

# Deutschland Archiv

Zeitschrift für  
Fragen der DDR  
und der  
Deutschlandpolitik

1. Halbjahr

11. Jahrgang 1978

Verlag  
Wissenschaft  
und Politik  
Köln

# Analysen und Berichte

## Entstehung und Bedeutung des innerdeutschen Handels

Karl-Heinz Groß

Die Diskussion um die Bedeutung des innerdeutschen Handels konzentriert sich immer wieder auf die Analyse der wirtschaftlichen Vorteile für die DDR und auf die Frage, wie man dieses »Instrument« in den schwierigen innerdeutschen Beziehungen am besten einsetzen könne. Diese Betrachtung des innerdeutschen Handels wird dem Phänomen und seinen Problemen nicht gerecht.

Karl-Heinz Groß, Dr. rer. pol., 1972–1976 Hilfsreferent im Referat für innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen im Bundesministerium für Wirtschaft, ist seit Anfang 1977 dort Hilfsreferent im Referat für Luftfahrt und Raumindustrie. Bis 1971 war er Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen. Studien u.a. über »Tendenzen der wirtschaftlichen Entwicklung in Osteuropa im Hinblick auf Ansatzmöglichkeiten intersystemarer Annäherung« (zusammen mit Jürgen Nötzold), »Der Handlungsspielraum der EWG für eine gemeinsame Osthandelspolitik«.

Der innerdeutsche Handel ist nur begreifbar als Teil der deutsch-deutschen Beziehungen, und zwar als der Teil, der sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges über die Spaltung Deutschlands hinweg kontinuierlich entwickelt hat. Daher sind der innerdeutsche Handel und seine spezifische Bedeutung nur aus seiner historischen Entwicklung heraus verständlich, und nur die Berücksichtigung der historischen Verflechtungen bewahrt vor politisch und wirtschaftlich möglicherweise verhängnisvollen Fehlurteilen.

### Der innerdeutsche Handel als ein Stück der deutschen Einheit

Der Interzonenhandel, der Vorläufer des innerdeutschen Handels, ist aus der Situation des staat-

lich zerfallenen, besetzten Deutschen Reiches entstanden. Dabei war es zunächst nicht die erklärte Absicht der Siegermächte, Deutschland als wirtschaftliche Einheit zu zerstören. Im August 1945 hatte man sich vielmehr in Potsdam darauf geeinigt, während der Besatzungszeit Deutschland als wirtschaftliche Einheit zu betrachten und eine alliierte Kontrolle über das deutsche Wirtschaftsleben zu errichten, um die wichtigen Waren gleichmäßig zu verteilen und den Einfuhrbedarf einzuschränken. Diesem Ziel hätte es entsprochen, sofort einen intensiven Handelsaustausch zwischen den Zonen unter alliierter Kontrolle zu organisieren. Die tatsächliche Besatzungspolitik orientierte sich im ersten Nachkriegsjahr aber nicht an diesem Ziel. Sie konzentrierte sich vielmehr vor allem darauf, die deutsche Industrie zu zerstören und die in Potsdam ebenfalls beschlossenen Reparationsleistungen möglichst schnell zu erhalten<sup>1</sup>. Infolgedessen unterblieb es, einen institutionellen Rahmen für die wirtschaftliche Einheit Deutschlands zu schaffen.

Als sich die wirtschaftliche Lage in den Besatzungszonen rapide verschlechterte und sich damit die Besatzungskosten stark zu erhöhen drohten, suchten die Alliierten bei der Außenministerkonferenz vom 25. April bis zum 16. Mai 1946 in Paris nach neuen Lösungen. Vor allem die Amerikaner vertraten dabei die Ansicht, daß man über eine Maximierung des Interzonenhandels die Wirtschaften der Zonen wieder zusammenfassen sollte. Auf diese Weise würde man die Notwendigkeit vermindern, Waren auf eigene Kosten in die Besatzungszonen einführen zu müssen und gleichzei-

<sup>1</sup> Vgl. dazu Karel Holbik, Henry Myers, *Postwar Trade in Divided Germany*, Baltimore 1964, S. 12ff.; U.S.-Department of State, Publication 2630. *United States Economic Policy Toward Germany*, Washington 1946, S. IV, 7, 64ff.; Josef Orlopp, *Eine Nation handelt über Zonengrenzen*, Berlin (Ost) 1957, S. 13ff.

Entstehung

...tig schnell  
können<sup>2</sup>.  
Diesem m  
chen die s  
Möglichke  
Förderun  
nen, zum  
sierten T  
minister  
nicht auf  
Folgezeit  
Hilfe bei  
Die Briten  
ders drüc  
amerikai  
1947 wu  
den Wes  
Ende 19  
Selbstve  
schaftsp  
zone de  
Deutsch  
Gegenül  
man da  
konzept  
schen ve  
gen stü  
hinweg  
wickelt.  
gen ang  
Im folg  
ausschl  
Westze  
Dieser  
del« ge  
Als ers  
sich die  
zumal  
bietes)  
Holz)-  
angew  
schäfte  
31. A  
1880  
meter  
sogen.  
Militä  
renau-  
Von c  
wurde

## Handels

ien Reiches ent-  
licht die erklärte  
chland als wirt-  
m August 1945  
um darauf geei-  
Deutschland als  
en und eine alli-  
Wirtschaftsleben  
ren gleichmäßig  
urf einzuschrän-  
en, sofort einen  
hen den Zonen  
isieren.

orientierte sich  
nicht an diesem  
r vor allem dar-  
ören und die in  
Reparationslei-  
en<sup>1</sup>. Infolgedes-  
neilen Rahmen  
Deutschlands zu

in den Besat-  
und sich damit  
öhen drohen,  
nministerkon-  
i 1946 in Paris  
ie Amerikaner  
nan über eine  
els die Wirt-  
nfassen sollte.  
Notwendigkeit  
ten in die Be-  
und gleichzei-

ostware Trade' in  
S.-Department of  
nic Policy Toward  
 Josef Orlopp, Eine  
st) 1957, S. 13ff.

tig schneller die Reparationszahlungen erhalten können<sup>2</sup>.

Diesem marktwirtschaftlichen Ansatz widerspra-  
chen die sowjetischen Vertreter. Sie wiesen auf die  
Möglichkeit hin, den Interzonenhandel durch die  
Förderung des von Privatleuten laufend betriebe-  
nen, zum großen Teil als Schwarzhandel organi-  
sierten Tauschhandels auszuweiten. Die Außen-  
minister konnten sich unter diesen Umständen  
nicht auf ein verbindliches Konzept einigen. In der  
Folgezeit wurde der Interzonenhandel aber mit  
Hilfe beider Verfahren gefördert.

Die Briten waren nämlich wegen der für sie beson-  
ders drückenden Besatzungskosten bereit, auf das  
amerikanische Konzept einzugehen. Am 1. Januar  
1947 wurden deshalb die Wirtschaften dieser bei-  
den Westzonen mit dem Ziel zusammengefaßt, bis  
Ende 1949 eine »self-sustaining economy«<sup>3</sup>, die  
Selbstversorgung also, zu erreichen. Als wirt-  
schaftspolitische Maßnahme wurde so mit der Bi-  
zone der Kern für die spätere Bundesrepublik  
Deutschland geschaffen.

Gegenüber der sowjetischen Besatzungszone ging  
man dagegen verstärkt auf das Tauschhandels-  
konzept ein. Dabei konnte man sich auf die inzwi-  
schen von den Kaufleuten gesammelten Erfahrun-  
gen stützen, denn über die Besatzungszonen  
hinweg hatte sich ein illegaler Tauschhandel ent-  
wickelt, mit dem an frühere Wirtschaftsbeziehun-  
gen angeknüpft wurde<sup>4</sup>.

Im folgenden konzentriert sich die Untersuchung  
ausschließlich auf den Handel zwischen den drei  
Westzonen und der sowjetisch besetzten Zone.  
Dieser Handel ist daher stets mit »Interzonenhan-  
del« gemeint.

Als erste der westlichen Besatzungsmächte hatten  
sich die Briten dem Interzonenhandel zugewandt,  
zumal die britische (Schwerindustrie des Ruhrge-  
bietes) und die sowjetische Zone (Braunkohle,  
Holz) stark auf den gegenseitigen Warenaustausch  
angewiesen waren. Im Rahmen des Dyson-Ge-  
schäftes wurden zwischen dem 1. Januar und dem  
31. August 1946 41 320 t Eisen und Stahl gegen  
188 000 t Braunkohlenbriketts und 50 000 Raum-  
meter Brennholz getauscht. Daran schloß sich das  
sogenannte Briten-Geschäft an, das die beiden  
Militärregierungen vereinbarten und das den Wa-  
renaustausch bis Ende 1946 festlegte.

Von den Vertretern des Länderrates der US-Zone  
wurde am 15. Mai 1946 ein Rahmenvertrag mit

der Zentralverwaltung für Handel und Versor-  
gung der sowjetischen Besatzungszone abge-  
schlossen, der einen vierteljährlichen Güteraus-  
tausch von 19 Mio. RM vorsah. Das Handelsvolu-  
men wurde am 14. 6. 1946 auf 50 Mio. RM erhöht  
und durch die »Länderratsgeschäfte« (1. 10. 46 bis  
31. 3. 1947) konkretisiert. Zwischen der französi-  
schen und der sowjetischen Zone wurden die »So-  
fra-Geschäfte« (Nr. 1 am 20. 9. 1946, Nr. 2 am 2.  
5. 1947) abgeschlossen, die zu einem Warenaus-  
tausch von etwa 10 Mio. RM führten.

Nach der Gründung der Bizone wurde mit der so-  
wjetischen Zone am 18. 1. 1947 ein erstes umfas-  
sendes Abkommen, das Mindener Abkommen,  
abgeschlossen. Zusammen mit einer Zusatzver-  
einbarung, der Kautschukvereinbarung, brachte es  
bis zum Ende des ersten Quartals 1948 einen Han-  
delsumsatz von 220 Mio. RM. An das Mindener  
Abkommen sollte sich das Warenabkommen 1948  
anschließen, das aber wegen der am 1. März 1948  
beginnenden Auseinandersetzung um Berlin nicht  
mehr realisiert wurde.

Neben diesem offiziellen Interzonenhandel blieb  
der relativ umfangreiche, illegale private Tausch-  
handel bestehen. Die Schätzungen des Volumens  
dieser Art des Handels bewegten sich noch für das  
Jahr 1953 um einen Wert zwischen 40% und  
200% des offiziellen Handels<sup>5</sup>.

Für die weitere Entwicklung war eine Entschei-  
dung der Besatzungsmächte aus dieser ersten  
Phase des Interzonenhandels entscheidend. Diese  
betrachteten diesen Handel als ein Stück der in  
Potsdam beschlossenen Behandlung Deutschlands  
als einer wirtschaftlichen Einheit. Der Interzonen-  
handel war daher auch selbstverständlich für alle

2 Vgl. U.S.-State Department, Publication 2630, a. a. O., S. 35,  
148; Holbik, Trade, a. a. O., S. 20f.

3 Ziffer 5 des Washingtoner Abkommens über die Fusion der  
amerikanischen und der britischen Besatzungszonen zur  
Bizone vom 2. Dez. 1946 in: Dokumente des Geteilten Deutsch-  
land, Hrsg. v. Ingo von Münch, Stuttgart 1976, Bd. I, S. 66.

4 Die folgenden Angaben stützen sich auf den Beitrag von Fritz  
Federau: »Der Interzonenhandel Deutschlands von 1946 bis  
Mitte 1953«, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg.  
1953, S. 385-410; vgl. dazu auch Horst Lambrecht: »Die Ent-  
wicklung des Interzonenhandels von seinen Anfängen bis zur  
Gegenwart«, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung,  
Sonderheft Nr. 72, Berlin 1965, bes. S. 9-13.

5 Federau, Interzonenhandel, a. a. O., S. 386. Der Schwarzhandel  
spielte auch später als illegale Form des Interzonenhandels eine  
Rolle. Vgl. dazu Siegfried Kupper, Der innerdeutsche Handel,  
Köln 1972, S. 7f.

Beteiligten Teil des deutschen Binnenhandels, für den die Regeln des Außenhandels nicht galten. An diesem Ansatz haben die Besatzungsmächte über die Konfrontation während der Berliner Blockade hinweg festgehalten. Der innerdeutsche Handel blieb ein Stück realisierter deutscher Einheit.

Die politische Bedeutung des innerdeutschen Handels war zwischen den Deutschen so lange unbestritten, wie sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die DDR am Ziel der Wiedervereinigung festhielten. Daher blieb trotz der sich während des »Kalten Krieges« der fünfziger Jahre vertiefenden Spaltung Deutschlands für beide Seiten der innerdeutsche Handel ein zu verteidigendes Stück der deutschen Einheit.

Für die Bundesregierung ergab sich aus diesem politischen Ansatz die Notwendigkeit, den innerdeutschen Handel von ihrem sich langsam entwickelnden Außenhandel zu isolieren. Als die Bundesrepublik Deutschland 1951 dem GATT beitrug, war es zum ersten Male notwendig, die innerdeutschen Wirtschaftsbeziehungen rechtlich und politisch in die gesamten Wirtschaftsbeziehungen einzuordnen. Die Bundesregierung löste dieses Problem durch eine Ergänzung zum Beitrittsprotokoll (Torquay-Protokoll vom 21. 4. 1951), durch die festgelegt wurde, daß der GATT-Beitritt »keine Änderung der gegenwärtigen Regelungen oder des gegenwärtigen Zustandes für den innerdeutschen Handel mit Gütern deutschen Ursprungs erfordert«<sup>6</sup>. Die Bundesregierung hatte damit die internationale Anerkennung des Sonderstatus des innerdeutschen Handels, der kein Außenhandel ist, durchgesetzt. Wirtschaftspolitisch wurde sie dadurch in die Lage versetzt, im innerdeutschen Handel an der Zollfreiheit festzuhalten, ohne den Außenhandelspartnern aus der Meistbegünstigung einen Anspruch auf dieselbe Behandlung zu geben. Die Ergänzung zum Torquay-Protokoll ist damit die Basis für das Nebeneinander von aktiver GATT-Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Sonderbeziehung zur DDR.

Dasselbe Problem trat auf, als sich die Bundesrepublik Deutschland für die europäische Integration entschied. Diese Entscheidung stand in einem »kaum auflösbaren Spannungsverhältnis«<sup>7</sup> zum Ziel der Wiedervereinigung. Da die westeuropäische Integration sich zunächst ganz auf die Wirtschaftsbeziehungen konzentrierte, war die Rege-

lung der Behandlung der innerdeutschen Wirtschaftsbeziehungen von größter politischer Bedeutung. Je stärker die Westintegration die innerdeutschen Beziehungen beeinträchtigte, desto größer mußte die Antinomie zwischen Wiedervereinigung und Integration werden.

Die Bundesregierung mußte unter diesen Umständen auf Ausnahmeregelungen für den innerdeutschen Bereich bestehen. Im EGKS-Vertrag wurde die Ausnahmeregelung im § 22 des »Abkommens über die Übergangsbestimmungen« versteckt, der der Bundesregierung das Recht zuerkannte, im Einverständnis mit der Hohen Behörde den innerdeutschen Warenaustausch auf dem Gebiet von Kohle und Stahl autonom zu regeln<sup>8</sup>.

Beim EWG-Vertrag wurde die Ausnahmeregelung in einem gesonderten Protokoll über den innerdeutschen Handel geregelt. Ziffer 1 des Protokolls legt fest, daß die Anwendung des EWG-Vertrages in Deutschland »keinerlei Änderungen des bestehenden Systems« des innerdeutschen Handels erfordert<sup>9</sup>.

Die Diskussion der beiden Verträge im Deutschen Bundestag wurde von dem Konflikt zwischen nationaler Wiedervereinigung und internationaler Integration beherrscht. Trotzdem wurde die Ausnahmeregelung des EGKS-Vertrages nur von der KPD kritisiert. Die beim EWG-Vertrag gefundene Lösung wurde allgemein begrüßt<sup>10</sup>. Mit beiden Ausnahmeregelungen hatte die Bundesregierung erreicht, daß die westeuropäischen Partner den Sonderstatus des innerdeutschen Handels anerkannten und sie diesen Teil der deutschen Wirtschaftsbeziehungen autonom weiterentwickeln konnte. Die damals gefundene Lösung hat sich seither bewährt<sup>11</sup>.

6 Ziffer 1b der Ergänzung zum Torquay-Protokoll betreffend den innerdeutschen Handel und die Stellung Berlins vom 21. 4. 1951, BGBl. II S. 1980.

7 Claus Dieter Ehlermann: »Innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen und Europäische Gemeinschaft«, in: Ehlermann et al.: Handelspartner DDR – Innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen, Baden-Baden 1975, S. 213.

8 Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. 4. 1951, BGBl. II S. 447.

9 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. 3. 1957, BGBl. II S. 753.

10 Vgl. dazu 1. BT-Protokolle, S. 7625 (Abg. Rische, KPD) und S. 7695 (Abg. Müller, KPD); 2. BT-Protokolle, S. 12001 (Abg. Brentano, CDU), S. 12012 (Abg. Birkelbach, SPD), S. 13320 (Abg. Mommer, SPD), S. 13324 (Abg. Margulies, FDP), S. 13327 (Abg. Stegner, GB/BHE).

11 Vgl. Ehlermann, Wirtschaftsbeziehungen, a. a. O. (Anm. 7) S.

In F  
des i  
integ  
dern  
mein  
DDI  
Teil  
krat  
auch  
inne  
spre  
im A  
zu n  
Dies  
Jahr  
195  
mus  
stell  
Vori  
Deu  
len S  
ter S  
blieb  
Schlu  
sung  
DDR  
(Art  
der v  
gezw  
weise  
bis z  
Dem  
wird  
Seit  
eine  
sam  
lung  
teted  
völl  
Wen  
niede  
nicht  
auf d  
(die)  
schen  
Froz  
über  
stem  
es in  
gen e

deutschen Wirt-  
politischer Be-  
integration die  
trächtigste, desto  
hen Wiederver-

diesen Umstän-  
den innerdeut-  
-Vertrag wurde  
: »Abkommens  
« versteckt, der  
uerkannte, im  
örde den inner-  
Gebiet von  
n<sup>8</sup>.

usnahmerege-  
ll über den in-  
er I des Proto-  
es EWG-Ver-  
nderungen des  
schen Handels

im Deutschen  
zwischen na-  
tionaler  
urde die Aus-  
s nur von der  
ag gefundene  
. Mit beiden  
desregierung  
Partner den  
andels aner-  
tschen Wirt-  
erentwickeln  
ng hat sich

koll betreffend  
rlins vom 21. 4.

rtschaftsbezie-  
fermann et al.,  
sbeziehungen.

Gemeinschaft  
447.  
chaftsgemein-

che, KPD) und  
12001 (Abg. v.  
S. 13320 (Abg.  
S. 13327 (Abg.

D. (Anm. 7), S.

In Frage gestellt wurde der gesamtdeutsche Aspekt des innerdeutschen Handels nicht durch die Westintegration der Bundesrepublik Deutschland, sondern durch eine geänderte Haltung der DDR. Gemeinsamer Ausgangspunkt war 1949 auch für die DDR die Forderung, »die Wiedervereinigung aller Teile Deutschlands zu einer einheitlichen demokratischen Republik«<sup>12</sup> anzustreben. Daher sei es auch Sache der Deutschen, sich über die Fragen des innerdeutschen Handels zu verständigen, um entsprechend dem Potsdamer Abkommen wenigstens im Ansatz Deutschland als wirtschaftliche Einheit zu realisieren.

Diese Haltung blieb bis gegen Ende der sechziger Jahre im Prinzip unverändert, wobei allerdings seit 1955 die historische Überlegenheit des Sozialismus immer stärker betont wurde. Gleichzeitig stellte die DDR ihre Souveränität stark in den Vordergrund, während die Bundesrepublik Deutschland als rückständiger, in seiner nationalen Souveränität durch die Integration beschränkter Staat dargestellt wurde. Die Wiedervereinigung blieb aber in dieser Phase das Ziel der DDR. Schlußpunkt dieser Entwicklung war die Verfassung der DDR aus dem Jahre 1968, in der sich die DDR als sozialistischer Staat deutscher Nation (Art. 1) versteht und in Art. 8 »die Überwindung der vom Imperialismus der deutschen Nation aufgezwungenen Spaltung Deutschlands, die schrittweise Annäherung der beiden deutschen Staaten bis zu ihrer Vereinigung auf der Grundlage der Demokratie und des Sozialismus« gefordert wird<sup>13</sup>.

Seit 1967 etwa begann mit der Abgrenzungspolitik eine neue Entwicklung. Die bis dahin betonten gesamtdeutschen Bezüge verschwanden. Die Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland betrachtete die DDR seit 1969 nun »ihrer Natur nach« als »völkerrechtliche Beziehungen«<sup>14</sup>. Auch diese Wendung schlug sich in der Verfassung der DDR nieder, denn die Verfassung des Jahres 1974 verzichtete auf jeden gesamtdeutschen Bezug. Sie zielt auf die »Abgrenzung von der Bundesrepublik und (die) Negierung jeder besonderen Beziehung zwischen beiden Teilen Deutschlands«<sup>15</sup>.

Trotzdem war die DDR in den Verhandlungen über den Grundvertrag bereit, am besonderen System des innerdeutschen Handels festzuhalten und es in die Grundlagen der gegenseitigen Beziehungen einzubeziehen. Damals hat Erich Honnecker

in einem Interview mit dem amerikanischen Journalisten Sulzberger den innerdeutschen Handel sogar als »eine der wenigen Besonderheiten, die in den Beziehungen weiterbestehen« bezeichnet<sup>16</sup>. Im Grundvertrag gelang es damit, den gesamtdeutschen Aspekt der innerdeutschen Wirtschaftsbeziehungen zu erhalten.

Die Einbeziehung der innerdeutschen Wirtschaftsbeziehungen macht darüber hinaus deutlich, daß der Grundvertrag zu Beziehungen mit besonderem Charakter führt. Das Bundesverfassungsgericht interpretiert die Einbeziehung des innerdeutschen Handels als Beweis für den Doppelcharakter des Grundvertrages als einer inter-se-Beziehung dem spezifischen Inhalt nach und als völkerrechtlichen Vertrag seiner Art nach<sup>17</sup>. Da in der Präambel zum Grundvertrag außerdem ausdrücklich festgehalten ist, daß die nationale Frage nach wie vor offen ist, behält der innerdeutsche Handel seinen gesamtdeutschen Aspekt.

Innerhalb der EG hat es nach Grundvertrag und allgemeiner Anerkennung der DDR eine Prüfung der Beziehungen zur DDR gegeben. Hinsichtlich der Sonderstellung des innerdeutschen Handels hat sich dabei keine Änderung ergeben, denn der Ministerrat hat im März 1973 ausdrücklich die unveränderte Gültigkeit des Protokolls über den innerdeutschen Handel bestätigt. Durch eine Ratsentscheidung vom 15. Oktober 1974 wurden die früher bilateral geregelten Handelsbeziehungen der übrigen acht EG-Mitglieder zur DDR allerdings Teil der gemeinsamen Handelspolitik<sup>18</sup>.

215-237; derselbe, Die Entwicklung des innerdeutschen Handels aus der Sicht der Europäischen Gemeinschaften, in: Deutschland Archiv, Sonderheft, 6. Jg., Okt. 1973, S. 89ff.  
12 Otto Grotewohl in seiner Regierungserklärung vom 12. 10. 1949.

13 Neues Deutschland vom 27. 3. 1968.

14 Walter Ulbricht auf der 10. Tagung des ZK der SED, Neues Deutschland vom 8. 5. 1969.

15 Dietrich Müller-Römer, Die neue Verfassung der DDR, Köln 1974, S. 15.

16 Neues Deutschland vom 25. 11. 1972.

17 Vgl. Urteilsbegründung des Bundesverfassungsgerichts, Abschnitt IV, in: Dokumente, Bd II, Stuttgart 1974, S. 373f.

18 Zum Verhältnis Grundvertrag-EG-Protokoll vgl. Gert Meier: »Grundvertrag, EWG-Vertrag und innerdeutscher Handel«, in: Der Betriebsberater, Nr. 35/36, 20./30. 12. 1972, S. 1521-1524; Christof v. Arnim: »Das Verhältnis der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Deutschen Demokratischen Republik nach Abschluß des Grundvertrages«, in: Der Betriebsberater, Nr. 11 v. 20. 3. 1973, S. 500-505; Rudolf Morawitz: »Der innerdeutsche Handel und die EWG nach dem Grundvertrag«, in: Europa Archiv, Nr. 10, 1973, S. 353-362.

Die Qualifizierung des innerdeutschen Handels als Nicht-Außenhandel und als eine deutsch-deutsche Sonderbeziehung war und ist für die Bundesregierung von großer politischer Bedeutung. Wegen dieser Bewertung ist dem innerdeutschen Handel stets ein hohes Maß von Beachtung geschenkt worden, und die Entwicklung dieses Handels hatte eo ipso einen hohen politischen Stellenwert.

### Die Verbindung zwischen Berlin-Verkehr und innerdeutschem Handel

Der innerdeutsche Handel ist in engster Weise auch mit einem zweiten politischen Grundziel der Bundesrepublik Deutschland verknüpft, mit dem Ziel der Sicherung der Lebensfähigkeit Berlins. Ausgangspunkt für diese Verknüpfung ist die Berliner Blockade der Jahre 1948/49. Auf die sowjetische Blockade der Zugangswege nach Berlin reagierten die Westmächte damals mit einer Gegenblockade, indem sie den Interzonenhandel zur sowjetischen Zone unterbanden. Die gegenseitige Blockade führte am Ende zu der Einsicht in das politische Patt mit der Konsequenz, daß der Status quo der ursprünglich nur provisorischen Aufteilung Deutschlands in Besatzungszonen zur Grundlage für die gesamte weitere Entwicklung wurde.

Formal wurde die Berliner Blockade durch das Jessup-Malik-Abkommen vom 4. Mai 1949 beendet, in dem sich beide Seiten verpflichteten, alle Beschränkungen für den Berlinverkehr und für den Handel und Verkehr mit der Ostzone aufzuheben. Innerhalb von 11 Tagen sollten sich die Außenminister in Paris treffen, um die Deutschland betreffenden Fragen zu besprechen<sup>19</sup>.

Aus sowjetischer Sicht mußte die Pariser Außenministerkonferenz auch den taktischen Nachteil wettmachen, in den man durch die Blockade gekommen war. Der Berlinverkehr entwickelte sich nämlich nach Aufhebung der Verkehrssperren von selbst, für den gewünschten Interzonenhandel gab es dagegen inzwischen keine Grundlage mehr. Die früheren Kompensationsabkommen waren überholt. Vor allem hatte aber die während der Berliner Blockade durchgeführte Währungsreform neue wirtschaftliche Daten geschaffen.

Da auch die Westmächte am Interzonenhandel interessiert waren, beschlossen die Außenminister, den Besatzungsbehörden zu empfehlen, »den führenden deutschen Wirtschaftskörperschaften der

*Ost- und Westzonen ... die Schaffung enger wirtschaftlicher Verbindungen zwischen den Zonen zu erleichtern und Handels- und andere Wirtschaftsabkommen wirksamer anzuwenden*«<sup>20</sup>. Der Beschluß bestätigte die zunächst nur negative Verbindung zwischen Berlinverkehr und Interzonenhandel, denn nach dem Willen der Besatzungsmächte sollte nach dem freien Zugang nach Berlin auch der Interzonenhandel wiederhergestellt werden. Diese politische Verbindung zwischen den beiden Komplexen hat die Entwicklung des innerdeutschen Handels bisher ganz entscheidend geprägt.

Auf der Grundlage des Beschlusses der Besatzungsmächte begannen die Arbeiten an der Wiederherstellung des Interzonenhandels. Im Oktober 1949 schlossen die beiden deutschen Seiten, nach Genehmigung der Besatzungsbehörden, das Frankfurter Abkommen. Wie seine Vorgänger vor der Berliner Blockade sah es zwar auch für einen vereinbarten Zeitraum (bis 30. 6. 1950, verlängert bis 31. 3. 1951) einen genau bestimmten Warenaustausch vor. Gleichzeitig schuf es aber auch als Anpassung an die Auflösung der Währungseinheiten das System des Verrechnungsverkehrs über zentrale Konten mit einem Swing (16 Mio. Verrechnungseinheiten, VE). Dieses System wurde später ins Berliner Abkommen übernommen und bildet noch heute die Grundlage für den innerdeutschen Handel.

Als im Sommer 1950 nach Auslaufen des Frankfurter Abkommens die Verhandlungen über ein neues Abkommen begannen, kam es erneut zu Schwierigkeiten im Berlinverkehr. Die westliche Seite forderte daraufhin, Berlinverkehr und Interzonenhandel gleichzeitig in einem Abkommen zu regeln. Die sowjetischen Stellen reagierten Anfang 1951 auf diese Forderung mit einer verschärften Überwachung des Warenverkehrs von Berlin in die Westzonen. Die Verhandlungen wurden daraufhin unterbrochen und erst im Juni, nach der Normalisierung der Abfertigungspraxis, wieder aufgenommen.

<sup>19</sup> Vgl. Viermächteabkommen betreffend die Beendigung der Blockade Berlins vom 4. 5. 1949, in: Dokumente, a.a.O. (Anm. 3), Bd. I, S. 155f.

<sup>20</sup> Ziffer 6 des Viermächte-Kommuniqué vom 20. 6. 1949, zitiert aus: Die Neue Zeitung vom 21. 6. 1949. Dokument ist auszugsweise veröffentlicht in Dokumente, a.a.O. (Anm. 3), Bd. I, S. 156 ff.

Der sow  
reich, al  
einer für  
ein zwis  
Abkom  
des Berl  
daher zu  
mündlic  
im Herb  
linverke  
horden.  
für sech  
Trotzde  
linverke  
regeln, e  
mens für  
tensvor

Bei S  
deutsch  
haltst  
ember  
Senats v  
stimmt  
den Sie  
Kontrol  
Der Hin  
Kontroll  
Grenze z  
dem Ost  
zone hat  
den Wa  
deutshl  
sollte ve  
dem sow  
konnten  
Behinde  
Das Berl  
fahren, v  
sollten, u  
des Kon  
Bis 1955  
sowjetisc  
DDR-B  
als Age  
durch, S  
nicht me  
Der Zus  
Interzon  
Krise un  
Auseina

ing engerer  
en den Zo-  
ndere Wirt-  
den«<sup>20</sup>. Der  
gative Ver-  
Interzonen-  
besatzungs-  
nach Berlin  
estellt wer-  
ischen den  
des inner-  
eidend ge-

der Besat-  
der Wien  
n Oktober  
iten, nach  
den, das  
gänger vor  
für einen  
verlängert  
n Waren-  
r auch als  
ngseinheit  
über zen-  
Verrech-  
de später  
nd bildet  
deutschen

Frank-  
über ein  
rneut zu  
westliche  
nd Inter-  
nnen zu  
Anfang  
chärftten  
Berlin in  
len dar-  
ach der  
wieder-

gung der  
O. (Anm.

49, zitiert  
auszugs-  
Bd. I. S.

Der sowjetische Druck war aber insoweit erfolg-  
reich, als die westlichen Alliierten den Gedanken  
einer förmlichen Regelung beider Komplexe durch  
ein zwischen deutschen Behörden abgeschlossenes  
Abkommen fallen ließen. Bei der Unterzeichnung  
des Berliner Abkommens am 20. 9. 1951 wurden  
daher zum Verkehrskomplex im wesentlichen nur  
mündliche Erklärungen ausgetauscht. Als es dann  
im Herbst 1951 wieder zu Schwierigkeiten im Ber-  
linverkehr kam, unterbrachen die westlichen Be-  
hörden, wie bei der Unterzeichnung angekündigt,  
für sechs Monate den Interzonenhandel<sup>21</sup>.

Trotz des Verzichtes der westlichen Seite, den Ber-  
linverkehr im Berliner Abkommen umfassend zu  
regeln, enthält die Anlage 9 des Berliner Abkom-  
mens für einen Teilbereich eine wichtige Verfah-  
rensvorschrift. Ziffer 19 dieser Anlage lautet:

*»Bei Sendungen aus Westberlin nach West-  
deutschland werden bei Gütern, die auf der Vorbe-  
haltsliste des Interalliierten Kontrollrats vom No-  
vember 1946 stehen, Unterschrift und Stempel des  
Senats von Berlin auf Blatt 2 in der Spalte »zuge-  
stimmt« angebracht; in der Spalte »genehmigt« wer-  
den Stempel und Unterschrift der Sowjetischen  
Kontrollkommission eingesetzt«<sup>22</sup>.*

Der Hintergrund für diese Regelung waren alliierte  
Kontrollrechte in Berlin. Wegen der offenen  
Grenze zwischen den Westsektoren von Berlin und  
dem Ostsektor und der sowjetischen Besatzungs-  
zone hatten die sowjetischen Behörden das Recht,  
den Warenverkehr aus Westberlin nach West-  
deutschland zu kontrollieren. Auf diese Weise  
sollte verhindert werden, daß Mangelgüter aus  
dem sowjetischen Bereich in den Westen gelangen  
konnten. Dieses Kontrollrecht war wiederholt zur  
Behinderung des Berlinverkehrs benutzt worden.  
Das Berliner Abkommen schuf nunmehr ein Ver-  
fahren, wie die Kontrollen durchgeführt werden  
sollten, und erschwerte dadurch einen Mißbrauch  
des Kontrollrechts.

Bis 1955 wurden die Kontrollen unmittelbar durch  
sowjetische Stellen ausgeübt, danach führten  
DDR-Behörden, nach westlicher Interpretation  
als Agenten der Sowjetunion, die Kontrollen  
durch. Seit 1961 werden die Kontrollen de facto  
nicht mehr ausgeübt.

Der Zusammenhang zwischen Berlinverkehr und  
Interzonenhandel wurde in der 1958 einsetzenden  
Krise um Berlin erneut deutlich. Höhepunkte der  
Auseinandersetzungen um Berlin waren 1960 die

Einführung des Passierscheinzwanges für West-  
deutsche beim Besuch des Ostsektors und die  
Nichtanerkennung westdeutscher Reisepässe für  
Westberliner sowie der Bau der Mauer am 13. Au-  
gust 1961. 1960 hat die Bundesregierung versucht,  
über das Junktim die östliche Seite zu einer Kor-  
rektur ihrer Berlinpolitik zu bewegen: Am 30. 9.  
1960 beschloß das Bundeskabinett in einer Son-  
dersitzung, an der alle Fraktionsvorsitzenden und  
der Berliner Regierende Bürgermeister teilnah-  
men, das Berliner Abkommen zum 31. 12. 1960  
zu kündigen<sup>23</sup>.

Als Reaktion auf die Kündigung brachte die DDR,  
die bis dahin ein Junktim zwischen Interzonen-  
handel und Berlinverkehr geleugnet hatte, diesen  
Zusammenhang selbst ins Spiel. Das geschah mit  
einem Aufsatz in »Neues Deutschland« (16. 10.  
1960), in dem Erwin Siemer, Abteilungsleiter im  
Ministerium für Außenhandel und Innerdeutschen  
Handel der DDR, die Konsequenzen der Kündi-  
gung für den Berlinverkehr aufzeigte. Siemer wies  
vor allem auf die Bedeutung der Ziffer 19 der An-  
lage 9 hin und stellte fest, »daß es die Verpflich-  
tung, Warenbegleitscheine für Warensendungen  
von Westberlin nach Westdeutschland und zurück  
bei den Kontrollbehörden der DDR zur Abferti-  
gung vorzulegen, schon vor der Ingangsetzung des  
Berliner Abkommens gab«<sup>24</sup>.

Die Kündigung des Berliner Abkommens mit sei-  
nen Anlagen konnte tatsächlich wegen der origi-  
nären Besatzungsrechte die Verpflichtung, um  
Warenbegleitscheine für den Warenverkehr nach  
Westdeutschland bei den zuständigen Kontrollor-  
ganen in der DDR nachzusuchen, nicht beseitigen.  
Durch die Kündigung entließ die Bundesregierung  
die DDR lediglich »aus dem einzigen Vertrag, der  
die DDR-Kontrollorgane zwingen konnte, korrekt  
deklarierte Waren anstandslos passieren zu las-  
sen«<sup>25</sup>. Die Kündigung erlaubte es dem Osten mit-  
hin, den Berlinverkehr ohne Rechtsverstoß durch  
Warenbegleitscheinformalitäten faktisch lahmzu-

21 Vgl. Holbik, Postwar Trade, a. a. O. (Anm. 1), S. 37 f.

22 Ziffer 19 der Anlage 9 des Berliner Abkommen vom 20. 9. 1951, in der Fassung der Vereinbarung vom 16. 8. 1960, Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 32 v. 15. 2. 1961.

23 Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bun-  
desregierung Nr. 184 vom 30. 9. und Nr. 185 vom 1. 10. 1960. Die  
Kündigung wird ausführlich dargestellt bei Kupper, Innerdeut-  
scher Handel, a. a. O. (Anm. 5), S. 26 ff.

24 Neues Deutschland vom 16. 10. 1960.

25 Kupper, Innerdeutscher Handel, a. a. O. (Anm. 5), S. 31.

legen. Da im Berliner Abkommen außerdem auch die Verrechnung zwischen den beiden Eisenbahnen geregelt ist, drohten auch Komplikationen im Schienenverkehr nach Berlin<sup>26</sup>.

Nach der Kündigung zeigte sich außerdem sehr schnell, daß die Bundesregierung auch ihre wirtschaftliche Position überschätzt hatte. Die Absicht, über eine Handelsblockade Druck auf die DDR auszuüben, war mit einer isolierten Aktion der Bundesregierung nicht zu verwirklichen, weil die DDR auf die anderen westlichen Industrieländer ausweichen konnte. Deshalb lehnte der damalige Wirtschaftsminister Prof. Erhard ebenso wie Ernst Lemmer, Minister für gesamtdeutsche Fragen, die an der Kabinettsitzung am 30. 9. 1960 nicht teilgenommen hatten, die Kündigung ab. Nur eine allgemeine Liefersperre des Westens gegen den Osten konnte eventuell eine Korrektur der östlichen Berlinpolitik erreichen. Da eine so weitgehende Aktion politisch nicht gewollt war, zögerte auch die deutsche Wirtschaft, die Entscheidung der Bundesregierung aktiv zu unterstützen.

Die Bundesregierung mußte deshalb einlenken. Nach vierwöchigen Verhandlungen einigten sich beide Seiten am 29. Dezember 1960, das Berliner Abkommen mit allen Zusatzvereinbarungen und Anlagen in seiner vor der Abkommenskündigung bereits vereinbarten Neufassung vom 16. August 1960 am 1. Januar 1961 in Kraft zu setzen.

Nach diesen Erfahrungen überrascht es nicht, daß nach dem viel schwerwiegenderen Eingriff in Berlin, dem Mauerbau, 1961 nicht erneut versucht wurde, über den innerdeutschen Handel Druck auf die DDR auszuüben. Adenauer kündigte am 14. August 1961 auf einer Wahlkampfveranstaltung zwar spürbare Gegenmaßnahmen der Alliierten und eine Überprüfung des Berliner Abkommens an. Als die westlichen Partner aber erkennen ließen, daß sie auch jetzt nicht zu einer allgemeinen Handelsblockade bereit waren, wurde der Gedanke fallengelassen. Auch damals hat die DDR auf die Drohung Adenauers sofort mit dem Hinweis auf die Folgen einer Abkommenskündigung für den Berlinverkehr reagiert<sup>27</sup>.

Die Auseinandersetzungen nach der Kündigung machten noch einmal die 1949 vollzogene Verknüpfung zwischen der Reibungslosigkeit des Berlinverkehrs und der Aufrechterhaltung der Lieferungen in die DDR allgemein bewußt. Und auch das Ergebnis bestätigte das Patt vom Jahre 1949,

denn es blieb am Ende beim im Berliner Abkommen definierten Status quo. Die DDR verzichtete aus Rücksicht auf ökonomische Interessen auf die Durchsetzung ihrer Anerkennungsforderung. Die Bundesregierung mußte zur Kenntnis nehmen, daß die DDR, wie es Herbert Wehner damals formuliert hat, mit der Kontrolle des Berlinverkehrs »gewisse Daumenschrauben in (ihre) Hand bekommen« hatte, »die ... durch den Interzonenhandel aufgehalten werden«<sup>28</sup> und die man im eigenen Interesse offenhalten mußte.

In den folgenden Jahren hat die DDR versucht, das bestehende Patt zu ihren Gunsten zu verändern. Unter dem Schlagwort der »Störfreimachung« der eigenen Wirtschaft begann sie eine Kampagne, um sich wirtschaftlich aus der Abhängigkeit vom innerdeutschen Handel zu befreien. Dabei erzielte die DDR auch gewisse Erfolge, denn der innerdeutsche Handel geriet in eine lange Phase der Stagnation, während die DDR ihre Beziehungen zu anderen westlichen Industrieländern langsam aufbaute. Gleichzeitig gelang es ihr auch, die politische Isolierung mit Hilfe besserer Wirtschaftsbeziehungen aufzulockern<sup>29</sup>.

Die Bundesregierung reagierte auf die sich zu ihren Ungunsten langsam verändernde Situation mit einer Revision ihrer gesamten Ostpolitik. Die große Koalition leitete seit 1966 den Übergang von der bis dahin rein defensiven Politik zu einer offensiven Strategie ein. Dabei wurde von Anfang an der innerdeutsche Handel einbezogen. Seit 1966 strebte die Bundesregierung wieder »eine Ausweitung des innerdeutschen Handels« an und bot dabei »auch eine Erweiterung der Kreditmöglichkeiten« an<sup>30</sup>. Diese neue Politik beendete die Stagnation und brachte seit 1967 für den innerdeutschen Handel eine Phase großer Expansion, da er für die Wirtschaft der DDR wieder an Bedeutung gewann.

26 Vgl. dazu Hans Wolfgang Kühn: »Die Regelung der Verkehrsverbindungen nach Berlin 1945–1946«, in: Europa Archiv 14. Jg., vom 20. 7. 1959, S. 447 ff.

27 Vgl. Holbik, Postwar Trade, a. a. O. (Anm. 1), S. 112 ff. Brandt forderte als Regierender Bürgermeister Berlins damals ebenfalls alliierte Gegenmaßnahmen. Er befürwortete aber keine erneute Kündigung des Berliner Abkommens.

28 Rundfunkinterview im September 1973, zitiert aus Kurt Innerdeutscher Handel, a. a. O. (Anm. 5), S. 36.

29 Vgl. dazu Heinrich End, Zweimal deutsche Außenpolitik 1933–1973, S. 45 ff.

30 Regierungserklärung vom 13. 12. 1966.

### Die wirtschaftliche Bedeutung des innerdeutschen Handels

Geburtshelfer für den Interzonenhandel war nach der Beendigung des Krieges die Notwendigkeit, über die Zonengrenzen hinweg die gewachsene Arbeitsteilung fortzuführen. Diese läßt sich in groben Strichen wie folgt charakterisieren: Aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland wurden vor allem Steinkohlen, Eisen und Stahl, Hütten- und Walzwerksanlagen, Industrieöfen sowie Gießereimaschinen ins Gebiet der DDR geliefert. Die Zentren des Leichtmaschinenbaus lagen dagegen im Gebiet der DDR, wobei der Textilmaschinenbau, der Bau von Druckerei-, Büro- und Werkzeugmaschinen Schwerpunkte bildeten. Bei den Konsumgütern lag im Gebiet der DDR ein weiterer industrieller Schwerpunkt, der bei Wirk- und Strickwaren besonders ausgeprägt war. Im Agrarbereich bezog Mitteldeutschland vor allem Fleisch und Milchprodukte, während Zucker und Getreide nach Westdeutschland geliefert wurden<sup>31</sup>.

In der ersten Phase des Interzonenhandels waren vor allem die dichtbesiedelten und durch den Bombenkrieg stärker zerstörten Westzonen sehr am Handel mit der Ostzone interessiert. Dieses Interesse verringerte sich allerdings relativ schnell, als – durch die Marshall-Plan-Hilfe unterstützt – die Wirtschaft der Westzonen marktwirtschaftlich reorganisiert wurde. Bereits während der Berliner Blockade hatte der Interzonenhandel für die Westzonen stark an Bedeutung verloren, während die Wirtschaft der sowjetischen Zone unverändert auf die Lieferungen der Westzonen angewiesen war. Vor allem die ausbleibenden Eisen- und Stahllieferungen belasteten die DDR-Wirtschaft während der Blockade schwer.

Die Unterschiede werden an Hand weniger Zahlen deutlich: 1950 betrug der Anteil des Interzonenhandels am Handel der Bundesrepublik Deutschland mit anderen Ländern nur noch 3,8%<sup>32</sup>, während er bei der DDR noch 16%<sup>33</sup> ausmachte. Der Schwerpunkt der Lieferungen in die DDR und nach Berlin (Ost) lag dabei eindeutig bei Eisen und Stahl (28%); wichtige andere Warengruppen waren die Chemie (18%) und die Maschinen (15%). Die Schwerpunkte der Bezüge des Westens lagen bei den Agrarprodukten (21%), Textilien und Bekleidung (16%), Mineralölerzeugnissen (14%) sowie bei Maschinen (11%)<sup>34</sup>.

Bis 1960, als das Berliner Abkommen gekündigt wurde, hatte der innerdeutsche Handel für die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland weiter an Bedeutung verloren. Er entsprach damals nur noch 2,2% des Außenhandels der Bundesrepublik Deutschland. Vor der Kündigung bezeichnete Prof. Erhard den Interzonenhandel öffentlich als das »Alleruninteressanteste« für uns, »was es überhaupt gibt. Wir liefern in die Sowjetzone Güter, die zweifellos den dortigen Machthabern interessant sind. Und umgekehrt bekommen wir Waren, die wir nicht brauchen und die die Sowjetzone woanders nicht einmal absetzen kann«<sup>35</sup>.

Die Wirtschaft der DDR war dagegen auch damals noch relativ stark auf den Interzonenhandel, der 10,3% des Außenhandels der DDR entsprach, angewiesen. Vor allem bei einigen Gütern des Eisen- und Stahlsektors sowie des Maschinenbaus, bei Ersatzteilen für Energiemaschinen, Bauelementen der Hoch- und Niederfrequenztechnik und der Meß- und Regeltechnik, bei Häuten und Fellen, NE-Metallen und fast allen Rohstoffen für die Leim- und Farbenchemieindustrie gab es Engpaßprodukte, die im innerdeutschen Handel bezogen wurden<sup>36</sup>.

Die vermeintlich starke wirtschaftliche Position war der Hintergrund für die Abkommenskündigung der Bundesregierung gewesen. Die folgende Auseinandersetzung korrigierte sehr schnell dieses Fehlurteil und bestätigte letztlich das Interessengleichgewicht, das sich im Laufe der Zeit entwickelt hatte. Dabei hielten und halten sich »ökonomische Interessen der DDR und vorwiegend politische Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Waage«<sup>37</sup>. Es war ein Interessenparallelogramm entstanden, das seither die Grundlage für die Entwicklung des innerdeutschen Handels bildet.

Nach 1960 wurde diese Grundlage gefährdet, als der Anteil des innerdeutschen Handels am Handel der DDR mit anderen Staaten von 10,3% 1960

31 Vgl. dazu Horst Lambrecht: »Innerdeutscher Handel – Entwicklung, Warenstruktur, wirtschaftliche Bedeutung«, in: Ehlermann et al., Handelspartner DDR, a. a. O. (Anm. 7), S. 101–126.  
32 Errechnet aus der Fachserie F, Reihe 6 des Statistischen Bundesamtes.

33 DDR-Zahlen errechnet aus den Angaben des Statistischen Jahrbuchs der DDR 1968 und 1976.

34 Vgl. Lambrecht, Entwicklung, a. a. O. (Anm. 7), S. 56 ff.

35 Bulletin Nr. 184 vom 30. 9. 1960, S. 1769.

36 Vgl. Lambrecht, Entwicklung, a. a. O. (Anm. 7), S. 51.

37 Kuppler, Innerdeutscher Handel, a. a. O., S. 36.

auf 8,7% im Jahre 1963 sank. In den folgenden Jahren modifizierte die DDR die für sie wirtschaftlich kostspielige Autarkiepolitik, indem sie sich nun im wesentlichen auf zwei Punkte konzentrierte. Die unmittelbare Abhängigkeit von den Bezügen aus der Bundesrepublik Deutschland baute die DDR vor allem im Eisen- und Stahlbereich ab. An die Stelle der westdeutschen Lieferungen traten entweder vermehrte Importe aus der UdSSR oder Erzeugnisse aus der erweiterten eigenen Produktion. Der Anteil dieser Warengruppe an den Lieferungen sank infolgedessen von 29,5% in den Jahren 1961–65 auf 12,2% im Jahr 1976. Die veränderte Lage spiegelt auch die Tatsache wider, daß die DDR seit Ende der sechziger Jahre in steigendem Umfang selbst Eisen und Stahl in die Bundesrepublik Deutschland lieferte. Daß es trotzdem auch heute noch einen Lieferüberschuß bei diesen Waren gibt, ist im wesentlichen die Folge der Handelspolitik der Bundesregierung, die an einer entsprechenden Relation zwischen Lieferungen und Bezügen festhält. Sie ist nicht mehr Ausdruck der früheren Abhängigkeit.

Den zweiten Schwerpunkt setzte die DDR mit einer forcierten Entwicklung ihres Westhandels bei gleichzeitiger Vernachlässigung des innerdeutschen Handels. Zwischen 1961 und 1967 erhöhte sich der Handel der DDR mit den OECD-Staaten um 81%<sup>38</sup>, der innerdeutsche Handel um 50%. Auf diese Weise konnte die DDR mittelbar ihre Abhängigkeit vermindern.

Die Erosion des Interessengleichgewichts wurde seit 1966 durch die neue Politik der Bundesregierung aufgefangen. Die wichtigsten Maßnahmen im Rahmen dieser Politik war die Lockerung und ab Dezember 1968 der Verzicht auf den Kontenausgleich zu bestimmten Stichtagen und die Neuregelung des Swings. Beide Maßnahmen öffneten der DDR die Möglichkeit, für ihre Käufe Kredite in Anspruch zu nehmen, zunächst nur Lieferantenkredite und seit der Swingvereinbarung des Jahres 1968 auch den zinslosen, erhöhten Swing.

Die Swingvereinbarung brachte außerdem eine neue, dynamische Komponente in den innerdeutschen Handel, denn die Swinghöhe wurde nun jährlich neu festgelegt. Sie entsprach stets 25% der im Vorjahr für Leistungen der DDR auf den Verrechnungskonten der Bundesbank eingehenden Zahlungen unserer Wirtschaft. Damit war ein starker ökonomischer Anreiz für die Wirtschaft

der DDR geschaffen, mehr in die Bundesrepublik Deutschland zu verkaufen. Für jede zusätzlich verdiente Verrechnungseinheit (entspricht der DM) erhielt man nämlich im nächsten Jahr einen zusätzlichen, zinslosen Überziehungskredit (Swing) in Höhe von 0,25 VE. Da die Einnahmen aus dem Verrechnungsverkehr nur zu vermehrten Käufen in der Bundesrepublik Deutschland verwendet werden können, wuchsen Lieferungen und Bezüge in den folgenden Jahren stark an (vgl. Tabelle).

Innerdeutscher Handel  
in Relation zur Swinghöhe 1968–1976  
– in Mio. VE –

Jahr	Lieferungen in die DDR	Bezüge aus der DDR	Swinghöhe
1968	1458,5	1450,5	200,0
1969	2077,8	1656,1	360,0
1970	2483,9	2064,2	380, ab 10. 5. 440
1971	2652,3	2581,5	440
1972	2959,8	2394,8	585
1973	2938,2	2688,1	620
1974	3662,0	3256,2	660
1975	4028,2	3390,9	790
1976	4469,9	3938,4	850

1975 ist die Swingvereinbarung des Jahres 1968, die bis zum 31. 12. 1975 befristet war, durch eine neue Vereinbarung ersetzt worden, die den Swing auf maximal 850 Mio. VE begrenzt.

Da die Höchstgrenze 1976 erreicht wurde, geht vom Swing in Zukunft kein stimulierender Einfluß mehr aus, die Verkäufe in die Bundesrepublik Deutschland über 3,4 Mrd. VE zu erhöhen. Die durch die Fördermaßnahme des Jahres 1968 initiierte Ausweitung des innerdeutschen Handels hat aber für die DDR-Wirtschaft einige Fakten geschaffen bzw. deutlich gemacht, die zur Hoffnung berechtigen, das Interesse der DDR an der Weiterentwicklung des innerdeutschen Handels werde nicht erlahmen.

Eine dieser Entwicklungen war die als Folge der 1963 eingeleiteten Wirtschaftsreform der DDR veränderte Bewertung der wirtschaftlichen Bedeutung des Handels mit anderen Staaten. Bis dahin war in der DDR das Autarkiedenken vorherrschend, und dem Handel wurde höchstens eine Komplementärfunktion zuerkannt. Seit Mitte der sechziger Jahre hat sich diese Einstellung langsam gewandelt, so daß im Handel mehr und mehr ein

38 Berechnet aus der OECD-Statistik.

Instrument der Angesichts des potentials der Wachstumsziel schritt erreichte auf vielen Gebieten insgesamt und Die DDR-Wirt Kauf des techn modernsten A interessiert. D Produkte, die Wettbewerb e Aber auch ein publik Deuts schafflicher B die Preisreform die DDR au delsmarkt ve schen den RG lich festgesetz dabei der We gleichbare we ert im RG Weltmarktpr Preise vergle wiesen, um h Dabei muß c ihre Maschin Das ist am b in die hohe und Leistung termauern. Außerdem z Einsicht in handlungen und Preistes der Bundesr lich nahe un zugänglich Bedeutsam lich immer wieder auf. Überplanb chene<sup>39</sup>. Ur um diese l schaft über einen Beiti Planwirtsch

in die Bundesrepublik. Für jede zusätzlich vert (entspricht der DM) ichsten Jahr einen zu- ziehungskredit (Swing) ie Einnahmen aus dem zu vermehrten Käufen utschland verwendet eferungen und Bezüge rk an (vgl. Tabelle).

176

Swinghöhe
200,0
360,0
380, ab 10. 5. 440
440
585
620
660
790
850

ng des Jahres 1968. istet war, durch eine rden, die den Swing grenzt. reicht wurde, geht nulierender Einfluß ie Bundesrepublik E zu erhöhen. Die s Jahres 1968 initi- schen Handels hat einige Fakten ge- die zur Hoffnung DR an der Weiter- n Handels werde

die als Folge der eform der DDR haftlichen Bedeu- taaten. Bis dahin edenken vorherr- e höchstens eine nt. Seit Mitte der stellung langsam hr und mehr ein

Instrument der Wachstumspolitik gesehen wird. Angesichts des voll ausgeschöpften Arbeitskräftepotentials der DDR kann sie die angestrebten Wachstumsziele nur über den technischen Fortschritt erreichen. Träger dieses Fortschrittes sind auf vielen Gebieten die westlichen Industriestaaten insgesamt und die Bundesrepublik Deutschland. Die DDR-Wirtschaft ist daher zur Beschleunigung und Ergänzung eigener Entwicklungen stark am Kauf des technischen Fortschrittes in der Form von modernsten Maschinen und Fertigungsverfahren interessiert. Die DDR sucht damit aber gerade die Produkte, die von unserer Industrie im weltweiten Wettbewerb entwickelt und angeboten werden.

Aber auch ein Teil der Verkäufe in die Bundesrepublik Deutschland hat für die DDR an wirtschaftlicher Bedeutung gewonnen, seit sich durch die Preisreform im RGW die »terms of trade« für die DDR auf ihrem entscheidenden Außenhandelsmarkt verschlechtert haben. Die Preise zwischen den RGW-Staaten werden bilateral vertraglich festgesetzt. Bezugspunkt für die Bewertung ist dabei der Weltmarktpreis oder der Preis für vergleichbare westliche Produkte. Die DDR exportiert im RGW vor allem Maschinen, für die es Weltmarktpreise nicht gibt. Sie ist also auf die Preise vergleichbarer westlicher Produkte angewiesen, um höhere Preise durchsetzen zu können. Dabei muß die DDR allerdings nachweisen, daß ihre Maschinen den westlichen gleichwertig sind. Das ist am besten dadurch möglich, daß Verkäufe in die hochentwickelten Industrieländer Qualität und Leistungsfähigkeit der DDR-Maschinen untermauern.

Außerdem gewinnt die DDR auf diesem Wege Einsicht in die Marktpreise, die sie in den Verhandlungen nützen kann. Für diesen Qualitäts- und Preistest bietet sich der anspruchsvolle Markt der Bundesrepublik Deutschland an, weil er räumlich nahe und über den innerdeutschen Handel gut zugänglich ist.

Bedeutsam ist der innerdeutsche Handel schließlich immer noch als Puffer, »um kurzfristig immer wieder auftretende Planlücken, Friktionen und Überplanbestände der DDR-Wirtschaft auszugleichen«<sup>39</sup>. Unser Markt ist groß und elastisch genug, um diese Lückenbüßerrolle für die DDR-Wirtschaft übernehmen zu können und auf diese Weise einen Beitrag zur Erhöhung der Effizienz der Planwirtschaft zu leisten.

## Die Zukunftschancen des innerdeutschen Handels

Anstoß für die Entwicklung war die Entscheidung der Besatzungsmächte, zur Verringerung ihrer Besatzungskosten einen Handel im geteilten Deutschland zu organisieren. In den fünfziger Jahren wurde der beiden Seiten gemeinsame Wunsch, im innerdeutschen Handel ein Stück deutsche Einheit zu wahren und zu pflegen, Grundlage für die Weiterentwicklung. Seit Mitte der sechziger Jahre wurde diese gemeinsame Basis von dem Parallelogramm zwischen den wirtschaftlichen Interessen der DDR und den politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland abgelöst. Seit seiner Entstehung hat sich somit die politische Basis für den innerdeutschen Handel mehrmals verändert. Der Handel selbst ist von den Änderungen beeinflusst worden, er hat aber genug Eigendynamik für eine relativ kontinuierliche Entwicklung entfaltet.

Für die Zukunft ist es bedeutsam, daß das bestehende besondere System des innerdeutschen Handels durch den Grundvertrag in das neu entstehende System innerdeutscher Beziehungen integriert wurde. Von beiden Seiten besteht damit wieder ein Konsens, der für die künftige Entwicklung das Fundament bilden kann.

Auf diesem Fundament gilt es weiter zu bauen. Dabei sind sowohl Anstrengungen der Wirtschaft als auch der Politik gefordert. Die Wirtschaft hat in der Vergangenheit den innerdeutschen Handel mit ungewöhnlich großem Engagement zäh gegen alle Widerstände verteidigt und weiterentwickelt. Dazu war neben dem Ökonomischen häufig ein persönliches Motiv der Anlaß, denn für viele der alten Interzonenhändler war dieser Handel ein Stück erlebter deutscher Gemeinsamkeit. Für diese Generation war der historische Hintergrund persönliche Erfahrung, die im Alltag des Geschäftes eine über das Trennende hinwegreichende Verbindung bildete.

Diese Generation tritt ab beziehungsweise ist inzwischen abgetreten. Den jungen Managern fehlt der Hintergrund derartiger persönlicher Erfahrungen. Für sie könnte der innerdeutsche Handel zur rationalen Kalkulation zwischen einem hohen Maß an Mühsal und Kosten auf der einen Seite und

39 Gerhard Ollig: »Rechtliche Grundlagen des innerdeutschen Handels«, in: Ehlermann et al., Handelspartner DDR, a.a.O. (Anm. 7), S. 181, Fn. 6.

einem oft lange ausbleibenden Erfolg auf der anderen werden. Wenn unter diesen Umständen das Engagement der Wirtschaft für die weitere Entwicklung des innerdeutschen Handels nachlassen würde, dürfte das für die Zukunft nicht ohne Einfluß bleiben.

Auch politisch wird der innerdeutsche Handel in Zukunft Pflege und Engagement benötigen. Das ist einerseits jetzt leichter als früher, weil auftretende politische Spannungen zwischen beiden Seiten nunmehr unmittelbar besprochen werden können. Der Handel ist dadurch von politischen Hypothesen entlastet worden. Andererseits hat der innerdeutsche Handel aber auch seine frühere besondere Stellung verloren. Früher war er die ein-

zige stabile Brücke und Kontaktstelle zwischen beiden Seiten, die wegen ihrer Einzigartigkeit politisch besonders gepflegt und gehegt wurde. Jetzt ist der innerdeutsche Handel nur noch ein Element – sicherlich ein wichtiges – der deutsch-deutschen Beziehungen. Die politische Phantasie und die Anstrengungen können sich jetzt auf andere Problembereiche konzentrieren. Das sollte aber nicht dazu führen, den innerdeutschen Handel zu vernachlässigen.

Auch hier dürfte nachlassendes Engagement oder eine Betrachtung, bei der der innerdeutsche Handel nur noch ein probates Mittel zur Durchsetzung anderer Ziele ist, nicht ohne Einfluß auf die Zukunft bleiben.

## Die beiden deutschen Staaten auf der 32. Generalversammlung der Vereinten Nationen

Wilhelm Bruns

Nichts Spektakuläres, dennoch viel Notierenswertes. So könnte die Bilanz der 32. Generalversammlung (GV) der UNO überschrieben werden. Erstaunlich, wie wenig in der bundesdeutschen Publizistik eine »wichtige Dimension« der Außenpolitik der Bundesrepublik (so die offizielle Einschätzung) in Erscheinung trat. Berichtenswertes gab es, nur eben nichts Spektakuläres. Im Interesse einer kontinuierlichen Analyse ist es wichtig, Verlauf und Ergebnisse der jeweiligen GV zu beschreiben, um auch hier die Entwicklungen festzustellen. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint im »Deutschland-Archiv« zum fünftenmal eine UNO-Bilanz<sup>1</sup>. Aus Platzgründen soll die UNO-Politik der DDR im Vordergrund des hier vorgelegten Resümées stehen, wobei die bundesdeutsche UNO-Politik als Vergleich in die Analyse einbezogen wird.

Es gab drei große Themen, mit denen sich die nunmehr 149 Staaten der Weltorganisation von September bis Dezember 1977 beschäftigten: das südliche Afrika (Südafrika, Befreiungsbewegungen, Namibia und Rhodesien), die internationale Sicherheit (Abrüstung) und die ökonomische Dekolonisierung (konzeptionell gruppiert um die »Neue Weltwirtschaftsordnung« und aktuell bezogen auf den Hilfe- und Versorgungsaspekt).

### Das Abstimmungsverhalten

Positiv, erfolgreich und konstruktiv – so beurteilt die DDR ihre eigene UNO-Politik<sup>2</sup>. Dieser Dreiklang ist jedoch nicht das Ergebnis einer veröffentlichten Analyse, aus der deutlich würde, wie die DDR im einzelnen abgestimmt hat und wie mehrheitsfähig ihre Position in der GV war. Das Abstimmungsbild sieht im Überblick so aus:

	N = 99		
	Ja	Enth.	Nein
Bundesrepublik Deutschland	52	37	9
DDR	69	19	10

Erfaßt wurden von den 215 Resolutionen jene, die im sog. Roll-call- oder Recorded-vote-Verfahren angenommen wurden, bei denen somit das Abstimmungsverhalten zweifelsfrei zu ermitteln ist. Unstrittige Resolutionen, die etwa im Konsensus-Verfahren (Adopted without vote, adopted by consensus) angenommen wurden, können hier unberücksichtigt bleiben. Grundlage der Auswertung:

<sup>1</sup> Vgl. dazu meine Berichte im Deutschland-Archiv 5/1974, 1975, 4/1976 und 9/1977.

<sup>2</sup> Vgl. etwa »Konstruktive Mitarbeit der DDR in der UNO 1977« in: Neues Deutschland vom 30. 12. 1977, S. 6, oder das Interview der Außenpolitischen Korrespondenz (AK) Nr. 4/1978, S. 251, mit dem UNO-Botschafter der DDR, Peter Florin.

### 32. Generalver-

ist die Sammlun  
sembly at its  
(Press Release  
ausgegeben von  
New York).  
Das Abstimmu

- 1. Sonder-Kommissionen
- 2. Resolutionen ohne
- 3. Ausschussberatung
- 4. Ausschuss (Inter-
- 5. Sicherheit u. Abrü-
- 6. Ausschuss (öko-
- 7. nische Fragen)
- 8. Ausschuss (Me-
- 9. rechtstragen)
- 10. Ausschuss (Del-
- 11. stimmungstragen)
- 12. Ausschuss (Fin-
- 13. Budgetfragen)
- 14. Ausschuss (Vo-
- 15. rechtstragen)

Die Art, wie  
Afrika beha-  
daß Mensch-  
Stichwort »I-  
der DDR, m-  
zustimmen.  
hat, Resoluti-  
freierungskan-  
Terminolog-  
zeptiert wir-  
mit den E-  
und politis-  
schende TI  
GV. Hier  
große Ein-  
Osteuropa  
eine Abstim-  
den Entw-  
hergestellt  
radikalen  
der Deko-  
Da es hier  
israeli-  
der PLO  
Bundesre-  
Nah-Ost  
ist das  
schen St.  
Questi-