daran, ihre These von der „selbständigen politischen Einheit Westberlin“ auch im Sport durchzusetzen. Demgegenüber legte man in Westdeutschland und Berlin (West) Wert darauf, die Sportler in einer gemeinsamen Mannschaft auftreten zu lassen. Als Ergebnis hat man sich in dem Protokoll geeinigt, jährlich einen Plan über die Durchführung von Sportveranstaltungen zu vereinbaren, der von beauftragten Vertretern beider Sportorganisationen ausgearbeitet wird und der Bestätigung durch den Präsidenten des DSB und den Präsidenten des DTSB bedarf³³⁾. Im übrigen hat sich die DDR-Seite mit ihrem Verlangen nach Zugrundelegung der internationalen Regeln durchgesetzt. In dem Kommuniqué über die Vereinbarung zwischen dem DSB und dem DTSB vom 8. Mai 1974 hat auch die westdeutsche Seite ausdrücklich erklärt, „in ihren Beziehungen die anerkannten Grundsätze des internationalen Sports, der gegenseitigen Achtung und Anerkennung, der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung zu respektieren“³⁴⁾. Über die Einbeziehung der Sportler von Berlin (West) ist in dem Kommuniqué nichts vermerkt; erst in Ziff. 2 des Protokolls findet sich die Kompromißformel, die „sportlichen Beziehungen entsprechend den Bestimmungen und Gepflogenheiten des Internationalen Olympischen Komitees und der internationalen Sportorganisation und, was Berlin (West) betrifft, auch in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Viermächteabkommens vom 3. September 1971“ zu regeln. Für den gegenseitigen Sportverkehr gilt der Grundsatz, daß die Kosten der Reise von dem Gast, die Kosten der Unterkunft und Beköstigung einschließlich eines Taschengeldes von der gastgebenden Seite getragen werden.

Gleichwohl ist man im Bundesgebiet mit dem Stand des Erreichten nicht zufrieden³⁵⁾. Man wünscht sich eine bessere Ausschöpfung der beiderseitigen Möglichkeiten, insbesondere die Einbeziehung mittlerer und kleinerer Vereine. Bisher dominiert das Interesse der DDR, die Zahl der Begegnungen auf einen möglichst

²⁹⁾ Art. 3 Abs. 3.

³⁰⁾ Art. 1, letzter Satz.

³¹⁾ Text: Zehn Jahre Deutschlandpolitik, 1980 (Bericht), S. 270.

³²⁾ Hierzu Zündorf, Die Ostverträge, 1979, S. 256.

³³⁾ Ziff. 1 des Protokolls.

³⁴⁾ Text: Bericht (Anm. 31), S. 270.

³⁵⁾ Dolezal (Anm. 28), S. 208.

kleinen Kreis von Hochleistungssportlern zu begrenzen. Bei den jährlichen Vereinbarungen über den „Plan über die Durchführung von Sportveranstaltungen“³⁶⁾ ist von der DDR-Seite nur ein Bruchteil der Wettkampfangebote des DSB aufgegriffen worden³⁷⁾. Vor allem aber bestand die Verhandlungskommission des DTSB auf der Hereinnahme multilateraler Wettkämpfe internationaler Prägung in den deutsch-deutschen Veranstaltungsplan, um den internationalen Charakter des deutsch-deutschen Sportverkehrs herauszukehren. Der Präsident des DSB sprach deshalb bei Abschluß der Vereinbarung für das Jahr 1978 von einer „Bilanz des Mangels und des Mißvergnügens“³⁸⁾. Angesichts der intensiven Pflege des Sports und des hohen Grades der Organisation auf sportlichem Gebiet³⁹⁾ muß die geringe Zahl der sportlichen Wettkämpfe in den deutsch-deutschen Beziehungen enttäuschen. Der Bewegungsspielraum der Gäste aus dem anderen deutschen Staat wird von dessen Sportfunktionären so kontrolliert, daß bei Sportwettkämpfen die Substanz für persönliche Begegnungen außerordentlich begrenzt ist. Insofern zeigen sich letztlich doch deutliche deutsch-deutsche Besonderheiten gegenüber dem üblichen Sportverkehr über staatliche Grenzen hinaus.

Auf dem Gebiet des *Verkehrswesens* konnte der Grundlagenvertrag sich darauf beschränken, eine Erweiterung und Vertiefung der mit dem Verkehrsvertrag vom 26. Mai 1972⁴⁰⁾ begonnenen Zusammenarbeit vorzusehen. Die deutsch-deutschen Verhandlungen zum Abschluß des die Vier-Mächte-Vereinbarung über Berlin ergänzenden Transitabkommens hatten Anlaß gegeben, noch vor Aufnahme der Gespräche über den Abschluß eines Grundlagenvertrages in Erörterungen einzutreten, die dem allgemeinen Verkehr zwischen beiden deutschen Staaten galten⁴¹⁾. Die DDR erkannte in dieser Materie die politische Chance, mit der Bundesrepublik Deutschland den ersten *Staatsvertrag* zu schließen und damit

als gleichberechtigter Staat anerkannt zu werden. Die zuvor unterzeichnete, von den Besatzungsmächten veranlaßte Transitvereinbarung war in diesem Sinne kein Staatsvertrag gewesen. Das Interesse auf westdeutscher Seite ging allgemein dahin, Reiseerleichterungen in Deutschland zu schaffen, ohne die von der DDR verlangte völkerrechtliche Anerkennung zu vollziehen⁴²⁾.

Der *Verkehrsvertrag* vom 26. Mai 1972⁴³⁾, dessen rascher Abschluß — so ist vermutet worden⁴⁴⁾ — die parlamentarische Debatte um die Ostverträge günstig beeinflussen sollte, regelt den Verkehr auf Straße, Schiene und Wasserwegen⁴⁵⁾. Nicht erfaßt sind der Luftverkehr und der Berlin-Verkehr; beides wegen der alliierten Vereinbarungen und Vorrechte. In diesem Vertrag ist es der DDR nicht gelungen, ihren Standpunkt voll durchzusetzen und die vertraglichen Regelungen nach dem internationalen Modell auszugestalten. Der Vertrag spricht vielmehr davon, den Verkehr *entsprechend der üblichen internationalen Praxis*, also nur in Anlehnung an die internationalen Gepflogenheiten, „auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und Nichtdiskriminierung in größtmöglichem Umfang zu gewähren, zu erleichtern und möglichst zweckmäßig zu gestalten“⁴⁶⁾. Diese Bestimmung hätte von der Bundesregierung herangezogen werden können, um der gezielten Drosselung des Reiseverkehrs zwischen beiden Staaten durch die Verdoppelung (Vervierfachung für die Berliner) des Mindestumtauschbetrages im Oktober 1980⁴⁷⁾ entgegenzutreten. Dies um so mehr, als zu dem Komplex des Verkehrsvertrages ein zum Vertragsbestandteil gewordener Briefwechsel⁴⁸⁾ gehört, in dem die DDR-Regierung verbindlich erklärt hat, daß es „im Ergebnis der Inkraftsetzung des Verkehrsvertrages ... zu Reiseerleichterungen im Verkehr zwischen den beiden Staaten über das bisher übliche Maß kommen“ wird. Die Höhe der Geldumtauschquote belief sich damals auf 13,— DM für Deutsche aus dem Bundesgebiet und auf 6,50 DM für Deutsche in Berlin.

³⁶⁾ Der Plan für das Jahr 1974 findet sich in: Bericht (Anm. 31), S. 271.

³⁷⁾ Hierzu Knecht, Sport, in: DDR-Handbuch (Anm. 28), S. 1011, 1020.

³⁸⁾ Ebd.

³⁹⁾ Zahlen und Zahlenvergleiche finden sich in dem vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen herausgegebenen Heft: Zahlenspiegel. Bundesrepublik Deutschland/Deutsche Demokratische Republik — Ein Vergleich, 1978, S. 81, 85.

⁴⁰⁾ Siehe Anm. 27.

⁴¹⁾ Über die Ausgangsposition und den Ablauf der Verhandlungen orientiert Zündorf (Anm. 32), S. 202, 210.

⁴²⁾ Bericht (Anm. 31), S. 39.

⁴³⁾ Siehe Anm. 27.

⁴⁴⁾ Zündorf (Anm. 32), S. 202.

⁴⁵⁾ Der allgemeine Personennahverkehr mit Seepassagierschiffen und Binnenschiffen ist nicht zugelassen worden, Bericht (Anm. 31), S. 39.

⁴⁶⁾ Art. 1, Ziff. 2.

⁴⁷⁾ Anordnung über die Durchführung eines verbindlichen Mindestumtausches von Zahlungsmitteln vom 9. Oktober 1980, GBl. DDR I, S. 291.

⁴⁸⁾ BGBl. 1972 II, S. 1456.

Der Verkehrsvertrag entspricht weithin dem Verlangen der DDR-Regierung, alle deutsch-deutschen Beziehungen formalisiert völkerrechtlich zu regeln⁴⁹⁾ sowie Wesentliches selbst innerstaatlich bis aufs kleinste zu reglementieren. Es darf aus ihrer Sicht keinen spontanen Reiseverkehr geben. Alles bedarf der vorherigen Anmeldung und Erlaubnis. Selbst die Anschriften der zu besuchenden Verwandten usw. müssen vor der Einreise bekanntgegeben werden. Die Einreise ist nur an bestimmten Kontrollstellen statthaft. Bei jeder Ein- und Ausreise sind umständliche Formalien zu erfüllen, wie es sie sonst im freien Reiseverkehr nicht gibt. Welchem starken Bedürfnis diese zustande gebrachte Regelung gleichwohl entgegenkam, ergibt sich aus den Zahlen der westdeutschen Reisenden in die DDR und nach Berlin (Ost). Im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten des Verkehrsvertrages (am 17. Oktober 1972) stieg diese Zahl von 1,4 auf 2,3 Millionen, d. h. um 60%⁵⁰⁾. Nachdem diese Zahlen im Jahre 1978 einen Höhepunkt mit fast 3,2 Millionen erreicht hatten⁵¹⁾, sind sie — vor allem wegen der drastischen Erhöhung des Mindestumtausches — im Jahre 1981 auf 2,1 Millionen zurückgegangen⁵²⁾.

Die Einreisemöglichkeiten für Westdeutsche sind durch das Inkrafttreten des Verkehrsvertrages erweitert worden. Während zuvor im allgemeinen nur Verwandte ersten und zweiten Grades jährlich einmal bis zu 4 Wochen besucht werden konnten (neben den immer möglich gewesen Reisen aus geschäftlichen Gründen, etwa zur Leipziger Messe und auf Einladung amtlicher Stellen⁵³⁾), dürfen seit der Geltung des Verkehrsvertrages Deutsche aus dem Bundesgebiet, sofern ein entsprechender *Antrag von DDR-Bürgern* vorliegt, Verwandte und Bekannte jährlich mehrmals bis zur Dauer von insgesamt 30 Tagen in der DDR besuchen⁵⁴⁾. Besuche in der DDR sind ebenfalls möglich aufgrund von Einladungen von Institutionen und Organisationen aus kommerziellem, kulturellem, sportlichem oder religiösem Anlaß. Touristische Reisen können auf der Grundlage von Vereinbarungen zwischen Reisebüros der Bundesrepublik Deutschland und der Generaldirektion des Reisebüros der DDR unternommen werden⁵⁵⁾.

⁴⁹⁾ Zündorf (Anm. 32), S. 208.

⁵⁰⁾ Ebd., S. 209.

⁵¹⁾ Dolezal (Anm. 28), S. 202.

⁵²⁾ Archiv der Gegenwart vom 20. Januar 1982, S. 25.261 A.

⁵³⁾ Hierzu und zum folgenden Dolezal (Anm. 28), S. 201.

⁵⁴⁾ Briefwechsel, siehe Anm. 48.

⁵⁵⁾ Dolezal (Anm. 28), S. 201.

Durch das Inkrafttreten des Grundlagenvertrages (21. Juni 1973) sind zusätzlich vier Grenzübergangsstellen für den Personenverkehr auf der Straße geöffnet worden⁵⁶⁾. Das hat vor allem Bedeutung für den *grenznahen Verkehr*. In der Form eines Briefwechsels⁵⁷⁾ sind gewisse Erleichterungen für eine *Familienzusammenführung*⁵⁸⁾, Verbesserungen des *nichtkommerziellen Verkehrs*⁵⁹⁾ sowie des grenzüberschreitenden *Geschenk- und Päckchenverkehrs*⁶⁰⁾ festgelegt worden. Zugleich sind die Voraussetzungen für *Tagesaufenthalte im grenznahen Bereich* der DDR für grenznahe Bewohner der Bundesrepublik Deutschland bestimmt worden⁶¹⁾. Danach haben die Bewohner von 56 an der Grenze zur DDR gelegenen Stadt- und Landkreisen die Möglichkeit zu Tagesbesuchen in 54 auf der DDR-Seite befindlichen Kreisen. Diese Aufenthalte werden auf das 30-Tage-Jahreskontingent angerechnet. Von dieser der DDR-Führung mühsam abgerungenen Möglichkeit⁶²⁾ haben in den Jahren seit 1975 jährlich etwa 450 000 Reisende Gebrauch gemacht. Die massive Hochsetzung der Mindestgeldumtausch-Pflicht hat sich fast im Sinne einer Halbierung dieser Zahlen ausgewirkt⁶³⁾.

Weitaus weniger Resultate hat die Vertragspolitik der Bundesregierung für *Reisen von Deutschen aus der DDR* in die Bundesrepublik Deutschland erbracht. Bei aller administrativ abgesicherten „Großzügigkeit“ der Staatsführung der DDR für *Einreisen* in die DDR, hat sie sich höchst verschlossen gezeigt, ihren Bürgern (soweit es sich nicht um Funktionäre handelt) eine besuchsweise Ausreise in das Bundesgebiet zu erlauben. Offensichtlich steht da-

⁵⁶⁾ Briefwechsel vom 21. Dezember 1972 zur Öffnung weiterer Grenzübergangsstellen, BGBl. 1973 II, S. 428.

⁵⁷⁾ Ebd., S. 427.

⁵⁸⁾ Beschränkt auf die Zusammenführung von Ehegatten und den Umzug von Eltern/Großeltern, die von ihren Kindern/Enkeln betreut werden müssen. In besonderen Ausnahmefällen Genehmigung der Eheschließung.

⁵⁹⁾ U. a. Erhöhung der Einfuhrhöchstmenge von 500 auf 1000 g Kaffee im grenzüberschreitenden Reiseverkehr.

⁶⁰⁾ Beispielsweise Erhöhung der Ausfuhrfreigrenze für Geschenksendungen von 30 Mark auf 100 Mark der DDR.

⁶¹⁾ Für den grenzüberschreitenden Transitverkehr ist durch diesen Briefwechsel die Möglichkeit zur Unterbrechung der Transitreisen bei Buchung entsprechender Leistungen des Reisebüros der DDR geschaffen worden.

⁶²⁾ Zündorf (Anm. 32), S. 304.

⁶³⁾ Dolezal (Anm. 28), S. 202, Archiv der Gegenwart vom 20. Januar 1982, S. 25261 A: von 480 000 im Jahre 1978 auf 280 000 im Jahre 1981.

hinter die Sorge, Bevölkerungsverluste zu erleiden. Die *Rentnerreisen* aus der DDR stehen in keinem Zusammenhang mit dem Grundlagenvertrag. Sie gehen vielmehr auf eine einseitige Gewährung seitens der DDR-Regierung zurück, die offiziell als Folge eines Gesprächs zwischen Ulbricht und dem thüringer Landesbischof Mitzenheim am 18. August 1964 angesehen wird⁶⁴). Die Zahl der von dieser Möglichkeit Gebrauch machenden Rentner ist seit 1965 mit 1 Million bis 1,3 Millionen Personen jährlich etwa gleichgeblieben⁶⁵).

Am Tage des Inkrafttretens des Verkehrsvertrages hat der Ministerrat der DDR auch Personen unterhalb des Rentenalters die Möglichkeit eingeräumt, in *dringenden Familienangelegenheiten* (Geburten, Eheschließungen, lebensgefährlichen Erkrankungen und Sterbefällen) bis zu 30 Tagen im Jahr in nichtsozialistische Staaten, vor allem also in die Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West), zu reisen⁶⁶). Die Begrenzung dieses Personenkreises auf Großeltern, Eltern, Kinder und Geschwister ist mit dem Inkrafttreten des Grundlagenvertrages etwas erweitert worden⁶⁷). Weitere Änderungen sind Anfang 1982 verfügt worden⁶⁸). Reiseerleichterungen haben sich ferner dadurch ergeben, daß die DDR-Regierung ihren Staatsbürgerschaftsanspruch für die Deutschen, die ohne Genehmigung das

Gebiet der DDR verlassen haben, schrittweise zurückgenommen hat⁶⁹). Das ermöglicht diesem Personenkreis, Anträge auf Einreise in die DDR und nach Berlin (Ost) zu stellen. In keinem dieser Fälle besteht für den DDR-Deutschen ein *Anspruch* auf Reisegenehmigung; es handelt sich stets um eine Ermessensentscheidung der DDR-Behörden.

Für den Reiseverkehr in den anderen deutschen Staat mit dem *Kraftfahrzeug* ist es wesentlich, daß auch *Haftung und Betreuung bei Unfällen* geregelt sind. Das ist durch eine Vereinbarung des Bundesministers der Justiz mit dem Finanzminister der DDR über den Ausgleich von Schäden aus Kraftfahrzeugunfällen⁷⁰) geschehen, die durch eine Übereinkunft zwischen den beiden Versicherungsträgern, dem HUK-Verband und der Staatlichen Versicherung der DDR⁷¹), konkretisiert worden ist. Grundsätzlich richtet sich der Umfang des Versicherungsschutzes nach den Rechtsvorschriften und Versicherungsbedingungen, die am Unfallort maßgebend sind; ist der Versicherungsschutz am Wohnsitz des Schädigers höher, so ist dieser maßgebend⁷²). Da der Versicherungsschutz sich zwischen beiden deutschen Staaten zum Teil erheblich unterscheidet, wird der Westdeutsche, der einen Autounfall in der DDR erleidet, von einem Schädiger aus der DDR geringere Entschädigungsleistungen erhalten, als er sie im Bundesgebiet erlangen würde, so wie im umgekehrten Falle der Schädigung eines DDR-Deutschen durch einen Westdeutschen in der DDR ersterer eine höhere, westdeutschem Recht entsprechende Leistung erhielt. In dem ersten Fall ist eine Härteregelung vorgesehen (etwa für die Höhe des Schmerzensgeldes), die von der zuständigen Versicherung, in dem erwähnten Falle also von dem HUK-Verband, zu übernehmen wäre. Über die gegenseitigen Pflichtleistungen wird laufend zwischen den Dachverbänden abgerechnet.

Zum Thema der Verbesserung des Verkehrs zwischen den Menschen in Deutschland zählt die Vereinbarung zwischen beiden deutschen

⁶⁴) SBZ von A bis Z, 9. Aufl. 1965, Stichwort „Rentnerreisen“.

⁶⁵) Vgl. die Übersicht bei Dolezal (Anm. 28), S. 203. 1981 ist ein Anstieg auf über 1,5 Millionen zu verzeichnen, Archiv der Gegenwart vom 20. Januar 1982, S. 25261 A.

⁶⁶) Anordnung über Regelungen im Reiseverkehr von Bürgern der DDR vom 17. Oktober 1972, GBl. DDR II, S. 653, geändert durch Anordnung Nr. 2 vom 14. Juni 1973, GBl. DDR I, S. 269 (60-, 65- und 70jähriges Ehejubiläum).

⁶⁷) Durch die oben erwähnten Erläuterungen zum Briefwechsel zur Familienzusammenführung usw. (Anm. 57) sind auch Halbgeschwister antragsberechtigt; die dringenden Familienangelegenheiten sind auf Silberne und Goldene Hochzeit ausgedehnt worden.

⁶⁸) Nach einer Mitteilung des DDR-Innenministeriums können Reisen in dringenden Familienangelegenheiten auch bei Jugendweihen, Konfirmationen, Erstkommunionen sowie bei weiteren Ehejubiläen und hohen Geburtstagen genehmigt werden, Archiv der Gegenwart vom 12. Februar 1982, S. 25321 A. Durch diese Änderungen wird im Ergebnis wohl erreicht werden, daß die Reisen in dringenden Familienangelegenheiten, die 1978 bei 48 659, 1980 bei 40 450 und 1981 bei 36 667 gelegen hatten, also ständig zurückgegangen sind, wieder zu der ursprünglichen Zahl zurückkommen werden, vgl. Archiv der Gegenwart vom 18. Juni 1982, S. 25714 B Ziff. 4 (25716).

⁶⁹) Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsbürgerschaft vom 16. Oktober 1972, GBl. DDR I, S. 265 (Verlassen der DDR vor dem 1. Januar 1972); Verordnung zu Fragen der Staatsbürgerschaft der DDR vom 21. Juni 1982, GBl. DDR I, S. 418 (Verlassen vor dem 1. Januar 1981).

⁷⁰) Vom 26. April 1972, Bundesanzeiger Nr. 124 vom 7. Juli 1973.

⁷¹) Vom 10. Mai 1973, ebd. Diese Vereinbarung schließt auch Leistungen der Ersten Hilfe bei Unfällen mit ein.

⁷²) Art. 4 der HUK-Vereinbarung.

Staaten über die Pauschalabgeltung von *Straßenbenutzungsgebühren* vom 31. Oktober 1979⁷³⁾. Eingeführt hatte die DDR-Regierung Straßenbenutzungsgebühren im Jahre 1951⁷⁴⁾ und sie vier Jahre später erhöht. Erst als der Bundesgesetzgeber darauf reagierte und durch das Kraftfahrzeugsteuergesetz von 1979⁷⁵⁾ eine Rechtsgrundlage geschaffen hatte, DDR-Kraftfahrzeuge im Bundesgebiet und Berlin (West) zur Kraftfahrzeugsteuer heranzuziehen, erreichte die Bundesregierung, daß die DDR auf die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren für westdeutsche Lastkraftwagen und Omnibusse verzichtete. Als Gegenleistung wird im Bundesgebiet keine Kraftfahrzeugsteuer für Lastkraftwagen und Omnibusse aus der DDR erhoben. Es ist der westdeutschen Seite nicht gelungen, den Verkehr mit Pkw in dieses Befreiungsabkommen einzubeziehen, weil weitaus mehr Pkw aus der Bundesrepublik Deutschland in die DDR fahren als umgekehrt⁷⁶⁾. Dafür hat sich die Bundesregierung verpflichtet, von 1980 an bis zum Jahre 1989 jährlich eine Pauschalabgeltung für Straßenbenutzungsgebühren für Pkw in Höhe von 50 Millionen DM zu entrichten. Das bedeutet für die Betroffenen eine erfreuliche Entlastung und Vereinfachung. Es bleibt indessen die Frage offen, warum bei Abschluß dieser Vereinbarung keine vertragliche Festlegung erzielt worden ist, daß — gleichsam als Geschäftsgrundlage dieses Übereinkommens — von dem bisherigen Umfang der Kraftfahrzeugbenutzung bei Reisen in die DDR ausgegangen wird. Die Möglichkeit der Kraftfahrzeugbenutzung beruht bislang auf keiner vertraglichen Grundlage, sondern liegt ausschließlich im Ermessen der DDR-Führung. Der beträchtliche Rückgang im Pkw-Reiseverkehr nach der drastischen Erhöhung des Mindestumtauschsatzes im Oktober 1980⁷⁷⁾ zeigt, daß diese Frage nicht nur theoretischer Natur ist. Der Berlin-Verkehr ist in diese Regelung nicht einbezogen.

⁷³⁾ Bulletin vom 31. Oktober 1979, S. 1234.

⁷⁴⁾ VO vom 6. September 1951, GBl. DDR 1951, S. 865.

⁷⁵⁾ Vom 1. Februar 1979, BGBl. I, S. 132.

⁷⁶⁾ Dabei wäre allerdings in Rechnung zu stellen gewesen, daß die Zahl der LKW, die aus der DDR ins Bundesgebiet kommen, unverhältnismäßig größer ist als umgekehrt, weil vielfach die Waren-Lieferungen beider Seiten im innerdeutschen Handel von DDR-Fahrzeugen transportiert werden.

⁷⁷⁾ Rückgang im Reiseverkehr Bundesrepublik-DDR Januar—August 1981: 23,8%, grenznaher Verkehr 32,5%, Berlin (West)—Berlin (Ost) 52,2%, Archiv der Gegenwart vom 13. Oktober 1981, S. 24980 C.

In diesem Zusammenhang kann auf die Absprachen verwiesen werden, die zwischen beiden deutschen Regierungen über *Verbesserungen im Berlin-Verkehr* zustande gekommen sind. Eine Vereinbarung vom 19. Dezember 1975 bezog sich auf den Ausbau der Autobahn Helmstedt—Berlin⁷⁸⁾: die Bundesregierung übernahm 65% der Gesamtkosten (= 259,5 Mio. DM) und weitere 51 Millionen zur Beschleunigung des Eisenbahnverkehrs nach Berlin. Am 16. November 1978 konnte eine weitere Vereinbarung über den Bau der Autobahn Hamburg—Berlin abgeschlossen werden⁷⁹⁾. Die Bundesregierung stellt dafür einen Betrag von 1,2 Mrd. DM bereit. Dabei sollte nicht übersehen werden, daß ein ganzes Stück dieser Strecke (Berlin—Wittstock) als Teil der DDR-Autobahn nach Rostock bereits in Ausführung begriffen war. Erwähnt werden soll noch das derzeit letzte Übereinkommen vom 30. April 1980⁸⁰⁾, welches sich auf den Autobahn-Neubau bzw. -Ausbau bei Wartha und Eisenach bezieht, gleichfalls auf DDR-Gebiet. Dafür entrichtet die Bundesrepublik Deutschland einen Betrag von 268 Millionen DM, neben weiteren Maßnahmen für die Eisenbahn.

Alle diese inzwischen weitgehend verwirklichten Projekte kommen über den Berlin-Verkehr hinaus den Verbindungen der Deutschen im geteilten Deutschland zugute. Ungewöhnlich bleibt die Tatsache, daß die Bundesrepublik den Bau und Ausbau von Straßen usw. in der DDR zum Teil finanziert und für die Benutzung abermals Gebühren zu entrichten hat.

Der Abschluß eines *Post- und Fernmeldeabkommens* zählt gleichfalls zu dem Katalog der im Grundlagenvertrag geplanten Folgeverträge. Die Bedeutsamkeit dieser Materie hatte schon vor Abschluß des Grundlagenvertrages zu Kontakten und Gesprächen zwischen beiden Staaten in Deutschland geführt⁸¹⁾. Dem Verlangen der Bundesrepublik Deutschland nach einem großzügigen und unbehinderten Nachrichtenverkehr gerade zur Stärkung der menschlichen Bindungen stand das Anliegen der DDR gegenüber, die Schleusen im Zuge ihrer allgemeinen Abgrenzungspolitik nur bedingt zu öffnen⁸²⁾, und ihre Forderung, internationale Grundsätze auf die deutsch-deutschen Beziehungen auch in diesem Punkte zu über-

⁷⁸⁾ Bulletin vom 22. Dezember 1975, S. 1434.

⁷⁹⁾ Bulletin vom 17. November 1978, S. 1248.

⁸⁰⁾ Bulletin vom 30. April 1980, S. 387.

⁸¹⁾ Hierzu Dolezal (Anm. 28), S. 207; Bericht (Anm. 31), S. 33.

⁸²⁾ Zündorf (Anm. 32), S. 251.

nehmen. Im Zusatzprotokoll hat man sich dann dahin geeinigt, ein Post- und Fernmeldeabkommen zwar auf der Grundlage der Satzung des Weltpostvereins und des Internationalen Fernmeldevertrages zu schließen, aber „die bestehenden Vereinbarungen und die für beide Seiten vorteilhaften Verfahren“ weiterhin gelten zu lassen. Maßgebend ist heute das *Postabkommen* vom 30. März 1976⁸³), das nach dreijährigen Verhandlungen zustande gekommen ist. Die vereinbarten Regelungen gestatten es, den Post- und Fernmeldeverkehr vom Bundesgebiet und Berlin (West) aus mit der DDR und Berlin (Ost) als Inlandsverkehr zu behandeln und damit den verfassungsrechtlichen Geboten gerecht zu werden. So werden von der Bundesrepublik Deutschland keine Auslandsgebühren erhoben, auf Zollinhalteerklärungen wird beiderseits verzichtet, ebenso auf den Austausch internationaler Formalitäten. Für die pauschale Abrechnung der gegenseitigen Leistungen hat man sich an die schon früher (1970/71) abgesprochenen Regelungen gehalten⁸⁴). Für Sendungen in das jeweils andere Vertragsgebiet findet eine Kennzeichnung der Postleitzahlen nach der Herkunftsbezeichnung im Kraftfahrzeugverkehr statt, für Sendungen in das Bundesgebiet und nach Berlin (West) also mit einem „D“, für Postsendungen in die DDR und nach Berlin (Ost) mit einem „DDR“. Auf diese Weise ist auch Berlin (West) mit unter dem „D“ erfaßt. In der DDR hat man es freilich nicht aufgegeben, die Vereinbarung in diesem Punkte zu unterlaufen⁸⁵).

Auch beim *Telefonverkehr* sind Schwierigkeiten ersichtlich geblieben. In dem Protokoll vom 30. September 1971⁸⁶) hatte sich die DDR-Seite verpflichtet, den vollautomatischen Fernsprechverkehr bis zum 31. Dezember 1974 schrittweise aufzunehmen und die dafür erforderlichen Leitungen zu schalten. Doch waren Ende 1978 erst 77% der Gespräche vom Bundesgebiet und 97% der Gespräche von Berlin (West) mit Teilnehmern in der DDR und in Berlin (Ost) vollautomatisiert⁸⁷). Die mehrfa-

che Zusage im Abkommen vom 30. März 1976, den Post- und Fernmeldeverkehr „so einfach und zweckmäßig wie möglich“ zu gestalten⁸⁸), wurde nicht stets erfüllt. Die Laufzeit der Briefe ist nach wie vor beträchtlich, die Verlustquote sehr hoch⁸⁹). Vor allem dort, wo der vollautomatische Fernsprechverkehr eingeführt worden ist, verhindern funktionsgestörte (blind belegte) Leitungen die Chance einer Verbindung zum Teil in ungewöhnlichem Maße. Der Telefonverkehr in ost-westlicher Richtung kennt, vielfach noch handvermittelt, stundenlange Wartezeiten, selbst für dringende Gespräche; von dem 5-Sterne-Hotel „Merkur“ in Leipzig konnte man noch im Sommer dieses Jahres zwar alle größeren Orte in West- und Osteuropa im Selbstwählverkehr erreichen, nicht aber im Bundesgebiet. Insofern ist das „Normalisierungsprogramm“ des Grundvertrages auf diesem Gebiet noch längst nicht erreicht. Der Betrag der Pauschalabgeltung für die Leistungen der Deutschen Bundespost an die Postverwaltung der DDR ist von 30 Millionen DM jährlich für den Zeitraum von 1977 bis 1982 auf 85 Millionen heraufgesetzt worden.

Die Versendung von Büchern und Schallplatten auf dem Postwege nach drüben bereitet nach wie vor besondere Probleme⁹⁰). Der Auftrag des Grundlagenvertrages gilt auch dem Ziel, „den gegenseitigen *Bezug von Büchern, Zeitschriften, Rundfunk- und Fernsehproduktionen* zu erweitern“⁹¹). Auf diesem Gebiet gibt es außerhalb staatlicher Verträge manche literarischen Beziehungen, die mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt werden⁹²). Der Buchhandel ist Gegenstand des Innerdeutschen Handels, der aus diesem Beitrag ausgeklammert worden ist. Die vielfältigen Kontakte im Bereich von Film, Fernsehen und Zeitschriften vollziehen sich im nichtstaatlichen Rahmen; sie bedürften einer gesondernten Darstellung.

Auch die übrigen Materien können nur stichwortartig berührt werden. So wie schon auf dem Gebiet von Publikationen, Presse und Medien die ideologischen Schwierigkeiten eine Öffnung der DDR verhindern, sind die *Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten* in der

⁸³) BGBl. II, S. 634.

⁸⁴) Bericht (Anm. 31), S. 35. Das hat die DDR-Seite nicht hindern können, ihrerseits im deutsch-deutschen Post- und Telefonverkehr Auslandsgebühren zu verlangen, Zollinhalteerklärungen sind vertraglich aber auch hier ausgeschlossen.

⁸⁵) Anfrage BTAbg. Dr. Riedl, BT-Drucksache 8/66 in der Fragestunde vom 28. Januar 1977, S. 14. Antwort in den Protokollen des BT 8/12 vom 4. Februar 1977, S. 547 A—C.

⁸⁶) Bulletin vom 2. Oktober 1971, S. 1521.

⁸⁷) Bericht (Anm. 31), S. 36.

⁸⁸) Art. 9 Abs. 1. Vgl. auch Art. 1 Abs. 1 sowie Art. 4 Abs. 1.

⁸⁹) 1978 sind knapp 23 000 Paketsendungen in die DDR als verloren gemeldet worden. Dolezal (Anm. 28), S. 208.

⁹⁰) Ebd.

⁹¹) Ziff. 10 des Zusatzprotokolls.

⁹²) Vgl. hierzu Bericht (Anm. 31), S. 61, 64, 67.

DDR restriktiv geblieben. Ein Briefwechsel vom 8. November 1972⁹³⁾ hat die Basis geschaffen für die Aufnahme der Tätigkeit von 19 westdeutschen Korrespondenten von Presse und Medien in Berlin (Ost) und der DDR, zu denen sogenannte Reisekorrespondenten für besondere Anlässe treten. Auf dieser Grundlage hat sich die Berichterstattung aus dem anderen deutschen Staat entschieden verbessert. Doch zeigen die Ausweisung des Spiegel-Korrespondenten Mettke im Dezember 1975, des ARD-Fernsehkorrespondenten Loewe im Dezember 1976 und die Schließung des Büros des Spiegels in Berlin (Ost) Anfang 1978 die unüberwindbar scheinenden Schwierigkeiten und die unerfüllt gebliebenen Erwartungen, die sich gerade auf diesem Gebiete an den Abschluß des Grundlagenvertrages geknüpft hatten⁹⁴⁾. Durch Rechtsvorschriften hat die DDR-Regierung diese Verpflichtungen weitgehend relativiert⁹⁵⁾.

Seit Ende 1973 ist das vorgesehene *Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit* Gegenstand von Verhandlungen⁹⁶⁾. Einer der Hinderungsgründe für das Vorankommen der Gespräche ist die Forderung der DDR auf Herausgabe von Kulturgütern der Stiftung Preußiger Kulturbesitz. Die DDR-Führung versucht diesem Verlangen Nachdruck durch Erlass einer gesetzlichen Vorschrift zu geben, in der „auch museale Objekte und Sammlungen“, die verlagert worden sind, als Volkseigentum in Anspruch genommen werden⁹⁷⁾. Die Überwindung dieser Schwierigkeiten ist jetzt aus dem Bundeskanzleramt signalisiert worden⁹⁸⁾. Bisher sind nur staatliche Absprachen über einzelne kulturelle Projekte zustande gekommen, wie z. B. eine westdeutsche Ausstellung „Fotografie in Wissenschaft und Technik“ 1977 in Berlin (Ost), eine entsprechende Ausstellung der DDR zwei Jahre später in Köln und derzeit eine Architekturausstellung aus dem Bundesgebiet in Berlin (Ost).

⁹³⁾ BT-Drucksache 7/153.

⁹⁴⁾ Hierzu Zündorf (Anm. 32), S. 298; Dolezal (Anm. 28), S. 204.

⁹⁵⁾ Durchführungsbestimmung zur VO über die Tätigkeit von Publikationsorganen anderer Staaten und deren Korrespondenten in der DDR vom 11. April 1979; GBl. DDR I, S. 81.

⁹⁶⁾ Hierzu Zündorf (Anm. 32), S. 257; Dolezal (Anm. 28), S. 206; Bericht (Anm. 31), S. 50.

⁹⁷⁾ § 1 Abs. 2 der VO über den Staatlichen Museumsfonds der DDR vom 12. April 1978, GBl. DDR I, S. 165.

⁹⁸⁾ Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 14. September 1982.

Ähnlich steht es mit der Zusammenarbeit auf den Gebieten der *Wissenschaft und Technik*⁹⁹⁾. Hier haben die Verhandlungen gleichfalls Ende 1973 eingesetzt. Vor allem ist es dem Vernehmen nach die Weigerung der DDR-Regierung, Berlin (West) in einen diesbezüglichen Vertrag mit einzubeziehen, die ein Übereinkommen bisher verhindert hat. Es wird vermutet, daß erst ein entsprechendes Abkommen mit der UdSSR, das diese Hürde übersteigt, den Weg auch zu einem deutsch-deutschen Abkommen freimachen wird. Die persönlichen wissenschaftlichen Kontakte auf nichtstaatlicher Ebene sind schwierig geblieben.

Das im Grundlagenvertrag vorgesehene Abkommen über den *Rechtsverkehr* bildet seit dem August 1973 Gegenstand von Verhandlungen der beiden zentralen Justizministerien¹⁰⁰⁾. Ein Abschluß dieser Gespräche ist derzeit nicht in Sicht. Der Bundesrepublik Deutschland geht es darum, den traditionell bestehenden Direktverkehr der Gerichte und Behörden in Gang zu halten und aus den gegenwärtigen Schwierigkeiten herauszubringen. In diesem Sinne hat sie die Formulierung in dem Zusatzprotokoll zum Grundlagenvertrag durchgesetzt, daß der Rechtsverkehr „im Interesse der Rechtsuchenden“ vertraglich „so einfach und zweckmäßig wie möglich zu regeln“ ist. Die DDR-Regierung möchte auch hier die Einschaltung der zentralen staatlichen Stellen, um den internationalen Charakter der Rechts- und Amtshilfe zu unterstreichen. Als Komplikation erweisen sich ferner die Unterschiede der beiden Rechtsordnungen. Es werden beiderseits Ersuchen um Amts- und Rechtshilfe nur durchgeführt, wenn diese nicht der eigenen Ordnung widersprechen („ordre public“). Immerhin ist seit dem Inkrafttreten des Grundlagenvertrages der Rechtshilfeverkehr derzeit auf vertragsloser Grundlage wieder in Gang gebracht worden, es bestehen indes noch genügend Hindernisse und Hemmnisse¹⁰¹⁾.

Das Thema des *Umweltschutzes*¹⁰²⁾ wird gerade mit Bezug auf das deutsch-deutsche Ver-

⁹⁹⁾ Dazu Zündorf (Anm. 32), S. 257; Dolezal (Anm. 28), S. 206; Bericht (Anm. 31), S. 51, 63.

¹⁰⁰⁾ Hierzu Dolezal (Anm. 28), S. 205; Zündorf (Anm. 32), S. 254; Bericht (Anm. 31), S. 51.

¹⁰¹⁾ Für die Bundesrepublik Deutschland gilt noch heute das Gesetz über die innerdeutsche Rechts- und Amtshilfe in Strafsachen vom 2. Mai 1953, BGBl. I, S. 16, i. d. F. vom 18. Oktober 1974, BGBl. I, S. 2445.

¹⁰²⁾ Vgl. hierzu Dolezal (Anm. 28), S. 206; Zündorf (Anm. 32), S. 252; Bericht (Anm. 31), S. 50.

hältnis viel in der Öffentlichkeit diskutiert. Auch hier haben die seit Ende 1973 stattfindenden laufenden Verhandlungen keine grundsätzlichen Annäherungen gebracht. Die Errichtung des Umweltbundesamtes in Berlin (West) im Jahre 1974 hatte zu einer Unterbrechung der Verhandlungen geführt. Im Vordergrund stehen Probleme der Gewässerverunreinigungen, wie insbesondere die Belastung der Werra durch Kaliabwässer aus der DDR, und der Luftverschmutzung. Hier müßte sich die DDR nach ihrem eigenen Selbstverständnis an den internationalen Grundsätzen der Solidarität und gegenseitigen Rücksichtnahme messen lassen, entstandene Schäden zu ersetzen und künftigen Schadenseintritt vorzubeugen. Jedenfalls ist national und international das *Verursacherprinzip* voll anerkannt, das die Verantwortlichkeit demjenigen zuweist, der die Umweltschädigungen hervorgerufen hat¹⁰³).

Der *nichtkommerzielle Zahlungsverkehr* bildet den letzten Gegenstand, über den nach dem Zusatzprotokoll zum Grundlagenvertrag „im Interesse der beteiligten Menschen“ Verhandlungen aufgenommen und kurzfristig zu „Vereinbarungen unter sozialen Gesichtspunkten“ geführt werden sollten¹⁰⁴). Die im innerdeutschen Handel geltenden Transfer-Regelungen beziehen sich auf den kommerziellen Zahlungsverkehr. Es bedurfte darum der Schaffung von Möglichkeiten auch für private Zahlungen, mit denen Unterhaltsleistungen, Mietzinsverpflichtungen, Grabpflegekosten und sonstige Verbindlichkeiten reguliert werden können. Wegen der Dringlichkeit dieses Verhandlungsauftrages ist es bereits am 25. April 1974 zwischen den Finanzministern beider deutschen Staaten zu zwei Vereinbarungen gekommen¹⁰⁵). Der Vertrag über den *Transfer von Unterhaltszahlungen* mit Protokollvermerken und einer Vereinbarung zwischen der Deutschen Bundesbank und der Staatsbank der DDR ist an die

Stelle des früheren Verrechnungsverfahrens der Jugendämter getreten und ermöglicht es nunmehr, familienrechtlich begründete Unterhaltszahlungen und Schadensersatzzahlungen für Personenschäden aus gesetzlichen Haftpflichten im Verrechnungswege über die Zentralbanken abzuwickeln. Dabei wird von einem Kursverhältnis 1:1 zwischen DM und Mark der DDR ausgegangen. Die Vereinbarung über den *Transfer von Sperrguthaben* sieht vor, daß auf der Grundlage der Gegenseitigkeit monatliche Beträge bis zu 200,— DM/M aus Sperrguthaben an den Kontoinhaber überwiesen werden können. Voraussetzung ist allerdings, daß der Kontoinhaber vorwiegend von Altersversorgung, Invalidenrente, Sozialhilfe oder Waisenrente lebt. Nicht zugelassen zu dem Transfer hat die DDR-Regierung Guthaben aus Grundstückserträgen und aus den zwangsverwalteten Guthaben von Flüchtlingen in der DDR. Da die gegenseitigen Überweisungen sich ausgleichen müssen, muß dieses Transferverfahren rasch an Grenzen stoßen, zumal DDR-Deutsche in viel geringerem Maße von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben als hier lebende Deutsche. Bis zum Ende des Jahres 1978 sind insgesamt 42 Millionen in beide Richtungen ausgezahlt worden. Um den Überhang an Überweisungswünschen auf der westdeutschen Seite abzubauen, mußte von der Deutschen Bundesbank eine Annahmesperre für Transferaufträge ausgesprochen werden. Im Protokoll vom 16. November 1978¹⁰⁶) erklärte sich die DDR bereit, von 1979 bis 1982 jährlich 50 Millionen DM zusätzlich zur Verfügung zu stellen; eine Abmachung, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Vereinbarung über die Verbesserungen im Berlin-Verkehr (Autobahn Berlin—Hamburg, Transitwasserstraßen, Teltow-Kanal) und die beträchtliche Erhöhung der jährlichen Transitpauschale bis zum Jahre 1989 auf 525 Millionen DM steht. In den Verhandlungen um die Verlängerung des Swings in Höhe von 850 Millionen hat sich die DDR-Regierung am 18. Juni dieses Jahres bereit gefunden, für den nichtkommerziellen Zahlungsverkehr in den Jahren 1983—1985 jeweils 60 Millionen DM auf das Verrechnungskonto einzuzahlen, um damit die Transfermöglichkeiten zu erweitern¹⁰⁷).

Versucht man eine Bilanz der bisherigen Bemühungen um die Durchführung des Grundla-

¹⁰³) Es ist nicht sicher, ob die DDR-Behörden diese Verantwortlichkeit gegenüber der Bundesrepublik Deutschland, wie sie auch der Grundvertrag bekräftigt, in der gebotenen Weise zur Kenntnis nehmen. Zweifel sind angebracht, weil das neue Wassergesetz der DDR vom 2. Juli 1982, GBl. DDR I, S. 467, zwar bemerkenswerte Grundsätze mit Sanktionen für die Reinhaltung der Gewässer gebracht hat, aber es nicht sicher ist, ob diese auch für die Werra gelten. Denn diese fehlt in dem Elbe, Saale, Oder u. a. zusammenfassenden Katalog der pflegebedürftigen Gewässer.

¹⁰⁴) Näheres bei Dolezal (Anm. 28), S. 206; Zündorf (Anm. 32), S. 250; Bericht (Anm. 31), S. 32.

¹⁰⁵) BGBl. II, S. 622, 624.

¹⁰⁶) Bulletin, S. 1255.

¹⁰⁷) Archiv der Gegenwart vom 18. Juni 1982, S. 25714 B, Ziff. 4.

genvertrages in Gestalt seiner Folgevereinbarungen zu ziehen, so ergibt sich ein sehr differenziertes Bild. Die positiven Seiten überwiegen, wenn man an die Resultate denkt, die bei den menschlichen Begegnungen und Kontakten in den letzten zehn Jahren wieder möglich geworden sind. Manches mag heute schon fast selbstverständlich scheinen. Der hier nicht zum Thema gehörende Innerdeutsche Handel ist gewiß das sichtbarste und ausgeprägteste Bindeglied, das beide Staaten in Deutschland in einer Sondersituation zusammenführt und das der westdeutschen Öffentlichkeit oft deutlicher gegenwärtig ist als den Deutschen im anderen deutschen Staat. Die starke Inanspruchnahme der gebotenen Reisemöglichkeiten in die DDR und nach Berlin (Ost) ist das zweite stabilisierende Element in den deutsch-deutschen Beziehungen seit Abschluß des Grundlagenvertrages. Eindrucksvoll ist die in die Millionen gehende Zahl von Reisenden, die aus verwandtschaftlichem oder touristischem Anlaß Land und Leute jenseits von Elbe und Werra aufsuchen. Die übrigen Folgevereinbarungen ranken sich mehr oder weniger um dieses zentrale Thema der Pflege menschlicher Kontakte als Zeichen nationaler Verbundenheit. Das gilt für die Erleichterungen der Modalitäten des Verkehrs ebenso wie für die gesundheitliche Absicherung während einer solchen Reise, nicht minder auch für den Post- und Telefonverkehr, finanzielle Probleme und den Bereich des kulturell-sportlichen Austausches. Ein negativer Bilanzposten bleibt die Erkenntnis, daß diese Reisemöglichkeiten nur zu einem kleinen Bruchteil auch den Menschen im anderen Deutschland bisher zugute gekommen sind.

Dem steht gegenüber das Streben der DDR-Regierung, alles in den deutsch-deutschen Beziehungen fest unter Kontrolle zu halten. Wer das erste Mal in die DDR einreist, sieht sich auch heute noch einer solchen Formalisierung und Bürokratisierung der Kontrollen gegenüber, wie er dies im internationalen Reiseverkehr des freizügigen Teils der Welt nicht kennt. Die unnachgiebige Forderung nach einem internationalen Charakter der deutsch-deutschen Beziehungen seitens der DDR bildet ein weiteres Kennzeichen der vorliegenden Vereinbarungen, um die von der Bundesregierung betonte besondere Nähe der deutsch-deutschen Relation zu konterkarieren. Der dabei vielfach in Erscheinung tretende Perfektionismus mancher Regelung wird jedoch geradezu zu einem Kriterium für das Besondere dieser deutsch-deutschen Be-

ziehungen, wenn auch in einem anderen Sinne als im Jahre 1969, als der Begriff der „besonderen deutschen Beziehungen“ von der Bundesregierung geprägt wurde.

Die DDR-Regierung hat — verständlicherweise — bei den Verhandlungen zur Durchführung des Grundlagenvertrages Wert darauf gelegt, als gleichberechtigter Partner anerkannt zu werden. Das hat sie aber nicht daran gehindert, Materien, die den Kernbereich der deutsch-deutschen Beziehungen ausmachen, von einer vertraglichen Bindung bewußt freizuhalten. Sie hat sich volle Handlungsfreiheit für entscheidende Positionen zu wahren gewußt: durch die Art und Weise der Grenzabfertigung, durch die Möglichkeit zu willkürlicher Erhöhung und Neueinführung von Gebühren bedient sie nach eigenem Ermessen die Schleuse für alle Kontakte zwischen den Menschen im geteilten Deutschland. Daß zwischen Staaten mit verschiedener Gesellschaftsstruktur andere Lösungen möglich sind, zeigt das Beispiel der (alliierten) Berlin-Vereinbarung und der dabei gewonnenen relativen Freizügigkeit. Auch für die deutsch-deutschen „Koexistenz“-Probleme liegt wohl der Schlüssel bei der sowjetischen Schutzmacht der DDR.

Eine ganze Reihe von Materien ist bisher nicht geregelt worden. Es bedarf in diesen Bereichen besonderer Beharrlichkeit, die andere Seite auf ihre Verpflichtungen zu einer passablen Lösung der im Katalog des Grundlagenvertrages aufgelisteten Probleme immer wieder hinzuweisen. Die bisherigen Erfolge bei der Vereinbarung mancher deutsch-deutschen Regelung stehen sichtbar unter der Erkenntnis, daß mit handfesten Devisenleistungen etwas zu bewegen ist. In einem gewissen Sinne mag dies bei Abwägung der gegenseitigen Interessen verständlich sein, doch sollte nachdrücklich dem Eindruck entgegenge-wirkt werden, daß sich die deutsch-deutschen Beziehungen in Richtung auf ein (einseitiges) Subsidien-Verhältnis für Staat und Wirtschaft der DDR entwickeln. Auch dürfen Essentialia der Rechtslage Deutschlands unter keinen Umständen für Fortschritte bei den Folgevereinbarungen in Frage gezogen werden.

In den Vertragswerken finden sich viele Aussagen über „gute Nachbarschaft“ und „Normalisierung der Beziehungen“. Das darf nie darüber hinwegtäuschen, daß es eine echte Normalisierung letztlich solange nicht geben kann, als die deutsche Frage als nationales Problem ungelöst und offen ist.

Horst Lambrecht: Der Innerdeutsche Handel — ein Gütertausch im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/82, S. 3—17

Der Innerdeutsche Handel ist und bleibt ein wichtiger Bestandteil deutsch-deutscher Beziehungen. Hier gibt es einen Interessenausgleich von wirtschaftlichem und politischem Geben und Nehmen, wobei die DDR mehr aus ökonomischen, die Bundesrepublik mehr aus politischen Gründen an diesem Gütertausch und seinem Ausbau interessiert ist. Die Bundesrepublik ist der zweitwichtigste Handelspartner der DDR und spielt in deren Westhandel eine herausragende Rolle. Dennoch wird die Bedeutung des Innerdeutschen Handels für die Wirtschaft der DDR oft überschätzt: Auf ihn entfallen nur etwa drei Prozent des produzierten Nationaleinkommens, d. h. des Nettosozialprodukts nach östlicher Abgrenzung. Die in der Bundesrepublik häufig vorhandene — falsche — Vorstellungen über den Nutzen der DDR aus dem Innerdeutschen Handel resultieren nicht zuletzt aus der Art, wie hier die Diskussion um die Vorteile aus dem Sonderstatus geführt wird. Politische Wunschvorstellungen und fehlendes Faktenwissen führen nicht selten dazu, die Rolle des Innerdeutschen Handels als Instrument der Interessendurchsetzung zu überschätzen.

Der Sonderstatus des Innerdeutschen Handels ist darin begründet, daß die DDR für die Bundesregierung kein Ausland ist. Dieser Status ist international akzeptiert. Auch die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft haben das bestehende Reglement bestätigt. Trotzdem ist die DDR kein heimliches — oder derzeit elftes — EG-Mitglied. Die Folge des Sonderstatus ist, daß für Waren aus der DDR keine Zölle und Abschöpfungen erhoben werden. Für Lieferungen und Bezüge gelten überdies umsatzsteuerliche Sonderregelungen. Sie führen per saldo zu Mindereinnahmen im Bundeshaushalt. Nicht zulässig ist es, die sonderstatusbedingten Präferenzen einseitig der DDR zuzurechnen. Verschiedene Fakten sprechen dafür, daß ein nicht unerheblicher Teil der Vergünstigungen von der westdeutschen Wirtschaft realisiert werden kann. Die Warenstruktur des Innerdeutschen Handels ist dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand beider Volkswirtschaften nicht angemessen. Der Anteil von Fertigwaren ist zu gering, der von Rohstoffen und Halbwaren zu hoch. Der Technologietransfer ist unterentwickelt.

Die in den letzten Monaten geführte Diskussion um den Zusammenhang von Swing und Reiseerleichterungen, d. h. um die Rücknahme des Mindestumtausches, hat erneut bewiesen, daß in der Bundesrepublik übersteigerte Vorstellungen über den Innerdeutschen Handel als Instrument der Interessendurchsetzung bestehen. Der Innerdeutsche Handel eignet sich nicht als Pressionsmittel.

Eine nach vorn gerichtete, d. h. konstruktive Handelspolitik gegenüber der DDR hat tendenziell die gleiche Wirkung wie der Abschluß von Verträgen über gemeinsame Vorhaben, die der DDR ökonomische Vorteile — weil DM-Einnahmen — und der Bundesrepublik die Erfüllung deutschlandpolitischer Wünsche bringen. Könnten Probleme wie Umweltfragen (Gewässerschutz!), Eisenbahnverbindungen mit Berlin und Tourismus einvernehmlich gelöst werden, wäre das eine Fortsetzung der im Zuge des Entspannungsprozesses eingeleiteten und erfolgreich betriebenen Politik, die der DDR mit den DM-Strömen außerhalb des VE-Bereichs beträchtliche ökonomische Zugewinne brachte.

Gottfried Zieger: Die Folgevereinbarungen zum Grundlagenvertrag

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/82, S. 19—30

Zehn Jahre nach Abschluß des Grundlagenvertrages am 21. Dezember 1972 kann an eine Analyse der Vertragspolitik gedacht werden. Da der Grundlagenvertrag selbst nur einen Rahmen für die Entwicklung der deutsch-deutschen Beziehungen gesetzt hat, ist der Blick auf die vorgesehenen Folgeverträge zu richten.

Die nach wie vor bestehende besatzungsrechtliche Komponente der Deutschlandfrage wird deutlich bei der Arbeit der Grenzkommission. Diese vermag keine Grenzlinie einvernehmlich festzulegen, sondern ist in ihrem Auftrag darauf beschränkt, die zwischen den Besatzungszonen in Deutschland von den Siegermächten vereinbarte Grenzlinie festzustellen und zu markieren. Die Kommission hat Nachbarschaftsfragen geregelt, wie etwa die Trinkwasserversorgung im Grenzbereich. Der Ausbau der Sperrsysteme und Selbstschußanlagen auf der DDR-Seite ist trotzdem weitergegangen. Soweit die Markierung des Grenzverlaufs bisher noch nicht erfolgen konnte (ca. 100 km Elbe, Warme Bode), muß eine Einigung auf der Grundlage der besatzungsrechtlichen Gebrauchsgrenze gesucht werden.

Auf dem Gebiet des Gesundheitswesens konnte 1974 eine befriedigende Vereinbarung erzielt werden. Bei der Regelung der Sportbeziehungen, gleichfalls 1974, hat das Streben der DDR nach Internationalisierung der deutsch-deutschen Sportbegegnungen hingegen einen größeren Aufschwung der Begegnungsmöglichkeiten verhindert.

Der schon vor dem Grundlagenvertrag abgeschlossene Verkehrsvertrag vom Mai 1972 hat auf Straße, Schiene und Wasserweg nützliche Regelungen „in Anlehnung“ an die zwischenstaatlichen Gepflogenheiten gebracht. Insgesamt ist der Reiseverkehr von West nach Ost beträchtlich, umgekehrt aber nur sehr bescheiden angewachsen. Die drastische Erhöhung des Mindestumtauschsatzes seit Oktober 1980 hat zu starken Einbußen an Begegnungsmöglichkeiten zwischen Deutschen in der DDR und in Berlin (Ost) geführt. Vereinbarungen über Haftung bei Unfällen im Kraftfahrzeugverkehr und über die Pauschalierung der Straßenbenutzungsgebühr bieten Anreize zu Fahrten in das andere Deutschland. Verbesserungen im Berlin-Verkehr mit beträchtlichen Geldleistungen der Bundesregierung kommen den Reisenden zwischen beiden deutschen Staaten zugute.

Das Postabkommen von 1976 hat innerdeutsche Besonderheiten beibehalten; von westdeutscher Seite ist der Post- und Fernmeldeverkehr Inlandsverkehr geblieben. Schwierigkeiten sind freilich weiter vorhanden. Im Bereich des gegenseitigen Bezuges von Büchern, Zeitschriften, Rundfunk- und Fernsehproduktionen haben die ideologischen Positionen der DDR-Regierung wenig erbracht. Die vereinbarten Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten sind von der DDR einseitig beschnitten worden. Der Abschluß eines Abkommens über kulturelle Zusammenarbeit, über Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wissenschaft und Technik und im Bereich des Rechtsverkehrs kam aus politischen Gründen bisher nicht zustande. Das gilt auch für den Umweltschutz. Der nichtkommerzielle Zahlungs- und Verrechnungsverkehr hat zu gewissen Fortschritten auch bei dem Transfer von Summen in Ost-West-Richtung geführt.

Insgesamt ergibt sich ein sehr differenziertes Bild. Den beträchtlichen Fortschritten steht die Tatsache gegenüber, daß sich bisher vieles nur durch massive Geldzahlungen der Bundesrepublik Deutschland hat bewegen lassen. Eine echte „Normalisierung“ ist nicht in Sicht.