Anlage 3

MD Jürgen C. Weichert
im
BUNDESMINISTERIUM
FÜR INNERDEUTSCHE BEZIEHUNGEN

53 BONN-BAD GODESBERG, DEN 6. März 1975
KÖLNER STR. 140
FERNRUF 306-350
ODER 2071 (VERMITTLUNG)
FERNSCHREIBER 886734

Herrn
Ministerialdirektor Dr. Sanne

53 Bonn
Bundeskanzleramt

Thumser

Betr.: Innerdeutscher Handel
Bezug: Ihr Schreiben vom 4.2.1975

Lieber Herr Dr. Sanne!

Wie angekündigt darf ich im Nachgang zu meinem Schreiben, mit dem ich Ihnen die Aufzeichnung betr. Gegenleistungen der DDR für Swing-Gewährung zusandte, eine ergänzende Ausarbeitung des zuständigen Referates meiner Abteilung über die Behandlung des innerdeutschen Handels als politisches Instrument übermitteln.

Mit freundlichen Grüßen

BMB

II 5 - 3712

Bonn, den 4. März 1975

Betr.: Der innerdeutsche Handel als politisches Instrument

Wie bereits in dem Vermerk vom 18. Februar 1975 - in dem die Frage nach den Gegenleistungen der DDR für die Swing-Gewährung beantwortet wurde - angedeutet, ist seitens der Bundesregierung mehrfach der Versuch unternommen worden, den innerdeutschen Handel (IDH) als ökonomischen Hebel zur Erreichung politischer Ziele einzusetzen. Mit Ausnahme der Kommunisten waren sich alle im Bundestag vertretenen Parteien und die westlichen Alliierten von Anfang an darin einig, daß der IDH vor allem ein wichtiges Instrument zur Sicherung des freien Zugangs nach Berlin ist.

1. Junktim zwischen Berlinverkehr und IDH

Die Alliierten hatten bereits ein tatsächliches Junktim zwischen ungehindertem Berlinverkehr und Interzonenhandel durch die Gegenblockade hergestellt, durch die die von der UdSSR verhängte Blockade Berlins beantwortet wurde (Sperrung der Zonengrenzen für Bahn- und Straßentransporte).

Die Berlin-Blockade ist dann durch das New Yorker Abkommen zwischen den USA, Großbritanien, Frankreich und der UdSSR vom 4. Mai 1949 beendet worden. Dieses Abkommen bestimmte in Punkt 1, alle Einschränkungem, die von der Sowjetunion über Handel, Transport und Verkehr zwischen Berlin und den westlichen Besatzungszonen Deutschlands sowie zwischen der Ostzone und den westlichen Besatzungszonen verhängt worden sind, seien am 12. Mai 1949 aufzuheben. Dadurch war das Junktim zwischen unbehindertem Berlinverkehr und Interzonenhandel in ein Abkommen aufgenommen worden.

Die Zugehörigkeit West-Berlins zum Wirtschaftsgebiet des Bundes wurde von Anfang an nicht in Zweifel gezogen. Der bestehende Zustand wurde dann zuerst im Frankfurter Abkommen vom 8. Oktober 1949 und später im Berliner Abkommen vom 20. September 1951 vertraglich festgeschrieben. Zwei Anlagen zum Frankfurter Abkommen bestimmten, daß der Anteil West-Berlins an den Umsätzen auf ein Drittel zu bemessen sei, während das Berliner Abkommen in Art. I, Ziffer 3 von einem "angemessenen Teil" spricht, der auf die Lieferungen und Bezüge der BerlinerWirtschaft entfallen solle.

Erst aufgrund der so bestätigten Zugehörigkeit Berlins zum Bund konnten die westdeutschen Verhandlungspartner immer wieder behaupten, es bestünde ein Junktim zwischen Handel und freiem Zugang nach Berlin. Dieses Junktim wurde von der DDR bestritten, deswegen kam es nicht zu seiner formellen Anerkennung in den Interzonenhandelsabkommen.

Das Junktim zwischen ungehindertem Berlinverkehr und IDH ist dann von der Bundesregierung durch die sog. Widerrufsklausel festgestellt worden. Die Klausel - die zuerst in einem nicht veröffentlichten Protokoll enthalten war, welches von der westlichen Seite dem Berliner Abkommen beigefügt wurde - galt vom Januar 1961 bis zu ihrer Aufhebung im August 1967. Die Widerrufsklausel besagte, daß Warenbegleitscheine für Lieferungen von Waren des Unterkontos 1 nur noch unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs im Falle einer schweren politischen Störung des Berlin-Verkehrs genehmigt werden.

In der Bekanntmachung L 1 vom 24. Januar 1961 hieß es:
"Die Warenbegleitscheine werden gemäß § 1 Abs. 4 der Interzongenhandelsverordnung unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs erteilt."
(Bundesanzeiger, Nr. 18 vom 26. 1. 1961)

Wenn sich Ost-Berlin auch stets weigerte, den engen Zusammenhang zwischen Berlinverkehr und IDH formell anzuerkennen, so bestätigte die DDR jedoch das tatsächliche Vorhandensein dieses Junktims, indem sie 1960 auf die Bonner Drohung mit der Einstellung des IDH wegen der Behinderung im Berlinverkehr ihrerseits mit der Androhung noch weitergehender Schikanen antwortete.

Im Oktober 1970 führte die DDR "zur Abwehr von nach der Erteilung der Genehmigung ergriffenen, diskriminierenden Maßnahmen anderer Staaten" sogar eine eigene Widerrufsklausel ein, die auch für den IDH galt. Dadurch nahm Ost-Berlin seinerseits für sich das Recht in Anspruch, auf politischen Druck mit wirtschaftlichen Repressalien zu reagieren. Wie die westdeutsche, so wurde auch die ostdeutsche Widerrufsklausel in keinem Fall angewandt und bereits im Januar 1971 wieder annulliert.

2. Politische Konsequenzen des Junktims

Im Zeichen des Kalten Krieges und der Embargo-Politik schufen die Alliierten und die Bundesregierung ein System der zentralen staatlichen Kontrolle des IDH, wodurch sie jederzeit auf die Ostseite ökonomischen Druck ausüben konnten. Durch die Einführung von Sperrlisten, das komplizierte zentrale Ausschreibungs- und Genehmigungsverfahren und die Kontingentierung von Einfuhr und Ausfuhr war es der Bundesregierung jederzeit möglich, ohne Kündigung der geltenden Abkommen die Lieferung von Waren in die DDR und die Bezüge aus Ostdeutschland durch administrative Maßnahmen zu drosseln. Durch die verlangsamte Ausgabe von Bezugsgenehmigungen, das Hinausschieben von Warenbegleitschein-Genehmigungen sowie durch Sondergenehmigungen wurde wiederholt ein selektives, zeitlich begrenztes Warenembargo durchgesetzt. Die Öffentlichkeit erfuhr nur selten davon.

Die Bundesregierung betonte immer wieder, sie verfolge mit dem Interzonenhandel wirtschaftliche und politische Ziele, wobei die politischen Ziele, insbesondere die Sicherung Berlins,

Vorrang hätten.

Am 19. November 1951 äußerte der Bundesbevollmächtigte, Dr. Heinrich Vockel, ein Interzonenhandelsabkommen dürfe nicht nur unter rein ökonomischen Gesichtspunkten, vor allem nicht unter Interessengesichtspunkten einzelner Wirtschaftsschichten gesehen werden. Die politischen Zusammenhänge seien in jedem Fall im Vorrang, zumal die Sicherung Berlins für die Bundesrepublik ein wesentlicher Gesichtspunkt beim Abschluß des neuen (Berliner) Vertrages gewesen ist. Der Ostseite sei dies in genügendem Maße klargemacht worden. Trotz der Störung im Berlinverkehr habe die Westseite die Verhandlungen über den neuen Interzonenhandelsvertrag zum Abschluß gebracht in der Erwartung, daß mit der Unterzeichnung und Ingangsetzung des neuen Vertrages diese Störungen von der Ostseite behoben würden. (Bulletin, 24. 11. 1951, S. 76.)

Von westlicher Seite wurde wiederholt in den fünfziger Jahren wirtschaftlicher Druck ausgeübt, wenn die UdSSR und die DDR den freien Zugang nach Berlin behinderten:

- Am 30. Juni 1950 verhängte die Alliierte Hohe Kommission für Deutschland (HICOM) bis zum 11. August ein Stahlembargo, da die DDR den Berlin-Verkehr behinderte;
- am 29. September 1950 wurden die Verhandlungen über den Fortgang des Interzonenhandels vorübergehend abgebrochen, weil Ost-Berlin eine Stromsperre gegen West-Berlin beschlossen hatte;
- das Inkrafttreten des am 6. Juli 1951 paraphierten Berliner Vertrages wurde bis September 1951 verzögert, weil die DDR nicht die Forderung anerkannte, daß die Sicherung des Güter- und Personenverkehrs von und nach Berlin als wesentlicher Bestandteil des Abkommens anzusehen sei;
- nach Behinderungen des Berlin-Verkehrs durch sowjetische und DDR-Stellen kam der IDH im November 1951 zum Erliegen und wurde erst nach einigen Monaten wieder aufgenommen;
- nachdem die DDR-Behörden Straßenbenutzungsgebühr erhoben, stockte im April 1955 für Wochen die Erteilung von Warenbegleitscheinen für Lieferungen, insbesondere für Stahllieferungen in die DDR;
- am 30. September 1960 kündigte die Bundesregierung schließlich das Berliner Abkommen zum 31. 12. 1960, nachdem die DDR für Westdeutsche beim Besuch des Ostsektors Passierscheine verlangte

und die westdeutschen Reisepässe für Westberliner nicht mehr anerkannte.

Da die DDR in Berlin am längeren Hebel saß, gelang es der Bundesregierung nicht, durch ökonomischen Druck politische Zugeständnisse zu erzwingen. Das zeigte sich auch nach der vorsorglichen Kündigung des Berliner Abkommens im Jahre 1960: Nach vierwöchigen Verhandlungen wurde am 29. Dezember 1960 vereinbart, daß das Berliner Abkommen vom 20. September 1951 mit allen Zusatzvereinbarungen und Anlagen in seiner Neufassung vom 16. August 1960 am 1. Januar 1961 in Kraft tritt, obwohl die DDR die Behinderung im Berlin-Verkehr nicht beseitigt hatte.

3. Veränderung der innerdeutschen Handelspolitik in den sechziger Jahren

In den sechziger Jahren wurde der IDH trotz wiederholter Behinderungen des Berlinverkehrs und der einschneidenden Veränderung des Berlin-Status durch den Mauerbau nicht mehr als Pressionsinstrument eingesetzt.

Die Bundesregierung hatte erkannt, daß wirtschaftlicher Druck lediglich die ökonomische Desintegration Deutschlands beschleunigte und die Zusammenarbeit der DDR mit der Sowjetunion und den anderen RGW-Ländern vertiefte. Das wurde 1960 besonders deutlich: Noch während die Verhandlungen über die Fortsetzung des IDH liefen, verkündete der Vorsitzende der Staatlichen Plankommission, Bruno Leuschner, in einer Rede vor dem Zentralkommitee der SED, die DDR wolle sich von den Einfuhren aus dem Bundesgebiet unabhängig machen. Es sei die vordringliche Aufgabe der DDR-Wirtschaft, alles so zu organisieren und umzustellen, daß es für die Betriebe von Westdeutschland her keine Störungen mehr geben könne. Die Industrie der DDR werde sich auf Lieferungen aus den sozialistischen Ländern umorientieren und die Produktion umstellen. Diese Kampagne lief dann 1961 unter dem Begriff "Störfreimachung" an und führte zu einem deutlichen Rückgang der Umsätze im IDH (1961 - 12,9%)

In den sechziger Jahren sollten nicht mehr direkter ökonomischer Druck, sondern ökonomische Anreize die DDR zu Zugeständnissen, insbesonders menschlichen Erleichterungen, bewegen. Auf dieser Linie lag das Angebot von 1962, der DDR eine Swing-Erhöhung zu gewähren, wenn die DDR-Behörden den freien Verkehr in Berlin wiederherstellten (siehe Vermerk vom 18. 2. 1975).

Mineralölsteuer-Ausgleichsforderungen* der DDR wurden von der Bundesregierung ebenfalls unter diesem Gesichtspunkt geprüft. Die Mineralölsteuer-Ausgleichsforderungen spielten während der Verhandlungen über eine dritte Passierscheinvereinbarung (Verhandlung vom 21. 6. 1965 bis 24. 11. 1965) eine Rolle.

Damals ließ die DDR erkennen, daß sie in der Passierscheinfrage zu einem Entgegenkommen bereit sei, wenn sich die Bundesregierung ihrerseits bei der Klärung der Mineralölausgleichsforderungen der DDR großzügiger erweise.

Die TSI bot der anderen Seite bei Lösung der Passierscheinfrage im Sinne der Forderungen des Senats ** eine Zahlung von 50 % der von der DDR geforderten Mineralölausgleichszahlungen an. Da die DDR darauf nicht einging, zog die TSI am 19. 11. 1965 ihr Angebot wieder zurück.

Durch die Liberalisierung des IDH in der 2. Hälfte der sechziger Jahre sollten die innerdeutschen Wirtschaftsbeziehungen vor einer Stagnation bewahrt werden. Die Vereinbarungen vom 6. Dezember 1968 z.B. (Befriedigung der ostdeutschen Mineralölsteuer-Ausgleichsforderungen, elastischer Swing) wurden nicht mit konkreten politischen Forderungen verknüpft. Sie sollten ganz allgemein die Entwicklung des IDH fördern,

---

*Die Zahlung wurde als Ausgleich für ostdeutsche Erlösminderungen infolge der Änderung der westdeutschen Mineralölsteuer gefordert.

**Laufzeit vom 25.9.1965 bis 24.9.1966 mit 4 Besuchszeiträumen, einer Härtestellenregelung und der Bestimmung, daß drei Monate vor Ablauf der Vereinbarung Gespräche über die Verlängerung aufgenommen werden sollten.

in dem in zunehmendem Maße eine Klammer zwischen den beiden Teilen Deutschlands und immer weniger ein Hebel zur Erreichung anderer politischer Ziele gesehen wurde.