

Innerdeutsche Transfers

Einleitung

1. Teil: Die Formen der innerdeutschen Transfers

A. Die Solidarleistungen

I. Private Versorgungsleistungen

1. Postpakete und -päckchen
2. Geschenke im Reiseverkehr
3. Genex-Geschenkdienst
4. DM-Geschenke

II. Solidarleistungen der Kirchen

1. Materielle Hilfslieferungen
2. Kirchengeschäfte A und C

III. Beteiligung der öffentlichen Hand

1. Steuererleichterungen und Zuschüsse
2. Bargeldhilfe/Medizinische Hilfe

B. Transfers an den DDR-Staat

I. Private Zahlungen

1. Straßenbenutzungsgebühren
2. Visagebühren
3. Steuerausgleichsabgabe
4. Andere Abgaben
5. Mindestumtausch

II. Transferleistungen der öffentlichen Hand

1. Zahlungen für Dienstleistungen
2. Transfers für humanitäre Bemühungen
3. Pauschalzahlungen
4. Investitionsbeteiligungen

2. Teil: Die Bedeutung der innerdeutschen Transfers

I. Zahlenübersicht und Proportionen

II. Die politische Rolle der Transfers

III. Der wirtschaftliche Nutzen für die DDR

1. Die Verwendung der Transfers
2. Die volkswirtschaftliche Bedeutung
3. Die internationale Zahlungsfähigkeit
4. Schlußfolgerungen

Literatur- und Quellenhinweise

Zusammenfassung

Einleitung

Zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR hat ein Sonderverhältnis eigener Art nicht nur in ihren politischen, sondern auch in ihren wirtschaftlichen Beziehungen bestanden.

Der kommerzielle Bereich wurde geprägt durch das Clearingsystem des innerdeutschen Handels (idH), in dem streng reglementiert und fast ebenso streng bilateral Waren und Dienstleistungen ausgetauscht und verrechnet wurden – ein Erbe der Nachkriegszeit und zwischen Industriestaaten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts absolut ungewöhnlich. Die Bundesrepublik Deutschland hielt auch nach der Herstellung zwischenstaatlicher Beziehungen zur DDR an diesem System fest, vor allem wegen dessen politischer Symbolkraft. Von der DDR wurde es wegen der wirtschaftlichen Vorteile, die es ihr bot, notgedrungen weiter in Kauf genommen. Zu den verrechneten Dienstleistungen des idH gehörten auch solche des öffentlichen Sektors. Einige wenige nichtkommerzielle Zahlungen wurden gleichfalls über das System des idH abgewickelt. Auf der anderen Seite gab es nicht unerhebliche kommerzielle Leistungen, die außerhalb des idH in DM über Freikonten bezahlt wurden. Die Regelungen und Besonderheiten des innerdeutschen Handels werden in einer gesonderten Expertise von Maria Haendke-Hoppe-Arndt dargestellt und analysiert.

Nicht weniger ungewöhnlich als der kommerzielle Bereich waren die nichtkommerziellen Beziehungen. Zu einer umfassenden Vereinbarung über den nichtkommerziellen Zahlungs- und Verrechnungsverkehr, wie sie im Grundlagenvertrag 1972 ins Auge gefaßt war, ist es nicht gekommen; nur der Transfer von Unterhaltszahlungen und der von Sperrkonten wurde 1974 in zwei Abkommen auf der Basis der Gegenseitigkeit geregelt. Seit der Nachkriegszeit floß aber bereits ohne zwischenstaatliche Regelungen ein immer breiter werdender Strom paraökonomischer Transferleistungen in und an die DDR: Postsendungen, Geldgeschenke, kirchliche Hilfsleistungen, Zahlungen für Abgaben, Gebühren und Mindestumtausch. Ab 1972 traten dann im Zuge der sozialliberalen Deutschlandpolitik auch direkte staatlich vereinbarte Leistungen an den DDR-Staat hinzu.

Diese staatlichen Transfers wurden sehr schnell zu einem innenpolitischen Streitpunkt erster Ordnung. Unter dem Motto „Was kostet die Entspannung?“ forderte die CDU/CSU-Opposition in sieben Kleinen Anfragen zwischen 1974 und 1982 im Deutschen Bundestag umfassende Auskunft. Die Antworten der Bundesregierung mit einer verwirrenden Fülle inkompatibler Zahlen fanden ein großes politisches und publizistisches Echo. Die vorherrschende Meinung war, die Bundesregierung zahle zu viel und ohne Gegenleistungen; ohne die finanziellen Leistungen und Vergünstigungen wäre der DDR nicht einmal eine bescheidene wirtschaftliche Entwicklung möglich. Klagerufe wie

„Wir zahlen und zahlen.“ und „Kasse gegen Hoffnung“ entsprachen der Überzeugung vieler westdeutscher Steuerzahler, aber auch dem Empfinden zahlreicher DDR-Bürger, die sich von einer Unterstützung des SED-Systems keine Vorteile erwarteten. Mit dem Regierungswechsel 1982 verschwand das Thema von der parlamentarischen Bühne. Die neue Bundesregierung veröffentlichte keine Zahlenübersichten mehr, weil sie danach nicht gefragt wurde. Das Mißtrauen in der Öffentlichkeit jedoch hielt bis zum Ende der DDR an. Inzwischen sind es vor allem Vertreter der Bürgerbewegung der ehemaligen DDR, die die alten Klagen der CDU/CSU-Opposition wiederaufgenommen haben. Sie zeihen Bonn der Mitschuld, das SED-Regime durch seine Leistungen stabilisiert und das Leben der DDR künstlich verlängert zu haben.

Im Folgenden wird der Versuch unternommen, den Fluß der materiellen und finanziellen innerdeutschen Transferleistungen mit einem neuen Ansatz zu beschreiben und dadurch überzeugendere Antworten auf die alten Fragen zu finden, als dies in den 70er Jahren in einer eher diffus geführten Diskussion voll methodischer Unzulänglichkeiten und Begriffsverwirrungen möglich war. Auch hat sich inzwischen die Datenlage verbessert. Über das Material der Bundestagsdrucksachen hinaus stehen einige, wenn auch längst nicht alle einschlägigen DDR-Statistiken zur Verfügung und auch westdeutsche Zahlen, die früher nicht veröffentlicht werden konnten. Die Deutsche Bundesbank hat 1990 eine Zahlungsbilanz gegenüber der DDR vorgelegt. Schon aus Platzgründen ist es aber nicht möglich, an dieser Stelle eine buchhalterisch exakte und detaillierte Gesamtrechnung vorzulegen. Die Beschränkung auf die wesentlichen Positionen und auf Gesamtzahlen ohne Einzelnachweis sollte jedoch ausreichen, um die Dimensionen der innerdeutschen Transfers, ihre Anlässe und ihre Wirkung deutlich werden zu lassen.

Außenwirtschaftstheorie und Zahlungsbilanzstatistik behandeln als Transfers nur grenzüberschreitende Transaktionen zwischen zwei Währungsgebieten mit dem Schwerpunkt auf finanziellen Leistungen und ohne Differenzierung nach internen Gebern und Empfängern. Um die besonderen politischen Implikationen des innerdeutschen Verhältnisses deutlich zu machen, scheint es zweckmäßig, in dieser Untersuchung einen möglichst umfassenden und differenzierten Transferbegriff zu verwenden. Als Transfers angesehen werden alle geldwerten Leistungen ohne unmittelbare wirtschaftlichen Gegenwerte, die von Personen der Bundesrepublik Deutschland (Privaten, Kirchen, öffentliche Hand) zugunsten solcher der DDR (und umgekehrt) erbracht werden.

Diese Definition erfaßt nicht nur Zahlungen, sondern auch Sachleistungen (wie den Paketverkehr) und ist personen-, nicht territorialbezogen. Außer Betracht bleiben alle kommerziellen Vorgänge, auch die nach DDR-Recht illegalen Ostmarkeinfuhren und die damit zusammenhängenden Warenbewegungen. Ebenso werden ausgeklammert grenzüberschreitende Verfügungen über ei-

genes Vermögen (z. B. Genex-Bestellungen von DDR-Bürgern aus eigenen DM-Konten, Kontentransfers, Umzugs- und Erbschaftsgut) sowie Leistungen an ehemalige DDR-Bürger nach deren Übersiedlung in den Westen (Eingliederungshilfen, Rentenzahlungen). Auch die der DDR gewährten Kredite waren keine Transferleistungen, da sie marktüblich verzinst und zurückgezahlt werden mußten.

1. *Teil: Die Formen der innerdeutschen Transfers*

Die innerdeutschen Transfers lassen sich in zwei große Gruppen einteilen: [A] Solidarleistungen an Private und Kirchen und [B] Leistungen an den DDR-Staat.

A. *Die Solidarleistungen*

Die westdeutschen Solidarleistungen von Privaten, Kirchen und auch der öffentlichen Hand werden leicht übersehen, weil die politische Aufmerksamkeit sich auf die Zahlungen im staatlichen Bereich konzentriert. Dadurch ist häufig ein schiefes Bild entstanden.

I. *Private Versorgungsleistungen*

Die privaten Unterstützungsleistungen in ihren vielfältigen Formen gingen über den üblichen Austausch von Geschenken weit hinaus, der in der Zahlungsbilanzstatistik als ausgewogen und deshalb unerheblich angesehen wird. Sie waren bis zum Ende der DDR durchaus ein beachtlicher Versorgungsbeitrag. Die Schätzung des Volumens macht allerdings erhebliche Schwierigkeiten. Es lassen sich aber wenigstens einige Größenordnungen erschließen, die den Rang der privaten Unterstützungsleistungen in Relation zu den übrigen Transferleistungen deutlich machen.

1. *Postpakete und -päckchen*

Der Austausch von Postpaketen und -päckchen ist durch die jetzt zur Verfügung stehenden Statistiken beider Postverwaltungen ab 1956, wenn auch mit einigen Lücken, dokumentiert. Die Zahlen decken sich nicht, was bei der ohnehin problematischen Erhebung eines solchen Massenverkehrs auch überraschen würde, liegen aber in einer Bandbreite, die einen seriösen Rückschluß auf die tatsächlichen Volumina zuläßt.

Der West-Ostverkehr begann 1956 mit etwa 35 Mio Sendungen pro Jahr, erreichte nach dem Mauerbau die Größenordnung von 50 Mio, um dann allmählich bis Mitte der 70er Jahre auf 30 Mio abzusinken; bis 1989 hat er 25 Mio Sendungen im Jahr kaum unterschritten. Das allmähliche Absinken der Stückzahlen hing mit der Zunahme des Reiseverkehrs und vor allem des Pkw-Verkehrs zusammen; hinzu kamen die sich ab 1974 bietenden Möglichkeiten von DM-Transfers. Andererseits ging der Päckchenanteil von über 50% auf kaum mehr als 10 % zurück, so daß die gehaltvolleren Pakete zunehmend das Bild bestimmten. Dazu trugen die verbesserten Versandbedingungen bei, die von der Bundesregierung ab 1972 bei Verhandlungen mit der DDR durchgesetzt werden konnten. Im Paketverkehr gingen die Zurückweisungen in den 70er Jahren von 400 000/Jahr auf 40 000 zurück, um ab 1984 wieder anzusteigen; die Verluste reduzierten sich von knapp 100 000 Paketen auf 15 000 im Jahr. Der Päckchen- und Paketverkehr in die DDR war doppelt so hoch wie der Paketverkehr ins gesamte Ausland und machte immerhin 10 % der im Inland aufgelieferten Pakete und Päckchen aus.

Im Ost-Westverkehr waren es bis Mitte der 60er Jahre über 20 Mio Sendungen im Jahr – eine überraschend hohe Zahl angesichts der Bevölkerungsverteilung –, danach ging sie schnell gegen 10 Mio zurück. Der Päckchenanteil war sehr viel höher als in der Gegenrichtung und lag auch noch in den letzten Jahren der DDR bei über 30%.

Der materielle Wert der Posttransfers in West-Ost-Richtung läßt sich nur grob schätzen. Anhaltspunkte geben die Pauschalsätze für die steuerliche Geltendmachung der Paket- und Päckchensendungen als Unterhaltsaufwendungen (§ 33 a Einkommensteuergesetz) und die Entschädigungsleistungen der Deutschen Bundespost. Die steuerliche Pauschale betrug 30 DM pro Paket (ab 1963) und 20 DM pro Päckchen (ab 1964); 1981 wurden die Sätze auf 40 bzw. 30 DM erhöht. Die durchschnittliche Entschädigungsleistung der Deutschen Bundespost für ein im DDR-Verkehr verlorengegangenes Paket, seit 1973 statistisch erfaßt, stieg von 47,79 DM auf 139,35 DM (1989). Eine vorsichtige Näherungsrechnung mit Hilfe dieser Indikatoren, die hier nicht näher dargestellt werden kann, kommt zu einem Schätzungsansatz für den Transferwert der Postsendungen zwischen 1956 und 1989 von 40 bis 50 Mrd DM; die Jahresraten dürften von anfangs 700 Mio DM auf 1,9 Mrd DM gestiegen sein.

Die Bewertung des Ost-West-Paketstroms ist mangels jeglichen Anhaltspunktes nahezu unmöglich. Die DDR unterband durch niedrige Höchstgrenzen und strenge Versandbeschränkungen weitgehend die Ausfuhr von Lebensmitteln und Konsumgütern. Die DDR-Bürger waren darauf angewiesen, ihren Teil des Geschenkaustausches mit Büchern, Schallplatten, Kunstgewerbeartikeln u.ä. zu bestreiten. Der Transfer hatte für die Westdeutschen und Westberliner

kaum eine Versorgungsfunktion. Auch der Wert dieser Paket- und Päckchensendungen kann aber einen zweistelligen Mrd-Betrag erreicht haben.

2. *Geschenke im Reiseverkehr*

Versorgungsgüter wurden in zunehmendem Maße auch im Reiseverkehr transferiert. DDR-Bürger nahmen nach Besuchen im Westen Geschenke zurück in die DDR, Westdeutsche und Westberliner brachten sie bei Besuchsreisen in die DDR mit. Nach 1972 stieg der Reiseverkehr in die DDR steil an, vor allem durch den neuen Berliner Reise- und Besucherverkehr. Bald danach wurde auch – in seiner Bedeutung nicht zu überschätzen – die Einreise mit Pkw generell möglich; der Pkw-Verkehr vervielfachte sich um mehr als das Zehnfache. Diese Entwicklung förderte die Mitnahme von Geschenken, auch solcher voluminöser Art, die in Postpaketen nicht geschickt werden konnten. Hemmnisse durch Einfuhrverbote und -beschränkungen konnten auch hier im Lauf der Zeit reduziert werden. Die seit 1968 zu entrichtenden Einfuhrgeheimigungsgebühren blieben aber eine dauerhafte Belastung, sie machten bei vielen Geschenken den abgabefreien Postversand vorteilhafter.

Der Gesamtwert der im Reiseverkehr in die DDR verbrachten Versorgungsgüter ist sehr schwer zu schätzen.

Die Zahl der Reisenden ist dabei das geringere Problem geworden. Die jetzt verfügbaren Statistiken der DDR und die früheren Veröffentlichungen der Bundesregierung weichen zwar beachtlich voneinander ab, weit mehr als die Statistiken über den Postverkehr. Die DDR dürfte wegen ihrer strikten Kontrollmaßnahmen über die zuverlässigeren Zahlen verfügt haben, ein Grund für Manipulationen ist nicht ersichtlich. Verglichen mit den DDR-Zahlen wiesen die westlichen Angaben einen erheblich überhöhten Reiseverkehr in die DDR aus, während die Rentnerreisen in den Westen zu niedrig angesetzt waren, u. a. weil die Besuche in Berlin (West) nicht erfaßt werden konnten.

Keinerlei Anhaltspunkte gibt es aber für den Wert der mitgeführten Geschenke – außer persönlichen Erfahrungen. Nur durch eine freie Schätzung läßt sich wenigstens eine ungefähre Vorstellung davon gewinnen, wie hoch diese Transfers gewesen sein könnten. Zwischen 1972 und 1980 sind jährlich durchschnittlich 6,5 Mio Reisende im Jahr in die DDR und nach Ostberlin gefahren und mehr als 2,5 Mio Rentner (und Reisende in dringenden Familienangelegenheiten) aus der DDR in den Westen. Unterstellt man, daß ein Drittel zu Tagesbesuchen reiste bzw. keine Geschenke mitführte, bleibt eine relevante Gesamtzahl von jährlich 6 Mio Reisen (in beide Richtungen). Für die Zeit zwischen 1981 und 1989 kann trotz gegenläufiger Entwicklung der Reiseströme von der gleichen Gesamtzahl von Reisen ausgegangen werden. Setzt man für die erste Periode (1972–1980) den Wert mitgeführter Versorgungsgeschenke mit je 30 DM an und für die zweite Periode (1981–

1989) mit je 50 DM, so ergeben sich Jahreswerte von knapp 200 bzw. 300 Mio DM. Daraus würde sich unter freier Zuschätzung der Zeit vor 1972 ein Gesamtwert von etwa 5 Mrd DM für die West-Ost-Transfers ergeben. Für die mitgebrachten bzw. mitgenommenen Geschenke aus der DDR gilt das oben für den Postverkehr Gesagte analog.

3. *Genex-Geschenkdienst*

Eine Mischform von Warentransfer und DM-Zahlung boten die Dienste der Genex. Die SED-Firma Genex Geschenkdienst GmbH war 1962 mit der Aufgabe gegründet worden, Aufträge aus dem Devisenausland für zollfreie Geschenksendungen an Empfänger in der DDR zu vermitteln. Bestellt werden konnten überwiegend DDR-Erzeugnisse, bestellt wurden vor allem Pkw. Die typischen Besteller bei den Genex-Agenturen in Kopenhagen und Zürich waren Westdeutsche und Westberliner zugunsten ihrer Verwandten und Freunde in der DDR, aber auch kirchliche Organisationen traten als Besteller auf. Ebenso konnten DDR-Bürger bestellen, wenn sie über DM-Konten im Westen verfügten; es wird hier unterstellt, daß diese Konten überwiegend Eigenvermögen gewesen sind, z. B. aus Erbschaften, und daß es sich bei diesen „Selbstkäufen“ daher nicht um Transfers im definierten Sinn gehandelt hat. Nach den zur Verfügung stehenden Erfassungen der Deutschen Bundesbank betrug das Gesamtauftragsvolumen von Genex 3,5 Mrd DM. Nach Abzug der „Selbstkäufe“ verbleiben zwischen 1962 und 1989 Transferleistungen von 2,9 Mrd DM; die Jahresraten erreichten 1974 100 Mio DM und lagen danach bei durchschnittlich 150 Mio DM.

4. *DM-Geschenke*

DM-Geschenke als finanzielle Unterstützungsleistungen wurden zu einer wichtigen Transferform, nachdem die DDR ihre Devisengesetzgebung mit Wirkung ab 1974 aufgelockert hatte. Während zuvor Westdeutsche und Westberliner außer Genexbestellungen nur die Möglichkeit hatten, bei Besuchen in der DDR für ihre Verwandten und Freunde im Intershop einzukaufen, wurde jetzt auch DDR-Bürgern der Besitz von DM erlaubt und damit der eigene Einkauf möglich. Danach begann ein breiter Strom von DM in die DDR zu fließen. Die westdeutschen und Westberliner Besucher hinterließen DM bei ihren Verwandten und Freunden; die Reisenden aus der DDR brachten DM mit zurück. Weil diese Devisen bestimmungsgemäß in den Deviseneinrichtungen der DDR ausgegeben werden mußten und die Umsätze des wichtigsten dieser Unternehmen, der forum GmbH als Träger von Intershop, bekannt sind, läßt sich der Wert dieser Transferleistungen relativ zuverlässig ermitteln. Ausgaben von DDR-Bürgern in anderen Deviseneinrichtungen, wie zB. bei Intertank, dürften keine größere Rolle gespielt haben.

Intershop war ursprünglich eine Einrichtung zur Versorgung von Devisenausländern, erst in den 70er Jahren verlagerte sich das Schwergewicht auf die neue Funktion als Einkaufsquelle für DDR-Bürger. Die Geschäfte wurden über die drei Handelsträger Interhotel, HO und Mitropa abgewickelt. Die Einkäufe in den Intershopläden der Mitropa und auch in denen der Interhotels dienten zum erheblichen Teil ebenso wie die Inanspruchnahme von Intertank der Eigenversorgung der Westreisenden, besonders der Transitreisenden. Etwa 2/3 des gesamten Intershopumsatzes, der sich von 1970 bis 1989 auf knapp 15 Mrd DM belaufen hat, dürfte aber auf Einkäufe von oder für DDR-Bürger entfallen sein und sich so als privater Transfer darstellen. Das wäre ein Transferwert von etwa 10 Mrd DM, die Jahresraten lagen zwischen 200 und 800 Mio DM.

II. *Solidarleistungen der Kirchen*

Die Kirchentransfers waren eine Solidarleistung eigener Art von erheblicher politischer Bedeutung. Das gilt sowohl für die direkten materiellen Hilfslieferungen als auch für die Warentransfers der Kirchengeschäfte A und C.

Die sog. „Kirchengeschäfte B“ (für humanitäre Bemühungen, dh. Freikäufe und Familienzusammenführungen) gehören nicht in diesen Zusammenhang. Sie waren keine Eigenleistungen der EKD bzw. des Diakonischen Werkes, sondern wickelten nur Transfers im Auftrag der Bundesregierung ab und werden daher bei den Transfers der öffentlichen Hand behandelt.

1. *Materielle Hilfslieferungen*

Direktlieferungen von Westwaren, mit denen die kirchliche Hilfe begonnen hat, versorgten Gemeindeangehörige mit Liebesgabenpaketen, Kleidung und anderen Gebrauchsgegenständen. Die Gemeinden erhielten Baumaterialien und Ausstattungen. Die kirchlichen Krankenhäuser hatten großen Bedarf an modernem medizinischen Gerät.

Im evangelischen Bereich machte die Partnerschaftshilfe der Kirchengemeinden und gliedkirchlichen Diakonischen Werke im Zeitraum von 1957 bis 1990 1309,7 Mio DM aus. Geliefert wurden – mit Einfuhrgenehmigungen der DDR – vor allem Textilien, Lebensmittel, Baumaterial, technische Verbrauchsgüter wie Kühlschränke u.ä., Medikamente und Literatur. Intern wurde die Partnerschaftshilfe vom Diakonischen Werk der EKD mitfinanziert; Zuschüsse der Bundesregierung hatten in diesem Bereich nur geringe Bedeutung.

Daneben spielten die zentralen Hilfslieferungen des Diakonischen Werkes eine wichtige Rolle. Von 1957 – 1989 wurden Waren im Werte von 340 Mio DM in die DDR verbracht; in den letzten Jahren waren es pro Jahr rund 22 Mio DM. Die Schwerpunkte bildeten medizinische Geräte, Papier und Baustoffe.

Diesen Hilfslieferungen gleichzustellen sind Bestellungen des Diakonischen

Werkes bei Genex (seit 1959). Bis 1990 wurden auf diesem Wege Waren für ca. 130 Mio DM ausgeliefert, vor allem Kraftfahrzeuge (aus DDR-Produktion), Industriewaren, Benzin und auch Düngemittel und Saatgut.

Insgesamt haben sich die materiellen Hilfslieferungen der evangelischen Kirche auf 1,8 Mrd DM belaufen.

Im Bereich der katholischen Kirche gab es entsprechende materielle Hilfslieferungen. Für die Partnerschaftshilfe der Kirchengemeinden, Bistümer, Diözesancaritasverbände und anderer Institutionen stehen keine statistischen Angaben zur Verfügung. Die zentralen Hilfslieferungen über den Deutschen Caritasverband, Hauptvertretung Berlin, beliefen sich von 1957 bis 1989 auf 160 Mio DM, Schwerpunkte auch hier medizinische Geräte, Papier und Baustoffe, daneben Textilien und Einrichtungsgegenstände für Heime und Schulungshäuser. Über die Genex GmbH hat die Hauptvertretung Berlin etwa 10 Mio DM vor allem für Kraftfahrzeuge und Benzin umgesetzt. Wesentlich höher waren die Genexbestellungen des Bonifatiuswerks der Deutschen Katholiken, Paderborn. Im Ergebnis dürfte eine ähnliche Größenordnung wie bei den Genexbestellungen des Diakonischen Werkes erreicht worden sein. Es ist wohl nicht unrealistisch, für die materiellen Hilfslieferungen der katholischen Kirche insgesamt einen Wert zwischen 500 und 750 Mio DM anzusetzen.

Der Gesamtwert der materiellen Hilfslieferungen beider Kirchen dürfte damit eine Größenordnung von 2,5 Mrd DM erreicht haben. An den zentralen Lieferungen von über einer halben Mrd DM hat sich die Bundesregierung mit etwa 50 % finanziell beteiligt.

2. Kirchengeschäfte A und C

Die Kirchen und kirchlichen Einrichtungen in der DDR hatten besonders nach der Abschaffung des Kirchensteuerabzugs durch die Finanzämter (1965) und der gleichzeitigen Halbierung der jährlichen Staatsleistungen erheblichen finanziellen Zuschußbedarf für die Bezahlung der Pfarrer und der Mitarbeiter kirchlicher Einrichtungen und für andere Ausgaben, die in Mark der DDR (M) bestritten werden konnten. Die zunächst praktizierten Ostmarktransfers nach Umtausch in den Wechselstuben waren nach den DDR-Bestimmungen illegal, führten zu Verhaftungen und belasteten das Verhältnis zwischen Staat und Kirche. In den 50er Jahren kam ein unmittelbarer Transfer in DM über das Außenhandelsmonopol der DDR nicht in Betracht. 1965/1967 wurde zwischen Vertretern der EKD und der DDR-Regierung für den evangelischen Bereich eine Kompromißlösung ausgehandelt, die als Kirchengeschäft A bekannt geworden ist. Die DDR erhielt keine DM, auch keine Verrechnungseinheiten im idH (VE), sondern Rohstofflieferungen; der Gegenwert, der sich im Ergebnis für die Kirche wohl günstiger als 1:1 errechnete, wurde in Mark der DDR den kirchlichen Institutionen zur Verfügung gestellt. Die DDR-Seite

bestand auf einer Höchstgrenze, die bei 40 Mio M/Jahr lag, aber im Lauf der Zeit von kirchlicher Seite bis auf 50 Mio M hochmanipuliert werden konnte.

Umfang und Zusammensetzung der jeweiligen Rohstofflieferungen wurden mit dem Außenhandelsministerium, ab 1967 innerhalb des Ministeriums mit Vertretern des neugebildeten Bereichs Kommerzielle Koordinierung (Koko) ausgehandelt. Mit der Zeit bildete sich eine feste Palette von Rohstoffen mit den Hauptpositionen Erdöl, Kupfer, Naturkautschuk, Rohkaffee und Wolle heraus. Soweit es sich um Auslandsware handelte, unterfielen sie nicht dem innerdeutschen Handel, waren aber als Transithandelsgeschäfte gleichwohl vom Bundeswirtschaftsministerium zu genehmigen. Durch eine Sonderregelung wurden die Liefergeschäfte von der Umsatzsteuer freigestellt.

Transfers mit M-Gegenwerten reichten auf die Dauer nicht aus, es wurden auch Valutamark (VM) benötigt, insbesondere für Bauleistungen. Ab 1966 konnten zusätzliche Rohstofftransfers für Valutamark durchgesetzt werden; sie erreichten in den 80er Jahren die Höhe der Transfers gegen Mark oder übertrafen sie sogar.

Von 1957 bis 1990 sind im evangelischen Bereich Rohstoffe für 1,4 Mrd DM mit Gegenwert in Mark und ab 1966 weitere 0,7 Mrd DM mit Gegenwert in VM transferiert worden. Darin sind enthalten auch Leistungen für andere Religionsgemeinschaften wie Freikirchen und jüdische Gemeinden.

Entsprechende Rohstofflieferungen zugunsten der katholischen Kirche (Kirchengeschäfte C) begannen erst 1966, steigerten ihre Jahreswerte von 20 auf 40 Mio DM und beschränkten sich auf ein einziges Produkt: Elektrolytkupfer. Die Gesamtsumme dieser Transfers betrug 630 Mio DM; die Gegenwerte waren 360 Mio Mark der DDR und 270 Mio Valutamark; die letzteren wurden zum weitaus größten Teil für die Realisierung des Sonderbauprogramms eingesetzt.

Insgesamt haben beide Kirchen im Rahmen der Kirchengeschäfte A und C Rohstoffe im Wert von 2,8 Mrd DM in die DDR geliefert. Die Jahresraten lagen Ende der 60er Jahre bei mehr als 50 Mio DM und ab Mitte der 70er bei mehr als 100 Mio DM. Etwa die Hälfte der dafür aufgewendeten Mittel stammte aus Zuschüssen aus dem Haushalt des gesamtdeutschen, später innerdeutschen Ministeriums. Für die DDR handelte es sich nicht um reine Transfers, weil sie Gegenleistungen in M oder sogar VM erbringen mußte.

III. *Beteiligung der öffentlichen Hand*

1. *Steuererleichterungen und Zuschüsse*

Der Bundeshaushalt war an der Finanzierung der privaten Solidarleistungen mittelbar dadurch beteiligt, daß Unterhaltsleistungen mit DDR-Bezug im Rahmen des § 33 a Einkommensteuergesetz innerhalb von jährlichen Höchstbeträgen pro Versorgungsfall, die seit 1955 der Entwicklung angepaßt wurden, steuerlich begünstigt waren. Nach einer Auskunft des Bundesfinanzministeriums ist der dadurch bedingte Steuerausfall in den 80er Jahren (bei einem Jahreshöchstbetrag von 4500 DM ab 1985) auf eine Größenordnung von 500 Mio DM/Jahr geschätzt worden. Stuft man ihn für die davor liegenden Zeit entsprechend den jeweiligen Jahreshöchstbeträgen ab, die von 720 DM in verschiedenen Schritten auf 3600 DM angehoben worden sind, so kommt man auf einen Gesamtsteuerausfall seit 1954 in einer Größenordnung von 8,5 Mrd DM. Im Ergebnis wäre damit etwa 1/7 der privaten Solidarleistungen von der öffentlichen Hand finanziell gefördert worden.

Hinzukommen die Zuschüsse für die kirchlichen Solidarleistungen. An den zentralen materiellen Hilfslieferungen und an den Kirchengeschäfte A und C hat sich der Bund, wie schon erwähnt, mit rund 50 % beteiligt. Das bedeutete einen Haushaltsaufwand von schätzungsweise 1,6 Mrd DM.

2. *Bargeldhilfe/Medizinische Hilfe*

Direkttransfers der öffentlichen Hand dienten der Betreuung von DDR-Bürgern, wenn sie sich besuchsweise in Westdeutschland oder Westberlin aufhielten, sie bestanden aus der Bargeldhilfe („Begrüßungsgeld“), der medizinischen Hilfe, Reisehilfen und Hilfen im Todesfall. Damit sollten die unzulängliche Devisenausstattung der Reisenden durch die DDR (15 DM/Jahr) aufgebessert und die privaten Solidarleistungen ergänzt werden.

Die Bargeldhilfe wurde seit 1959 von der Bundesregierung mit steigenden Beträgen gezahlt; während langer Zeit lag der Satz bei 30 DM, 1987 wurde er auf 100 DM/Jahr angehoben. Ab 1964 stockten die Bundesländer, häufig mit zweimal 20 DM pro Jahr, und auch zahlreiche Kommunen das Begrüßungsgeld durch eigene Leistungen auf, deren Gesamtzahlen aber statistisch nicht erfaßt sind. Zahlen über die Bargeldhilfe des Bundes liegen für die Jahre 1977 bis 1989 vor. Die Jahresraten stiegen graduell von knapp 40 Mio DM auf 55 Mio DM (1986) und schnellten nach der Erhöhung des Leistungssatzes auf 100 DM zum 1. September 1987 in die Höhe: 90,2 Mio DM (1987), 260,6 Mio DM (1988) und 198 Mio DM (bis zum 31. Oktober 1989). Nach Öffnung der Mauer erhielten die Zahlungen einen anderen Charakter und bleiben deshalb hier außer Betracht. Insgesamt dürfte sich die Bargeldhilfe des Bundes zwischen

1959 und Oktober 1989 auf etwa 1,4 Mrd DM belaufen haben. Hinzu kommen die nicht unbeträchtlichen Hilfen der Länder und Kommunen, so daß eine Größenordnung von insgesamt 2 Mrd DM nicht unwahrscheinlich ist.

Medizinische Hilfe wurde seit 1956 gewährt, nach dem Abschluß des Gesundheitsabkommens mit der DDR am 25. April 1974 auf der Grundlage der Gegenseitigkeit. Danach sollte es sich nur um Leistungen für Fälle akuter Erkrankungen, bei Unfällen, bei akuter Verschlimmerung einer älteren, insbesondere chronischen Erkrankung sowie zur Verhütung einer Verschlimmerung oder zur Schmerzlinderung handeln. In der Realität haben die DDR-Bürger vor und nach dem Gesundheitsabkommen von den in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Möglichkeiten der gesundheitlichen Betreuung bis hin zu Kuren ausgiebig Gebrauch gemacht. Das zeigt schon der Umstand, daß in den letzten Jahren etwa 5% der Einreisenden medizinische Hilfe in Anspruch nahmen. Die Aufwendungen des Bundes sind nur für die Jahre 1986 bis 1989 bekannt, die Jahresraten bewegten sich zwischen 30 und 40 Mio DM. Eine Gesamtschätzung der Haushaltsaufwendungen für die medizinische Hilfe ist schwierig. Mit allen Vorbehalten erscheint aber eine Größenordnung von 0,5 Mrd DM für die Zeit von 1956 bis Oktober 1989 nicht unrealistisch.

Eine weitere indirekte finanzielle Leistung der öffentlichen Hand war die teilweise Finanzierung der Reisekosten. Zusatzreisen im Bundesgebiet wurden ursprünglich allen Besuchern aus der DDR finanziert, sogar Flüge nach Berlin (West), später nur noch solchen im Rentenalter. Diese Besucher konnten eine Rückreisehilfe in Anspruch nehmen. Zusatzreise und Rückreisehilfe wurde in den letzten Jahren nur noch gewährt, wenn die Gastgeber Sozial- oder Arbeitslosenhilfe empfangen; die dafür aufgewendeten Haushaltsmittel waren nur noch geringfügig. Für die frühere Zeit sind keine Angaben verfügbar, so daß auch eine Gesamtschätzung nicht möglich ist.

B. *Transfers an den DDR-Staat*

I. *Private Zahlungen*

Neben die freiwilligen Solidarleistungen, von denen der DDR-Staat nur beschränkt profitierte, traten zunehmend Zahlungen an den Staat für Zwangslasten, die die DDR dem individuellen innerdeutschen Verkehr auferlegte. Sie demonstrierte damit ihre Souveränität und Währungshoheit, belastete den Berlin-Verkehr und förderte die Abgrenzung. Gleichzeitig erschloß sie sich eine sprudelnde Quelle konvertierbarer Devisen. Die Zwangslasten waren eine beklagenswerte Folge der staatlichen Teilung Deutschlands und des Souveränitätsanspruchs der DDR. Politisch war dagegen kaum etwas zu unternehmen,

man konnte nur protestieren und den Verkehrsteilnehmern wenigstens teilweise die gezahlten Abgaben erstatten.

1. *Straßenbenutzungsgebühren*

Ein früher Vorläufer der Zwangsabgaben waren die schon 1951 aus fiskalischen Gründen eingeführten Straßenbenutzungsgebühren. Sie hatten ein kompliziertes und differenziertes Tarifsysteem und belasteten vor allem den gewerblichen und den privaten Kraftverkehr zwischen dem Bundesgebiet und Berlin (West). Der Pkw-Verkehr in die DDR spielte damals kaum eine Rolle. Westdeutsche Lkw, die Güter im idH transportierten, waren von der Zahlung der Straßenbenutzungsgebühren freigestellt.

Die Einnahmen der DDR bis 1971 sind auf knapp 800 Mio DM geschätzt worden. Für Gütertransporte im Berlin-Verkehr wurden die Straßenbenutzungsgebühren erstattet; die Erstattung belief sich im Jahre 1971 auf 40,5 Mio DM. Nachdem ab 1972 die Straßenbenutzungsgebühren im Berlinverkehr durch die Transitpauschale abgegolten wurden, fielen sie nur noch im Wechselverkehr an. Sie hatten dort zunächst nur einen bescheidenen Umfang, stiegen dann aber wieder auf 40 Mio DM/Jahr an, nachdem die generelle Zulassung der Pkw im Reiseverkehr 1973/74 gegenüber der DDR endgültig durchgesetzt werden konnte. Von 1972 bis 1979 hat die DDR nach westdeutschen Schätzungen noch knapp 200 Mio DM individuell kassiert, die von den Kraftfahrern selbst getragen werden mußten. 1980 wurden dann auch die Straßenbenutzungsgebühren im Wechsel- und im Transitverkehr in dritte Staaten pauschal von der Bundesregierung übernommen.

Insgesamt dürfte die DDR aus der individuellen Erhebung der Straßenbenutzungsgebühren in 30 Jahren etwa 1 Mrd DM mit sehr unterschiedlichen Jahresraten eingenommen haben.

2. *Visagebühren*

Zum 1. Juli 1968 wurden zugleich mit der Paßpflicht Visagebühren im Berlinverkehr und im innerdeutschen Reiseverkehr eingeführt. Das Einreisevisum kostete 15 DM, das Transitvisum in einer Richtung 5 DM. Die Sätze sind bis zum Ende der DDR unverändert geblieben.

Die Visagebühren wurden zunächst weitgehend aus dem Bundeshaushalt erstattet. Im Berlinverkehr gingen sie ab 1972 in die Transitpauschale ein. Im Reiseverkehr in die DDR erhielten ab 1973 nur noch Personen über 60 Jahre Erstattungen. Für Einreisen von Westberlinern im 1972 etablierten Reise- und Besucherverkehr wurden Einreisegenehmigungsgebühren vom Senat in einem besonderen Verfahren an die DDR gezahlt.

Nach westlichen Schätzungen hat die DDR zwischen 1968 und 1989 Visa-gebühren in einer Größenordnung von etwa 1 Mrd DM individuell kassiert (davon wurden rund 220 Mio DM erstattet). Inzwischen verfügbare DDR-Angaben für die 80er Jahre deuten jedoch daraufhin, daß die westlichen Schätzungen um etwa 25 % überhöht sein könnten. Einreisegenehmigungsgebühren für den Berliner Reise- und Besucherverkehr wurden von 1972 bis 1989 in Höhe von 278,4 Mio DM gezahlt. Es dürfte realistisch sein, die Gesamteinnahmen der DDR auf knapp 1 Mrd DM mit Jahresraten von durchschnittlich 50 Mio DM zu veranschlagen.

3. *Steuerausgleichsabgabe*

Die Steuerausgleichsabgabe, die die DDR durch Anordnung vom 11. Juni 1968 einführte, war eine Retorsionsmaßnahme. Man war darauf gestoßen, daß der bundesdeutsche Fiskus Beförderungssteuer auch für DDR-Strecken erhob. Besteuert wurden nun im Gegenzug westdeutsche und Westberliner Unternehmen für Beförderungsleistungen auf Straßen und Wasserstraßen der DDR. Die Gebührensätze ähnelten denen der westdeutschen Beförderungssteuer, sie wurden 1970 noch einmal angehoben. Die Jahresrate der Einnahmen stieg kontinuierlich auf über 50 Mio DM, die Gesamteinnahmen dürften sich bis 1971 auf etwa 175 Mio DM belaufen haben. Im Berlin-Verkehr wurde die Steuerausgleichsabgabe erstattet und ab 1972 in die Transitpauschale einbezogen. Danach spielte sie kaum noch eine Rolle, da sie im Wechselverkehr bei Transporten im idH ebenso wie die Straßenbenutzungsgebühren nicht erhoben wurde.

4. *Andere Abgaben*

Als zollähnliche Abgabe für die Mitnahme von Waren im Reiseverkehr wurden seit dem 1. Januar 1969 von allen Reisenden Genehmigungsgebühren erhoben. Die Freigrenze für westliche Reisende betrug bei der Einreise zunächst 100 DM, ab 1972 500 DM und ab 1982 1000 DM, die Gebührensätze bewegten sich zwischen 10 und 40% des Wertes (berechnet nach DDR-Preisen). Die Zahlung von Genehmigungsgebühren ließ sich durch Paketversand, soweit er in Betracht kam, vermeiden. In den 80er Jahren sollen die durchschnittlichen Jahreseinnahmen nach jetzt verfügbaren DDR-Statistiken bei 3,4 Mio DM gelegen haben; der Betrag erscheint unerwartet hoch. Die Gesamteinnahmen der DDR hätten dann eine Größenordnung bis zu 50 Mio DM erreicht.

Ordnungsstrafen und Kautionszahlungen im Reiseverkehr sind nur erfaßt, soweit sie durch DM-Überweisungen auf ein Freikonto der DDR beglichen wurden, das waren zuletzt zwischen 1 und 2 Mio DM pro Jahr. Das Mehrfache dieses Betrages dürfte in bar kassiert worden sein; wenn man dafür einen

Jahresbetrag von 5 Mio DM ansetzt, kommt man auf Gesamteinnahmen über einen Zeitraum von mehr als 30 Jahren zwischen 100 und 200 Mio DM.

5. *Mindestumtausch*

Während Straßenbenutzungsgebühren und Steuerausgleichsabgabe den Berlin-Verkehr am stärksten belasteten, war der verbindliche Mindestumtausch, der am 1. Dezember 1964 eingeführt und im Westen „Zwangsumtausch“ genannt wurde, das spürbarste Hemmnis des Reiseverkehrs in die DDR. Der Standardumtauschsatz betrug zunächst 5 DM/Tag, für Westberliner 3 DM; Rentner und Jugendliche bis 15 Jahren waren befreit. Zum 20. Juni 1968 wurde der Satz auf 10 DM erhöht, beim Tagesaufenthalt in Ostberlin auf 5 DM. Eine politisch heikle Erhöhung folgte am 15. November 1973 (20/10 DM/Tag, keine Befreiung der Rentner) und machte den Mindestumtausch zum kontinuierlichen Reizthema der innerdeutschen Beziehungen. Nach intensiven Verhandlungen folgte ein Jahr später eine halbe Rücknahme (13,-/6,50 DM); die Rentner wurden wieder befreit. 1980 wurde der Mindestumtausch ein letztes Mal auf einheitliche 25 DM erhöht, Rentner hatten 15 DM zu tauschen, Jugendliche bis zum vollendeten 14. Lebensjahr blieben befreit. Gleichzeitig wurden die Verwendungsmöglichkeiten der eingetauschten Markbeträge enger, weil die Deutsche Reichsbahn Rückfahrkarten nach Westdeutschland nur noch gegen DM verkaufte.

Weil die Zahl der Reisenden nicht genau bekannt war und die Dauer ihres Aufenthalts in der DDR noch weniger, waren die westlichen Schätzungen des Devisenaufkommens aus dem Mindestumtausch mit einem erheblichem Unsicherheitsfaktor belastet. Es stellt sich jetzt heraus, daß sie überhöht waren. Nach der DDR-Statistik erreichte die Jahresrate 1972 mit 217,8 Mio DM einen ersten Höhepunkt, fiel dann zwischen 1973 und 1980 auf durchschnittlich 170 Mio DM ab und kletterte danach über die 300 Mio DM-Marke. Die Einnahmen der DDR zwischen 1970 und 1989 betragen 4,3 Mrd DM; schätzt man für 1965–1969 einen Betrag zwischen 100 und 200 Mio DM hinzu, kommt man auf Gesamteinnahmen von knapp 4,5 Mrd DM.

Der Mindestumtausch war kein reiner Transfer wie die Gebühren und Abgaben, weil die Reisenden eine Gegenleistung im Verhältnis 1:1 in Mark der DDR erhielten. Wegen dieses Gegenwertes erwies sich auch eine erwogene Pauschalierung als nicht realisierbar. Weil der Mindestumtausch den Bedürfnissen der meisten Besuchsreisenden nicht entsprach – sie wurden von ihren Verwandten und Freunden aufgenommen und betreut und brauchten daher wenig Mark der DDR –, wirkte er als Dämpfer des westlichen Reiseverkehrs und störte deshalb empfindlich die auf mehr Kommunikation bedachte Deutschlandpolitik. Jede Erhöhung war ein Politikum erster Ordnung, die daraus folgenden Auseinandersetzungen haben die Beziehungen zur DDR über viele

Jahre erheblich belastet. Wahrscheinlich sind die jeweiligen Kompromisse nicht ohne Kompensationen erreichbar gewesen. Für die DDR waren die 4,5 Mrd DM aus dem Mindestumtausch eine Deviseneinnahme von beachtlichem Gewicht. Aber es ist zu vermuten, daß bei den Erhöhungen, die offiziell mit dem Kaufkraftverlust der DM begründet wurden, politische Überlegungen an erster Stelle gestanden haben; fiskalisch konnten Erhöhungen des Mindestumtauschs, wie sich nach 1975 gezeigt hat, sogar zu Einnahmeverlusten führen. Es spricht viel dafür, daß die SED-Führung den Mindestumtausch in erster Linie als Steuerungsinstrument gegen den Reiseverkehr der Westdeutschen und Westberliner angesehen und damit auch einen begrenzten Erfolg gehabt hat.

II. *Transferleistungen der öffentlichen Hand*

Die Transfers der öffentlichen Hand sind in der politischen Diskussion oft so behandelt worden, als würden sie aus freien Stücken gezahlt. Zahlungen mit unmittelbaren wirtschaftlichen Gegenleistungen, die über Verrechnungskonten des innerdeutschen Handels (Unterkonto 3 oder Konto S) liefen, wurden uneingeschränkt als Transfers behandelt. Man übersah auch, daß viele öffentliche Transfers keine originären Zahlungen waren, sondern lediglich individuelle Abgaben und Gebühren ablösten, die zuvor schon zum größeren Teil erstattet worden waren. Soweit es sich wirklich um „freie“ Zahlungen handelte, wurde nicht nachgefragt, welche politischen Zwecke sie notwendig oder ratsam gemacht hatten und wie es um das Kosten-Nutzen-Verhältnis bestellt war.

1. *Zahlungen für Dienstleistungen keine Transfers*

Zahlungen der öffentlichen Hand für Dienstleistungen der DDR liefen in der Regel über den innerdeutschen Handel und verschafften der DDR Gegenwerte in VE. Sie fielen im wesentlichen in drei Komplexen an:

- Zahlungen des Landes Berlin an die DDR für die Abnahme von Bauschutt, Abfall und die Nutzung von U-Bahn-Strecken (über Unterkonto 3) und für die Abnahme von Abwässern (über Konto S); daneben gab es einige Berliner Zahlungen für Gebietsaustausch, die in DM geleistet wurden;
- Zahlungen der Deutschen Bundesbahn für den Saldenausgleich mit der Deutschen Reichsbahn (U 3) bis 1973; nach 1973 hatte die Deutsche Reichsbahn wegen der Verlagerung der Verkehrsströme erhebliche VE-Zahlungen zu leisten;
- Zahlungen der Deutschen Bundespost.

Den Hauptposten bildete die Postpauschale für Mehrleistungen der Deutschen Post der DDR im innerdeutschen Post- und Telefonverkehr:

1967–1976	30 Mio VE/Jahr
1977–1982	85 Mio VE/Jahr
1983–1990	200 Mio VE/Jahr.

Die Zahlungen liefen über U 3. Daneben wurden seit 1976 kleinere Pauschalen für den Posttransit und den Fernmeldetransit nach Berlin (West) über Konto S gezahlt. Ab 1985 gab es Zahlungen für Investitionen bzw. Betriebskosten einer digitalen Richtfunkverbindung und einer Glasfaserstrecke nach Berlin (West). Diese Zahlungen liefen – mit Ausnahme der Investitionsbeteiligung, die in DM gezahlt wurde – über Konto S, ebenso die Abgeltung der Mehrleistungen der DDR-Post im Post- und Fernmeldetransit in dritte Staaten nach internationalen Sätzen.

Alle oben genannten Zahlungen der öffentlichen Hand hatten einen „kommerziellen“ Charakter, ihnen standen unmittelbare wirtschaftliche Gegenleistungen der DDR gegenüber. Daß sie gleichwohl als Transfers angesehen wurden, hatte einen einfachen Grund: anders als private Unternehmen stand die öffentliche Hand latent im Verdacht, weich zu verhandeln und der DDR aus politischen Gründen entgegenzukommen. Diese generelle Unterstellung dürfte nicht haltbar sein.

Die Zahlungen des Landes Berlin setzten sehr früh ein und hatten, soweit bekannt, keinen anderen Gegenstand als die in Frage stehenden Leistungen der DDR. Auch andere Bundesländer haben ihren Müll in DDR-Deponien abgelagert. Der Senat hatte allerdings kaum eine Alternative, als mit der DDR abzuschließen, um seine Entsorgungsprobleme zu lösen. Daraus ergab sich eine Monopolstellung der Gegenseite. Gleichwohl zeigen sich bis heute keine Anhaltspunkte dafür, daß die vereinbarten Entgelte angesichts der komplizierten Lage unangemessen hoch waren und aus politischen Gründen überzahlt wurden.

Die Zahlungen im Bereich der Eisenbahnen waren von vornherein politischen Einflüssen entzogen, weil sie sich aus international geregelten Abrechnungsverfahren zwischen den Bahnverwaltungen ergaben und keinen Verhandlungsspielraum enthielten.

Die Deutsche Bundespost hat sich stets dem Verlangen der DDR widersetzt, den bilateralen Verkehr nach internationalen Sätzen abzurechnen, auch als die DDR nach dem Grundlagenvertrag dem Weltpostverein und der Internationalen Fernmeldeunion beigetreten war; nach internationalen Sätzen wurde nur der Post- und Fernmeldetransit in dritte Staaten abgerechnet. Die Festsetzung der Postpauschale, die unbestreitbare Mehrleistungen der DDR-Post wegen des beträchtlichen Überhangs im Paket- und auch im Telefonverkehr abgelten sollte, wurde damit zur „Verhandlungssache“. Die Deutsche Bundespost, die ihre Verhandlungen in eigener Regie führte, nimmt für sich in Anspruch, die Ausgangsforderungen der DDR-Post, die von den internationalen Sätzen ausgingen, durchweg auf weniger als die Hälfte heruntergehandelt zu haben.

Entsprechend günstig werden auch die Verhandlungsergebnisse für die kleinen Pauschalen und die Zahlungen für Richtfunkstrecke und Glasfaserkabel bewertet. Die Deutsche Bundespost war auf ein wirtschaftlich vertretbares Ergebnis schon deshalb angewiesen, weil sie die Zahlungen aus ihrem eigenen Haushalt leisten mußte und im Verkehr mit der DDR nur die niedrigeren Inlandsgebühren einnahm. Darüberhinaus setzte sie bei den jeweiligen Abschlüssen zahlreiche Verbesserungen durch (Schaltung zusätzlicher Telefonleitungen, Verkürzung der Postlaufzeiten u. a. m.), die nicht nur politisch erwünscht waren, sondern auch ihre Einnahmen erhöhen sollten. Die Steigerung der Postpauschale von 30 über 85 auf 200 Mio VE ergab sich weniger aus der Verkehrs- als aus der Kostenentwicklung und aus dem Umstand, daß es gelungen war, die erste Pauschale sehr niedrig zu halten. Ein wichtiger interner Orientierungspunkt für die Deutsche Bundespost war, den Pauschalanteil für den Paket- und Telefonverkehr die Hälfte der entsprechenden eigenen Gebühreneinnahmen nicht übersteigen zu lassen.

Diese Maßstäbe sind bei den Verhandlungen über alle drei Postpauschalen durchgehalten worden. In der letzten Verhandlungsrunde 1983 war der Druck der DDR-Seite am stärksten; ein Vertreter der Koko saß mit am Verhandlungstisch, und F.J. Strauß unterstützte öffentlich die Erhöhungswünsche der DDR. Die schließlich ausgehandelte dritte Postpauschale von 200 Mio VE (1983–1990) blieb aber immer noch unter der Hälfte der internationalen Abrechnungssätze und damit im Rahmen.

Es dürfte daher bei keinem der drei Dienstleistungskomplexe der öffentlichen Hand Anlaß bestehen, die geleisteten VE-Zahlungen als wirtschaftlich nicht gerechtfertigt anzusehen, sie deshalb aus dem Zusammenhang des idH zu lösen und als Transfers zu behandeln. Auszunehmen davon wäre allenfalls die 1971 vereinbarte nachträgliche Abgeltungszahlung von 250 Mio VE für Mehrleistungen der DDR-Post in der Zeit zwischen 1948 und 1966. Die Deutsche Bundespost weigerte sich, die ex post geltendgemachten Ansprüche der DDR-Post zu akzeptieren und aus ihrem Haushalt zu bezahlen. Der Betrag ist dann aus dem Bundeshaushalt gezahlt worden.

Mit der Betonung des kommerziellen Charakters wird nicht unterstellt, die Abmachungen des Berliner Senats und der Deutschen Bundespost hätten außerhalb aller politischen Zusammenhänge gestanden. Ein wichtiges Politikum war schon die befriedigende formelle Behandlung von Berlin (West). Die Einbeziehung von Berlin (West) in die Postvereinbarungen hat die Verhandlungen zeitweise stark belastet. Mit der dritten Postpauschale, die unmittelbar vor dem Nachrüstungsbeschluß des Deutschen Bundestages vereinbart wurde, sollte auch ein Zeichen für die Zukunft gesetzt werden. Es war aber mehr die Tatsache des Abschlusses als dessen Höhe, die den politischen Charakter ausmachte.

2. *Transfers für humanitäre Bemühungen*

Die als „Kirchengeschäfte B“ bekanntgewordenen Transfers waren von Zweckbestimmung und Finanzierung her uneingeschränkt Leistungen der Bundesregierung. Da sie 1964 aus politischen und praktischen Gründen nicht direkt abgewickelt werden konnten, haben EKD und Diakonisches Werk auf Wunsch der Bundesregierung ihre Erfahrungen mit den schon laufenden Kirchengeschäften A eingebracht und ihre (unentgeltlichen) Dienste für die Durchführung der Warentransfers der Kirchengeschäfte B zur Verfügung gestellt. Diese Bereitschaft hat ihnen nach der Wiedervereinigung sehr geschadet und viele Verdächtigungen eingetragen.

Nachdem die Freikäufe Anfang der 60er Jahre zunächst im kirchlichen Bereich zugunsten von verhafteten Pastoren und Kirchenmitarbeitern begonnen hatten, eröffnete sich bald die generelle Möglichkeit, mit wirtschaftlichen Gegenleistungen die Freilassung von in der DDR Inhaftierten und deren Übersiedlung in den Westen, wenn von ihnen gewünscht, zu erreichen. Nach einigen irregulären Vorläufen, bei denen auch Bargeld im Spiel war, wurde 1964 von der Bundesregierung ein zweispuriges System etabliert. Ein Beauftragter der Bundesregierung verhandelte mit Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Vogel über die freizulassenden Personen; 1977 wurde ein einheitlicher Preis von 95 847,- DM für jede Freilassung fixiert. Der sich aus den Verhandlungen periodisch ergebende Leistungsbetrag wurde den Vertretern des Diakonischen Werkes vorgegeben, die daraufhin in dieser Höhe mit Koko die von der DDR gewünschten Waren vereinbarten. Diese Waren – bald nur noch Erdöl, Kupfer, Industriediamanten und Silber, also international handelbare Rohstoffe und Börsenwaren – wurden von westdeutschen Vertrauensfirmen des Diakonischen Werkes gekauft, von der EKD aus Bundesmitteln bezahlt und der DDR zur Verfügung gestellt. Wie man heute weiß und immer schon vermuten konnte, sind sie von Koko zum größten Teil zu Devisen gemacht worden.

Von 1964 bis 1990 wurden in diesem Verfahren 34 000 Häftlinge freigekauft und 250 000 Personen im Wege der sog. Familienzusammenführung – der Begriff wurde oft großzügig verwendet – die Übersiedlung in den Westen ermöglicht. Aus dem Haushalt des gesamtdeutschen, später innerdeutschen Ministeriums Titel 685 21 sind dafür insgesamt 3,4 Mrd DM mit tendenziell ansteigenden Jahresraten gezahlt worden. Sie begannen 1964 mit 37 Mio DM, lagen bis 1975 unter 100 Mio DM, bis 1983 zwischen 100 und 170 Mio DM und danach zwischen 200 und 400 Mio DM.

Umfang und Modalitäten der humanitären Bemühungen, wie sie etwas euphemistisch genannt wurden, waren vor der Wiedervereinigung trotz aller Geheimniskrämerei nicht ganz verborgen geblieben. Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Vogel galt als „Wundarzt der Nation“ und wurde für das Bundesverdienstkreuz vorgeschlagen. Erst nachdem Einzelheiten über die Rolle der Stasi, der Koko,

der evangelischen Kirche und über die Warentransfers bekannt geworden sind, entzündete sich innenpolitischer Streit. Eine überzeugende Alternative zur Politik der humanitären Bemühungen ist dabei auch im nachhinein nicht erkennbar geworden. Für die praktische Durchführung hätte man sich wahrscheinlich effektivere Lösungen vorstellen können. Was die finanziellen Leistungen angeht, so schließt schon die Natur des Geschäfts den Maßstab der Angemessenheit aus. Bemerkenswerterweise erreichten die Zahlungen ihre Höhepunkte erst ab 1984; auf den Zeitraum 1984–1989 entfällt fast die Hälfte aller Zahlungen. Die Spekulation liegt nahe, die DDR habe in diesen Jahren wegen ihrer wachsenden Devisennöte den Menschenhandel durch willkürliche Verhaftungen und strengere Bestrafungen forciert. Wahrscheinlicher ist, daß in der DDR-Bevölkerung die Unzufriedenheit über die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse wuchs und von vielen jeder Weg akzeptiert wurde, um aus der DDR herauszukommen.

Die SED-Führung hatte keine Veranlassung, ihre unzufriedenen Bürger zu halten, zumal sie aus dieser Westwanderung noch Devisen herausschlagen konnte. Der Verlust aktiver Kräfte hat die DDR gleichwohl geschwächt, und trotz aller Geheimhaltung belastete der Menschenhandel das internationale Ansehen der DDR und zersetzte im Inneren Staatsbewußtsein und Staatsautorität. Für die Bundesregierung waren diese Effekte nebensächlich; ihr ging es um die menschlichen Einzelschicksale. Es lag keineswegs in ihrer Absicht, die DDR leerzukaufen.

3. *Pauschalzahlungen*

Die Pauschalzahlungen der Bundesregierung waren für die Kritik ein beliebtes Beispiel der unangebrachten Freigebigkeit der Bundesregierung gegenüber der DDR. „Pauschal“ wurde mit großzügig oder gar verschwenderisch übersetzt.

Transitpauschale

Das Transitabkommen vom 17. Dezember 1971 brachte für den Transitverkehr von und nach Berlin weitgehende Absicherungen und Erleichterungen. Um die Verkehrsabwicklung zusätzlich zu beschleunigen und zu vereinfachen, übernahm die Bundesregierung in Art. 18 des Transitabkommens die Zahlung der bis dahin individuell erhobenen Abgaben an die DDR (Straßenbenutzungsgebühren, Visagebühren und Steuerausgleichsabgabe), und zwar nicht durch eine spitze Abrechnung, sondern in pauschalierter Form für eine mehrjährige Periode, was die Vorausschätzung zukünftiger Entwicklungen erforderlich machte.

Die vier nach Art. 18 des Transitabkommens ausgehandelten Transitpauschalen setzten folgende jährliche Zahlungen fest:

-
- 234,9 Mio DM (1972–1975)
 - 400,0 Mio DM (1976–1979)
 - 525,0 Mio DM (1980–1989) sowie
 - 860,0 Mio DM (1990–1999).

Innerhalb der Pauschalen entfielen, jeweils leicht variierend, auf die Abgeltung der Straßenbenutzungsgebühren mehr als 40 %, auf die Steuerausgleichsabgabe ein gutes Drittel und auf die Visagebühren ein knappes Viertel des Gesamtbetrages.

Die Transitpauschale war in freier DM zu zahlen. Die DDR hatte 1971 eine Zahlung in VE abgelehnt, weil es sich nicht um kommerzielle Zahlungen handele, sondern um die Ablösung von Abgaben und sie diese – ein schwer zu widerlegendes Argument – auch bisher in DM von den einzelnen Verkehrsteilnehmern kassiert habe. Mit der Transitpauschale begannen die freien DM-Zahlungen der öffentlichen Hand an die DDR, die – sieht man von kleineren Barzahlungen bei den Freikäufen ab – bis dahin undenkbar gewesen waren.

Die Pauschalierung und ihre Elemente waren durch das Viermächteabkommen vorgegeben. Schon deshalb konnte die DDR bei den Verhandlungen über das Transitabkommen nicht zum Verzicht auf eine der existenten Abgaben bewegt werden, die sie unbeeindruckt von westlichen Protesten bereits vor der Pauschalierung individuell kassiert hatte. Der generelle Vorwurf, diese Abgaben hätten nicht staatlich sanktioniert werden dürfen, wirkt selbst aus heutiger Sicht weltfremd. Problematisch war allerdings die Steuerausgleichsabgabe, weil der Anlaß für ihre Erhebung durch die Änderung des Inlandsbegriffs in der bundesdeutschen Steuergesetzgebung inzwischen ausgeräumt war. Die DDR hielt gleichwohl an der Steuerausgleichsabgabe fest und sah in ihr wohl eine Art Schmerzensgeld für zweierlei: daß sie einen international garantierten Berlinverkehr über ihr Territorium mit einem Status hinnehmen mußte, der ihre Souveränität beschränkte und Interventionsmöglichkeiten weitgehend ausschloß, und daß sie an diesem Verkehr wirtschaftlich nicht beteiligt war.

Art. 18 des Transitabkommens definierte als Gegenstand der Pauschale in enger Anlehnung an das Viermächteabkommen „Abgaben, Gebühren und andere Kosten, die den Verkehr auf den Transitwegen betreffen, einschließlich der Instandhaltung der entsprechenden Wege, Einrichtungen und Anlagen, die für diesen Verkehr benutzt werden“. Diese Definition war verunglückt, weil „Kosten . . . der Instandhaltung“ nicht Gegenstand einer Pauschalzahlung sein, sondern höchstens deren Zweckbestimmung beschreiben können. Eine konkrete Zweckbindung aber hatten die DDR-Einnahmen vorher auch nicht gehabt; allenfalls konnte man unterstellen, die Gegenwerte aus den Straßenbenutzungsgebühren würden für den Straßenunterhalt verwendet. Daß keine eindeutige und wirksame Zweckbindung der Transitpauschale ausgehandelt

werden konnte – auch nicht für den Anteil der Straßenbenutzungsgebühren –, war bedauerlich, aber aus der Vorgeschichte und aus der Verhandlungssituation von 1971 erklärlich. Die unklare Vertragslage hat sehr bald zu Auseinandersetzungen darüber geführt, wer die Kosten für die dringend notwendige Grunderneuerung der Transitautobahnen und anderer Transitwege zu tragen hätte. Die DDR verstand unter Instandhaltung ausschließlich die laufende Unterhaltung mit allenfalls kleineren Reparaturen. Um nicht den Erfolg des Transitregimes aufs Spiel zu setzen, sah sich die Bundesregierung später zu Zahlungen für Verkehrsinvestitionen zusätzlich zur Transitpauschale genötigt.

Die Pauschalierung war der Idee nach eine rechnerische Ablösung von Individualzahlungen und ließ deshalb eigentlich keinen Platz für politische Einflüsse. Diese Annahme erwies sich als theoretisch, weil in die Festsetzung der Pauschale mehrere Unsicherheitsmomente hineinspielten. Es mußte prognostisch die Verkehrsentwicklung mehrerer Jahre vorausgeschätzt werden. Hinzukam die Berücksichtigung von evtl. Gebührenerhöhungen nach Maßgabe der Inflationsrate. Außerdem war die Erhebung einzelner Bestimmungskriterien sehr kompliziert, besonders bei den Straßenbenutzungsgebühren. Der 1975 bei der Festsetzung der zweiten Pauschale unternommene Versuch, eine nachträgliche Korrekturmöglichkeit anhand der tatsächlichen Verkehrsentwicklung zu schaffen, war nicht erfolgreich, weil es nicht gelang, die statistischen Erhebungen beider Seiten in Übereinstimmung zu bringen.

Wegen solcher Unschärfen und subjektiven Spielräume bot sich die Transitpauschale als Vehikel für Kompensationszahlungen an, und so dürften denn bei ihrer Festsetzung in zunehmendem Maße politische Einflüsse wirksam geworden sein. Schon die zweite Pauschale (1976–1979), vor allem aber die dritte (1980–1989) gehörte zu umfangreichen Verhandlungspaketen, in denen gleichzeitig Verkehrsprojekte, Einschüsse der DDR in den Sperrkontentransfer u. a. vereinbart wurden. Die Vereinbarung der letzten Pauschale am 5. Oktober 1988 zeigte deutlich deren politischen Charakter. Schon formal weist sie Merkwürdigkeiten auf. Sie wurde mit dem Verkehrsministerium der DDR vereinbart, nicht mehr mit dem Finanzministerium wie zuvor. Ferner sollten Teilbeträge von je 30 Mio DM jährlich als Beitrag der Bundesregierung zu den vereinbarten Baumaßnahmen für den Südübergang Berlin angesehen bzw. von der DDR für die Grunderneuerung von bestimmten Transitautobahnstrecken bis 1999 verwendet werden. Diese Verquickung der Transitpauschale mit der Finanzierung von Baumaßnahmen macht deutlich, daß die Pauschale hier nicht mehr nur von ihrer vertraglichen Definition her verstanden, sondern darüberhinausgehend als politisches Finanzierungsinstrument eingesetzt wurde. Genau diese Einschätzung bestimmte damals auch die Reaktion der westdeutschen Öffentlichkeit.

Die theoretisch interessante Frage, wie hoch denn die einzelnen Transitpauschalen nach ihrer vertraglichen Definition hätten ausfallen dürfen, läßt sich

ohne Kenntnis der Akten beider Seiten und der komplizierten Erhebungsdaten des Berlinverkehrs nicht zuverlässig beantworten. Wahrscheinlich war die erste Pauschale etwas knapp, weil die Dynamik des neuen, abgesicherten und nicht mehr gestörten Berlinverkehrs von beiden Seiten zunächst unterschätzt worden war. Die zweite Pauschale dürfte mit 400 Mio DM in der Tendenz noch den Kriterien des Art. 18 des Transitabkommens entsprochen haben. Die Erhöhung auf 525 Mio DM in der dritten Pauschale ließ sich allein mit der Verkehrsentwicklung auch unter Berücksichtigung der langen Laufzeit wohl nicht mehr begründen. Die letzte, kaum mehr zur Wirkung gekommene Transitpauschale war mit Sicherheit überhöht. Die jeweiligen Bundesregierungen haben weder 1978 noch 1988 aus diesem Tatbestand einen Hehl gemacht und offen von „politischen Preisen“ gesprochen. Über der interessanten und noch offenen Frage, wofür hier politisch überzahlt wurde, darf aber nicht vergessen werden, daß es dabei nur um einen Bruchteil der Zahlungen ging und daß die ganz überwiegende Maße der mit der Transitpauschale transferierten DM bestimmungsgemäß der Abgeltung der DDR-Abgaben im Berlinverkehr gedient hat.

Von 1972 bis 1989 sind der DDR durch die Zahlung der Transitpauschale 7.789,6 Mio DM zugeflossen. Die letzte Pauschale ist nur noch mit einer einmaligen Zahlung von 860 Mio DM für 1990 an die damalige DDR-Regierung wirksam geworden.

Für die DDR waren die schnell steigenden Einnahmen aus dem anschwellenden Berlinverkehr ein hochwillkommener Devisenzufluß. Da sie kaum Devisen einsetzen mußte und auch nur maßvoll Mark der DDR für die Instandhaltung und den Betrieb der Transitwege ausgab, sieht man von dem aufwendigen Kontroll- und Sicherheitsapparat ab, hatten diese Einnahmen einen hohen Nutzeffekt. Daß sie durch die Pauschalierung außerdem langfristig und berechenbar gemacht wurden, kam den Bedürfnissen der Planwirtschaft entgegen. Die Pauschale hatte noch den weiteren Vorzug, daß sie die internationale Kreditfähigkeit der DDR erhöhte: allgemein als Ausweis einer verlässlichen DM-Einnahmequelle und, bei den Straußschen Milliardenkrediten, sogar als konkrete Kreditsicherheit.

Strassenbenutzungsgebührenpauschale

1979 wurden zur Flankierung eines Kraftfahrzeugsteuerbefreiungsabkommen für LkW und Omnibusse auch die Straßenbenutzungsgebühren für Pkw außerhalb des Berlinverkehrs pauschaliert. Die Pauschalierung erleichterte die Abfertigung, brachte aber vor allem eine finanzielle Entlastung der Reisenden und sollte damit den Reiseverkehr in die DDR stimulieren. Die für 1979 geschätzten individuell erhobenen Einnahmen der DDR lagen bei 40 Mio DM. Die Pauschale wurde für 10 Jahre (1980–1989) auf jährlich 50 Mio DM festgesetzt. Mit dem höheren Ansatz sollte der zu erwartenden Verkehrszunahme und auch dem Ausschluß von Gebührenerhöhungen über

10 Jahre Rechnung getragen werden. Unmittelbar nach Wirksamwerden der Pauschalierung brach der Pkw-Verkehr in die DDR jedoch ein, als die DDR 1981 den Mindestumtausch erhöhte. Er hat sich von diesem Rückschlag erst allmählich erholt; 1988 lag die Zahl der einfahrenden Pkw nur geringfügig über der des Jahres 1979. Die sich daraus ergebende Überzahlung war politisch nicht gewollt, sondern das typische Risiko einer langfristigen Pauschale. Daß 1988 die immer noch überhöhte Pauschale in einer vorgezogenen Regelung um weitere 5 Mio DM für den folgenden 10-Jahreszeitraum (1990–1999) aufgestockt wurde, läßt sich nur mit politischen Absichten erklären. Ende 1989 wurden dann alle Vorausschätzungen des Pkw-Verkehrs durch die politische Entwicklung über den Haufen geworfen.

Insgesamt sind der DDR bis 1989 durch die Straßenpauschale 500 Mio DM zugeflossen. Die neue Pauschale von 55 Mio DM ist für 1990 ebenso wie die neue Transitpauschale nur einmal gezahlt worden.

4. *Investitionsbeteiligungen*

Die Weigerung der DDR, notwendige Rekonstruktions- und Ausbaumaßnahmen für die Transitwege nach Berlin auf eigene Rechnung und unter Verwendung der Transitpauschale vorzunehmen, stellte die Bundesregierung vor ein oben schon angedeutetes Dilemma. Die durch das Transitabkommen geschaffenen Statusvorteile des Berlinverkehrs drohten durch die Unzulänglichkeit der Verkehrswege nicht zur Entfaltung zu kommen. Unter dem Zwang, für einen schnell wachsenden Verkehr die erforderlichen Verkehrswege zu sichern, hat sich die Bundesregierung ab 1975 zu entsprechenden Investitionen in der DDR bereitgefunden. Der Entschluß wurde dadurch erleichtert, daß es immer schon vereinzelte Äußerungen über eine allgemeine Solidaritätspflicht des Westens gegeben hatte, den Menschen in der DDR bzw. dem zweiten deutschen Staat durch Investitionen in Ostdeutschland zu helfen. Zu einem so weitgespannten Hilfsprogramm ist es nicht gekommen. Die realen Investitionsbeteiligungen blieben auf Baumaßnahmen zugunsten des Berlinverkehrs beschränkt; auch die später hinzukommenden kleineren Umweltprojekte hatten einen Bezug auf Berlin (West) oder auf das Bundesgebiet.

Die Zahlungen beliefen sich bis 1989 auf insgesamt 2.437,7 Mio DM mit sehr unregelmäßig verteilten Jahresraten. Sie begannen 1976 mit 46 Mio DM, erreichten ihre Höhepunkte 1979 mit 566 Mio DM und 1981 mit 454,6 Mio DM und waren im Jahre 1988 wieder auf 25 Mio DM abgesunken. Die 1988 im Rahmen der letzten Transitpauschale vereinbarten Straßenbaumaßnahmen sind unter den vorausgesetzten Bedingungen nicht mehr realisiert worden.

Die Investitionsbeteiligungen waren nur bedingt als Transfers anzusehen. Die DDR mußte für die DM-Zahlungen wirtschaftliche Gegenleistungen in Form von Baumaßnahmen erbringen, allerdings auf ihrem eigenen Territorium;

Übersicht über die Investitionsprojekte (in Mio DM)

Autobahnen			
Grunderneuerung	AB Berliner Ring-Helmstedt	(1976–1979)	262,1
Neubau	AB Zarrentin- Stolpe-Süd	(1979–1982)	1200,0
Ausbau	AB Wartha – Eisenach	(1980–1984)	268,0
Grunderneuerung	AB Triptis – Hirschberg	(1986–1988)	148,0
			1.878,1
Eisenbahn			
Baumaßnahmen in Berlin		(1976–1977)	44,6
Baumaßnahmen nahe Berlin		(1981–1983)	89,0
			133,6
Wasserstraßen			
Ausbau Mittellandkanal		(1979–1984)	270,0
Öffnung Teltowkanal		(1979–1981)	70,0
			340,0
Umweltprojekte			
Berliner Gewässer		(1983–1985)	68,0
Röden		(1984–1987)	18,0
			86,0

in gewissem Umfang bezog sie auch vereinbarungsgemäß Material im idH oder beschäftigte – beim Bau der Werrabrücke für das Autobahnprojekt Wartha – westdeutsche Subunternehmer. In der Terminologie der DDR handelte es sich um sog. Binnenexporte. Geschäfte dieser Art hätten wegen ihres kommerziellen Grundcharakters auch über den idH abgewickelt werden können, wie das noch 1964 beim Bau der Saalebrücke geschehen war. Die DDR war daran aber Mitte der 70er Jahre aus naheliegenden Gründen nicht mehr interessiert. Sie setzte Zahlung in DM durch und stürzte damit endgültig ein Tabu, das mit der Transitpauschale schon ins Wanken geraten war. Die damalige Bundesregierung hielt die Abkehr vom VE-Prinzip angesichts der übrigen großen Devisenzuflüsse der DDR für vertretbar. Nach diesem Präjudiz mußten in Folge auch kleinere Investitionsbeteiligungen der Energiewirtschaft (Erdgas- und Stromleitung nach Berlin) und der Deutschen Bundespost (digitale Richtfunkstrecke und Glasfaserkabel nach Berlin) ungeachtet ihres kommerziellen Charakters in DM bezahlt werden. Diese Entwicklung hat aber den Status des idH nicht ernsthaft beschädigt, weil sie auf diese peripheren Sondertatbestände beschränkt blieb.

Daß die Investitionsbeteiligungen der Bundesregierung generell als „politische Zahlungen“ verdächtigt wurden, hatte verschiedene Gründe. Die Angemessenheit der Preise war außerordentlich schwierig zu beurteilen. Die DDR konnte

ihre Ausgangsforderungen sinnvollerweise kaum auf der Basis von Material- und Dienstleistungspreisen der DDR kalkulieren, weil diese in Höhe und Struktur nicht zuletzt wegen des Effektivitätsrückstandes mit westdeutschen Daten nicht vergleichbar waren. Sie hat sich um eine Kalkulation auf DM-Basis anhand westlicher Veröffentlichungen über vergleichbare Bauprojekte bemüht. Das westdeutsche Angebot basierte auf einer überschlägigen Kostenkalkulation auf der Basis westdeutscher Preise, die aber deshalb vage bleiben mußte, weil keine detaillierten Planungsunterlagen zur Verfügung standen und nicht einmal Ortsbesichtigungen möglich waren. Phantomkalkulationen auf beiden Seiten mußten zu Preisverhandlungen wie beim Teppichhandel führen – ähnlich wie bei der Postpauschale. Die DDR befand sich hier jedoch in einer günstigeren Verhandlungsposition. Während sie bei den Postverhandlungen kaum wirksame Druckmittel besaß, konnte sie bei den Baumaßnahmen wegen ihres begrenzten Eigeninteresses ihre Trümpfe ausreizen. Die Bundesregierung andererseits stand wegen der Bedürfnisse des Transitverkehrs und der drängenden Wünsche des Senats von Berlin unter erheblichem Erfolgszwang. Im Rahmen dieser Expertise kann auf die Besonderheiten der einzelnen Projekte und deren Problematik nicht eingegangen werden. Es fällt nur auf, daß sie regelmäßig Bestandteil eines politischen Paketes waren und auch hier – wie bei der Transitpauschale – zunehmend von politischen Preisen gesprochen wurde. Noch mehr als bei den wenigstens theoretisch nachrechenbaren Pauschalen wird es aber auch nach Einsicht in alle Unterlagen schwierig zu beurteilen sein, wieweit Investitionsbeteiligungen überzahlt worden sind.

2. Teil: Die Bedeutung der innerdeutschen Transfers

Auch wenn bis zur Öffnung der Akten und Archive manche Fragen offen und der späteren historischen Forschung überlassen bleiben müssen, so lassen sich doch heute schon die Größenordnungen und Proportionen der innerdeutschen Transfers übersehen, ihre politische Rolle in den innerdeutschen Beziehungen ist abschätzbar und auch, wenigstens in Ansätzen, die wirtschaftliche Bedeutung für die DDR.

I. Zahlenübersicht und Proportionen

Die Größenordnungen der innerdeutschen Transfers werden nachstehend in einem Übersichtsschema zusammengefaßt. Die Werte sind, wie oben dargestellt, von sehr unterschiedlicher Zuverlässigkeit und Genauigkeit; grobe Schätzzahlen sind kursiv ausgewiesen.

Innerdeutsche Transfers bis 1989
(in Mrd. DM)

	Private	Kirchen		öffentliche Hand	
A Solidarleistungen					
Postsendungen	45,0				
Mitnahmen	5,0	Mat. Hilfe	2,5		
Genex	2,6	Genex	0,3	Bargeldhilfe	2,0
Geldgeschenke	10,0	Kirchengesch.	2,8	Med. Hilfe	0,5
	62,6		5,6		2,5
B Transfers an den DDR-Staat					
Straßengebühren	1,0			Transitpauschale	7,8
Visagebühren	0,7			Straßenpauschale	0,5
Steuerausgl.abgabe	0,2			Genehmigungsgeb.	0,3
Andere Abgaben	0,2			Investitionsbet.	2,4
Mindestumtausch	4,5			Freikäufe	3,4
	6,6				14,4
Summe der Solidarleistungen			ca. 70,0		
Summe der Transfers an den DDR-Staat			21,0		

Auf der Geberseite entfallen danach bei den Solidarleistungen von insgesamt rund 70 Mrd DM auf die Privaten mehr als 60 Mrd DM, das sind netto – dh. nach Abzug der indirekten steuerlichen Entlastung von 8,5 Mrd DM – immer noch über 50 Mrd DM. Die Solidarleistungen der Kirchen von brutto 5,6 Mrd DM machen netto – nach Abzug der staatlichen Zuschüsse von 1,6 Mrd DM – rund 4 Mrd DM aus. Die staatlichen Aufwendungen für Direkthilfen an DDR-Bürger in Höhe von 2,5 Mrd DM summieren sich mit den indirekten Leistungen für Steuerbegünstigungen und Zuschüsse auf eine Größenordnung von 12,5 Mrd DM.

Bei den Leistungen an den DDR-Staat erreichen die privaten Zahlungen mit 6,6 Mrd DM rd. 45 % der Leistungen der öffentlichen Hand mit 14,4 Mrd DM; rechnet man die 915 Mio DM für Transitpauschale und Straßenpauschale hinzu, die 1990 unter völlig veränderten Umständen gezahlt wurden, verschieben sich die Relationen nur geringfügig.

Auf der Empfängerseite kamen von den Solidarleistungen etwa 65 Mrd DM den Bürgern der DDR zugute und 5,6 Mrd DM den Kirchen in der DDR. Der DDR-Staat hat bis 1989 21 Mrd DM kassiert; davon entfielen über die Hälfte auf den Berlinverkehr, über 6 Mrd DM auf den innerdeutschen Reiseverkehr und 3,4 Mrd DM auf die Freikäufe. Außerdem hatte die DDR Devisengewinne aus den Kirchengeschäften A und C in Höhe von 2,8 Mrd DM und indirekt auch aus den privaten Solidarleistungen, die über Genex und Intershop liefen.

Im Gesamtvergleich zeigt sich, daß die Solidarleistungen rund dreiviertel aller

Transferleistungen ausmachten – auch noch in den 70er und 80er Jahren. An den DDR-Staat ging ein Viertel der Transferleistungen, davon wiederum wurde ein knappes Drittel von den Privaten aufgebracht. Die staatlichen Transfers an den DDR-Staat waren mit 14,4 Mrd DM nicht wesentlich höher als die Beteiligung der öffentlichen Hand an den Solidarleistungen in Höhe von 12,5 Mrd DM.

II. *Die politische Rolle der Transfers*

Die Solidarleistungen der Privaten und Kirchen hatten kaum politische Motive, sie wurzelten in persönlicher, landsmannschaftlicher oder religiöser Verbundenheit. Sie wirkten aber auch politisch, weil sie nicht nur menschliche Beziehungen über die Grenze hinweg pflegten, sondern zugleich ein nationales Zusammengehörigkeitsgefühl erhielten. Im Fall der Kirchen sicherten Solidarleistungen die materielle Basis für deren Fortwirken in der DDR und damit auch für ein frühes Obdach der Bürgerbewegung. Die Politik sah ihre Unterstützung der Solidarleistungen und ihre eigenen Beiträge immer unter gesamtdeutschen Aspekten, zunächst mit dem operativen Ziel der Wiedervereinigung, später mit dem weiteren Horizont des Offenhaltens der deutschen Frage.

Die Solidarleistungen waren ein Kontinuum aller Phasen der Deutschlandpolitik und haben auch die staatliche Anerkennung der DDR unbeschadet überstanden; die verbesserte innerdeutsche Kommunikation hat ihnen sogar neue Impulse gegeben. Sie waren politisch fast unumstritten ebenso wie der Einsatz der öffentlichen Mittel. Aufkommenden Tendenzen in der Rechtsprechung, die steuerliche Begünstigung einzuschränken, hat der Bundesfinanzhof ein Ende gemacht. Wenn es im Lauf der Zeit gewisse Einsparungen bei den Hilfen für DDR-Besucher im Bundesgebiet gegeben hat, so waren sie eher fiskalisch als politisch motiviert. Es ist auch daran zu erinnern, daß die Bundesregierung noch 1987 ihre Bargeldhilfe großzügig erhöht hat. Gleichwohl waren gewisse Ermüdungserscheinungen bei Ländern und Kommunen in den 80er Jahren nicht zu übersehen.

Für die SED-Führung hatten die Solidarleistungen zwei Seiten mit sehr unterschiedlichen Aspekten.

Wirtschaftlich gesehen leisteten viele einen Versorgungsbeitrag mit indirekt entlastender Wirkung, mehr qualitativ als quantitativ, mehr punktuell als flächendeckend, im Fall der Kaffeerversorgung bei der staatlichen Importplanung sogar mitbedacht. Ähnlich entlasteten kirchliche Einrichtungen wie Krankenhäuser und Altersheime die staatlichen Versorgungsaufgaben. Darüber hinaus profitierte der staatliche Sektor auch mittelbar von den Solidarleistungen, soweit sie über Genex und Intershop liefen oder – wie bei den Kirchengeschäften

A und C – über Rohstofflieferungen realisiert wurden. Selbst der Postverkehr zog noch einen kommerziellen Nebeneffekt in Form der Postpauschale nach sich. Am Staatsapparat vorbei waren im Umgang mit der DDR kaum Dinge zu bewegen, auch keine Solidarleistungen.

Trotz der wirtschaftlichen Vorteile hat die DDR aus politischen Gründen Eindämmungsversuche unternommen. Für die Kirchengeschäfte galten enge Jahresquoten, die nur mühsam ausgeweitet werden konnten. Paketverkehr und Reiseverkehr wurden durch Versand- und Mitnahmebeschränkungen belastet, die nicht nur Sicherheitsgründe hatten. Auch die Einfuhrgenehmigungsgebühren im Reiseverkehr sollten wohl primär eine abschreckende Wirkung ausüben.

Im Ergebnis ließen sich aber die Solidarleistungen schon aus Rücksicht auf die Stimmung in der eigenen Bevölkerung nicht nachhaltig beschneiden. Mit der Zeit überwog wohl auch das Interesse an den wirtschaftlichen Vorteilen, weil man darauf immer stärker angewiesen war. Ein bemerkenswerter Vorgang in diesem Zusammenhang war die Einführung der kleinen Devisenfreiheit 1974. Wenn sie wohl auch in erster Linie eine Anpassung an die veränderte Lage nach der internationalen Anerkennung der DDR war, möglicherweise auch der Legalisierung des schon verbreiteten illegalen DM-Besitzes dienen sollte, so war doch klar absehbar, daß damit nicht nur erhebliche Devisengewinne, sondern auch politisch bedenkliche Nebenwirkungen verbunden waren. Mit dem Ausbau von Intershop zog nun der Abglanz der westlichen Konsumwelt in DDR-eigener Regie unverhüllt ins Land, den bis dahin nur die Westpakete (und das Westfernsehen) in diskreterer Weise verbreitet hatten, und die DM wurde zur zweiten Währung der DDR.

Die Zahlungen an den DDR-Staat beruhten überwiegend auf Zwangsabgaben. Die Privaten hatten die Alternative, sie zu zahlen oder, was viele getan haben, andernfalls auf Reisen in und durch die DDR zu verzichten.

Die Entscheidungsfreiheit der Bundesregierung war sehr viel geringer, nachdem sie zwischenstaatliche Beziehungen zur DDR aufgenommen hatte u. a. mit dem Ziel, den Berlinverkehr zu stabilisieren und den innerdeutschen Reiseverkehr zu stärken. Aus diesen deutschlandpolitischen Zielsetzungen ergaben sich mehr oder weniger zwangsläufig alle staatlichen Zahlungen.

Der größte politische Entscheidungsspielraum bot sich noch bei der ältesten staatlichen Transferzahlung, der für humanitäre Bemühungen. Man hätte sich hier auch eine andere politische Entscheidung vorstellen können, allerdings mit schwerwiegenden Konsequenzen für die betroffenen Menschen.

Im innerdeutschen Reiseverkehr gab es nur Zwangsabgaben, die weit überwiegend von den Privaten getragen wurden. Das staatliche Engagement war hier verglichen mit dem Berlinverkehr aus verschiedenen Gründen geringer. Die

volle Übernahme der Einreisegenehmigungsgebühren im Berliner Besucher- und Reiseverkehr stellte eine politische Sonderförderung Berlins dar. Die Pauschalierung der Straßenbenutzungsgebühren war eine der wenigen politisch zwar nützlichen, aber nicht zwingenden Entscheidungen.

Der Transitverkehr von und nach Berlin war der Kernpunkt des politischen Engagements. Transitpauschale und Investitionsbeteiligungen bildeten mit mehr als 10 Mrd DM den dominierenden staatlichen Transfer; er wäre nicht angefallen, hätte nicht Berlin (West) inmitten des Territoriums der DDR gelegen. Die Abgeltung der DDR-Abgaben durch die Transitpauschale war zwangsläufig und ließ kaum politischen Entscheidungsspielraum. Daß die Einnahmen der DDR aus dem Berlinverkehr so schnell stiegen, war im wesentlichen eine Folge der rasanten Verkehrszunahme, also die Kehrseite eines politischen Erfolges. Auch die Investitionsbeteiligungen waren letztlich zwangsläufig, nachdem es nicht gelungen war (und wohl auch kaum gelingen konnte), die Verwendung der DDR-Einnahmen aus der Transitpauschale zu binden. Über die zwingende Notwendigkeit einiger Baumaßnahmen konnte man seinerzeit geteilter Meinung sein. Aus heutiger Perspektive aber sind alle Maßnahmen Investitionen in Deutschland gewesen und schon dadurch gerechtfertigt.

Wenn politische Kompensationszahlungen für Sonderleistungen der DDR sich in Zahlungen für den Berlinverkehr verborgen haben, so lassen sich Zielrichtung und Höhe solcher Transfers heute noch nicht umfassend aufklären. Die Zweckbestimmung einiger „politischer Preise“ in den sieben innerdeutschen Verhandlungspaketen zwischen 1974 und 1988 ist aber schon mit einiger Wahrscheinlichkeit auszumachen.

Direkte finanzielle Sonderleistungen der DDR hat es in Form des Einschusses in den Sperrkontentransfer gegeben, der 1978 mit 50 Mio DM/Jahr begann, 1982 auf 60 Mio DM und 1985 auf 70 Mio DM erhöht wurde. Dafür ist 1978 möglicherweise die Transitpauschale (und/oder die Investitionsbeteiligung für die Autobahn Hamburg) aufgestockt worden. Es hat den Anschein, daß die DDR zur Rettung des notleidend gewordenen Sperrkontentransfers zugunsten westdeutscher Konteninhaber (zu denen zunehmend Übersiedler aus der DDR gehörten) zu Einschüssen veranlaßt wurde, deren Gegenwert ihr vorher verdeckt zugeführt worden ist. Bei den späteren Einschüssen von 1982 und 1985 verlagerte sich die Gegenleistung auf die Verlängerung des (teilweise reduzierten) Swings, der dadurch im wirtschaftlichen Ergebnis verzinslich wurde – so kann man es jedenfalls interpretieren.

Kompensationen dürfte es auch für die ungeminderte Weiterführung des Reiseverkehrs gegeben haben. Die Valutaaufwendungen der DDR im Ost-West-Reiseverkehr waren für ihre Maßstäbe nicht unerheblich und erhöhten sich laufend. Für die Reisezahlungsmittel hatte sie in den letzten Jahren zwischen 40 und 50 Mio DM/Jahr aufzuwenden. Die Deutsche Reichsbahn

mußte von 1973 bis 1988 im Rahmen des idH 1,6 Mrd VE an die Deutsche Bundesbahn zum Ausgleich von deren Mehrleistungen abführen. Die Tendenz zu Kompensationszahlungen ist offen in einer 1988 getroffenen Vereinbarung zu Tage getreten, den Minussaldo der Deutsche Reichsbahn, wenn er 35 Mio VE/Jahr überstieg, gemeinsam im Verhältnis 50:50 zu tragen (zunächst bis 1992). Möglicherweise hängt auch die im gleichen Jahr vereinbarte überhöhte Transitpauschale mit weiteren Kompensationen in gleicher Richtung zusammen.

Wenn Investitionsbeteiligungen überzahlt worden sind, so offenbar – möglicherweise mit der einen Ausnahme von 1978 – um ihrer selbst willen, nicht für Kompensationszwecke. Die DDR hat hier offenbar ihre gute Verhandlungsposition ausgenutzt und Projekten nur zugestimmt, wenn es sich für sie lohnte.

Bei der Suche nach Kompensationsanlässen darf nicht außer acht bleiben, daß die Formalien der Berlineinbeziehung bzw. der Bezugnahme auf das Transitabkommen viele Verhandlungen kompliziert haben. Letztlich wurden immer Lösungen gefunden, aber die Zugeständnisse der DDR könnten im Ergebnis etwas gekostet haben. Die DDR hat sich zwar nie politische Positionen abkaufen lassen, aber auf dem Feld der diplomatischen Formeln konnte sie Zugeständnisse machen, wenn diese in ihrem Sinn interpretierbar blieben.

III. *Der wirtschaftliche Nutzen für die DDR*

1. *Die Verwendung der Transfers*

Die Transferzahlungen der Privaten und der Bundesregierung an die DDR sind in unterschiedlicher Weise verwertet worden. Wir beschränken uns bei dieser Betrachtung auf den Zeitraum 1971 bis 1989, in dem diese Transfers ihre eigentliche Bedeutung erhielten.

An die „Zahlungsbilanz“ der DDR, also den Planbereich, flossen im Jahresdurchschnitt aus dem Bundeshaushalt und aus dem Mindestumtausch 810,5 Mio DM; hinzu kamen einige kleinere Zahlungen zwischen 50 und 100 Mio DM im Jahr.

*Deviseneinnahmen der Zahlungsbilanz der DDR aus Transferleistungen
(Jahresdurchschnitte in jeweils 4 Perioden in Mio DM)*

	Direktzahlungen aus dem		
	Bundeshaushalt	Mindestumtausch	zusammen
(1971–1975)	234,9	138,2	373,1
(1976–1980)	658,8	160,7	819,5
(1981–1985)	807,3	300,	1107,3
(1986–1989)	624,8	317,1	941,9

Weitere Einnahmen aus Gebühren (Visa, Einreisegenehmigungen, Genehmigungen für mitgeführte Waren und Ordnungsstrafen) haben die durchschnittlichen Jahreseinnahmen um bis zu 10 % erhöht.

Da diese Einnahmen keinen besonderen Zweckbindungen unterlagen, verfügte die Deutsche Außenhandelsbank (DABA) über diese Devisen im Rahmen der Valutapläne der Plankommission, vorzugsweise zur Bedienung der anschwellenden internationalen Verschuldung.

Die Devisenwerte aus den sog. Kirchengeschäften (A, B und C) gingen auf Sonderkonten der Deutschen Handelsbank (DHB), die vom Koko-Bereich verwaltet wurden, seit 1974 auf das sog. Generalsekretärkonto 0628, das eine Art Dispositionsfonds auf höchstem Niveau darstellte. Im Jahresdurchschnitt beliefen sich diese Zuflüsse zwischen 1971 und 1980 auf etwa 175 Mio VM/Jahr, zwischen 1981 und 1989 auf 350 Mio VM/Jahr. Ein (kleiner) Teil dieser Mittel scheint an die Zahlungsbilanz abgeführt worden zu sein. Im übrigen konnte Honecker darüber in einem jährlichen Rahmen von 100 Mio VM für Sonderzahlungen im Interesse der Volkswirtschaft, der Versorgung der Bevölkerung und gelegentlich auch für politische Zwecke verfügen. 1989 befanden sich noch über 2 Mrd VM auf diesem Konto, also ein knappes Drittel aller Transfers aus den Kirchengeschäften.

Bei einer weitergefaßten Betrachtung der Devisenzuflüsse aus den innerdeutschen Transfers sind auch die mittelbaren Devisengewinne aus den Solidarleistungen durch Bestellungen bei Genex und durch Käufe bei Intershop mitzuberechnen. Sie kamen nur teilweise der Zahlungsbilanz zugute.

Die Deviseneinnahmen von Genex flossen nach einer geringen Abführung an die Zahlungsbilanz überwiegend der SED zu. Wie die Einnahmen aus anderen Parteifirmen und aus staatlichen Devisenzuschüssen hat die Partei sie für spezielle Importe, vor allem aber für politische Unterstützungszahlungen an kommunistische Organisationen in der Bundesrepublik und im Ausland ausgegeben.

Die Nettodevisengewinne aus dem Intershop-Geschäft führte die forum GmbH teilweise an die Zahlungsbilanz ab, der größere Teil wurde wie die Gewinne anderer Koko-Unternehmen unternehmerisch eingesetzt. Die Gewinne aus dem Geschäft mit den Solidarleistungen könnten zwischen 1971 und 1989 bei 2 bis 3 Mrd DM gelegen haben; der Gesamtgewinn war höher, beruhte aber insoweit

auf den Geschäften zur Eigenversorgung der Westberliner und Westdeutschen und hing nicht mit den Transfers zusammen.

Die Summierung ergibt, daß die ökonomisch relevanten DM-Verwendungen aus den innerdeutschen Transfers sich in den 70er und 80er Jahren in Größenordnungen von jährlich 1 bis 2 Mrd DM bewegt haben dürften.

2. Die volkswirtschaftliche Bedeutung

Um die jährlichen Transfers zu den Kennziffern der volkswirtschaftlichen Leistung der DDR-Wirtschaft in Beziehung setzen zu können, müssen diese zunächst vergleichbar gemacht und in DM ausgewiesen werden. Statistische Rückrechnungen dieser Art sind in Arbeit, aber noch nicht abgeschlossen. Eine bereits 1991 vorgelegte Berechnung von Merkel/Wahl hat mit sehr einfachen Methoden versucht, das Nationaleinkommen der DDR in ein Bruttoinlandsprodukt in DM (zu Preisen von 1985) mit folgendem Ergebnis umzurechnen:

	Nationaleinkommen in Mrd Mark der DDR	Bruttoinlandsprodukt in Mrd Mark der DDR in Mrd DM	
1970	122	174	132,2
1980	194	251	170,7
1989	273	317	177,5

Vor diesem Zahlenhintergrund, dessen Zuverlässigkeit ungewiß ist, erscheint ein Devisenzufluß von 1–2 Mrd DM/Jahr aus Transferleistungen nicht von entscheidender volkswirtschaftlicher Bedeutung. Das Gesamtbild könnte sich ändern, wenn man die Effekte der kommerziellen Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland mit in die Betrachtung einbezieht.

3. Die internationale Zahlungsfähigkeit

Auch bei isolierter Betrachtung gewinnen die Transferleistungen ein ganz anderes Gewicht, wenn man sie in Beziehung zum Devisenaufkommen der DDR setzt und ihre Rolle bei der Beherrschung der Devisenliquidität betrachtet.

Bereits in den 70er Jahren hatte sich die Devisenlage der DDR durch anhaltende Importüberschüsse verschlechtert. Von 1971 bis 1980 entstand gegenüber dem „nichtsozialistischen Wirtschaftsgebiet“ (einschl. idH) ein Importüberschuß von 21 Mrd VM (in effektiven Preisen), das höchste Defizit brachte das Jahr 1976 mit 3,2 Mrd VM. Die Importüberschüsse wurden mit Krediten finanziert, daraus ergaben sich wachsende Zinslasten. 1981 wurde das Ruder herumgeworfen. Bis 1985 gelang es durch Einfrieren der Importe und erhebliche Exportanstrengungen, einen Exportüberschuß von immerhin 14,4 Mrd VM zu erwirtschaften; danach sanken die Exporte wieder ab. Die erzielten

Exportüberschüsse reichten jedoch in keiner Weise aus, die bis 1980 entstandenen Verpflichtungen abzubauen und die Zinsbelastungen auszugleichen, die in der Hochzinsphase 1982–1985 besonders drückend wurden. In den drei Jahren 1986–1988 sollen die fälligen Zinsen etwa 13 Mrd VM betragen haben, dh. durchschnittlich mehr als 4 Mrd VM/Jahr. Die Verpflichtungen im idH abgerechnet, die in VE bedient werden konnten, blieb immer noch ein akuter Devisenbedarf in konvertierbaren Währungen von mindestens drei Mrd VM/Jahr. Hieran gemessen war das Devisenaufkommen aus den Transferleistungen von fundamentaler Bedeutung – wichtiger als die nur punktuell wirksamen Milliardenkredite, die verzinst und zurückgezahlt werden mußten. Ohne die innerdeutschen Transferleistungen wäre die Devisenliquidität der DDR jedenfalls in den 80er Jahren wohl kaum noch zu beherrschen gewesen.

4. *Schlußfolgerungen*

Die Zahlungen der Bundesregierung an die DDR, auch die Solidarleistungen der Privaten und der Kirchen haben für die wirtschaftliche Entwicklung der DDR wahrscheinlich eine geringere Bedeutung gehabt, als vielfach angenommen worden ist.

Soweit die Devisenzuflüsse nicht ohnehin außerhalb der ökonomischen Sphäre verwendet wurden, konnten sie auch wirtschaftlich schon sehr bald kaum noch produktiv eingesetzt werden, weil sie wegen der nachlassenden Exportkraft vorrangig für die Bedienung der Auslandsverschuldung gebraucht wurden. Die Transfers haben in immer stärkerem Maße dazu beigetragen, die Devisenliquidität der DDR und damit ihre internationale Kreditwürdigkeit aufrechtzuerhalten. Sie haben die DDR über die Runden gerettet, aber sie reichten nicht aus, um ihr auf die Beine zu helfen. Wer dies noch als wirtschaftliche Stabilisierung der DDR bezeichnet, darf andererseits nicht die politische Wirkung der Prozesse übersehen, die die Devisenzuflüsse ausgelöst haben: die Stärkung Berlins, die Zunahme des innerdeutschen Reiseverkehrs und auch die Freikäufe; sie alle haben in einem schwer faßbaren, aber sicher erheblichem Maße die DDR destabilisiert.

Es ist eine hypothetische Frage, wie die DDR ohne die innerdeutschen Transfers zurechtgekommen wäre. Sie setzt einen gänzlich anderen Verlauf der innerdeutschen Beziehungen voraus, der schon wegen der Situation von Berlin (West) kaum vorstellbar ist. Eine DDR ohne westdeutsche Transfers wäre stärker abgeschottet und deshalb politisch möglicherweise stabiler gewesen. Die Anstrengungen, die Zahlungsfähigkeit zu bewahren, hätten mit Sicherheit und in erster Linie die Bevölkerung der DDR stark belastet und ihren Lebensstandard gemindert, wahrscheinlich auch den Einfluß der Sowjetunion verstärkt. Aber selbst eine Zahlungsunfähigkeit hätte nicht ohne weiteres den Zusammenbruch der DDR bedeutet. Zahlreiche Staaten der Welt haben diesen

Zustand ohne Beeinträchtigung ihres politischen Systems überlebt. Auch Polen ist nicht wegen seiner internationalen Verschuldung in eine Staatskrise geraten. Wie alle Ostblockstaaten, auch die nichtverschuldeten, kam die Krise, weil das politische und wirtschaftliche System am Ende war und die Sowjetunion ihre führende Rolle nicht mehr wahrnehmen konnte.

Literatur- und Quellenhinweise

- Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen der Fraktion der CDU/CSU in den Bundestagsdrucksachen
 7/1554 vom 17. Januar 1974,
 7/4839 vom 9. März 1976,
 8/1554 vom 23. Februar 1978,
 8/2598 vom 23. Februar 1979,
 8/3790 vom 13. März 1980,
 9/553 vom 5. Juni 1981,
 9/1391 vom 1. März 1982.
- Zehn Jahre Deutschlandpolitik – Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969–1979.
 Bericht und Dokumentation (herausgegeben vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn 1980).
- Innerdeutsche Beziehungen – Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1980–1986. Eine Dokumentation (Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn 1986).
- Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987 (Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn 1987).
- A bis Z – Ein Taschen- und Nachschlagebuch über den anderen Teil Deutschlands (Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, 11. überarbeitete und erweiterte Auflage, Bonn 1969).
- Zahlenspiegel Bundesrepublik Deutschland/Deutsche Demokratische Republik. Ein Vergleich. (Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, 3. neugestaltete Ausgabe, 2. Auflage Bonn 1988)
- Die Bilanz des Zahlungsverkehrs der Bundesrepublik Deutschland mit der Deutschen Demokratischen Republik (Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Januar 1990 S. 13 ff.)
- Paul-Günther Schmid, Internationale Währungspolitik im sozialistischen Staat, Stuttgart/New York 1985.
- Joachim Nawrocki, Für Glasnost zu wenig, in „Die Zeit“ vom 15. 9. 1989.
- Maria Haendcke-Hoppe, Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden deutschen Staaten, in: 40 Jahre innerdeutsche Beziehungen, Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung, Band 29, Berlin 1990, S. 119 ff.
- Wilma Merkel/Stefanie Wahl, Das geplünderte Deutschland – Die wirtschaftliche Entwicklung im östlichen Teil Deutschlands von 1949 bis 1989, Schriften des Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft, Bonn 1991.
- Timothy Garton Ash, Im Namen Europas, Deutschland und der geteilte Kontinent, München- Wien 1993.
- Die Darstellung stützt sich auf Materialien aus Veröffentlichungen des Verfassers im Deutschland-Archiv Heft 3/1990 S. 382 ff. [“Geld und Politik in den innerdeutschen Beziehungen,,], Heft 1/1991 S. 59 ff. und Heft 1/1993 S. 56 ff. [kirchliche Transferleistungen] und Heft 11/1991 S. 1145 ff.

[Genex und Intershop]. Weiteres, noch unveröffentlichtes Material konnte in der Expertise aus Platzgründen nur zusammengefaßt und ohne Einzelnachweise verwertet werden.

Für Anregungen, Hinweise und Kritik dankt der Verfasser zahlreichen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen in Bundesministerien und bei der Deutschen Bundesbank. Sein Dank gilt auch Dr. Gerhard Schürer, Dr. Alexander Schalck-Golodkowski, Dr. Peter Grabley und Dr. Detlef Nakath für ihre Bereitschaft, mit ihm über Aspekte der innerdeutschen Transfers aus der Sicht der ehemaligen DDR zu diskutieren.

Zusammenfassung

Die innerdeutschen Transfers haben neben dem innerdeutschen Handel das Profil der innerdeutschen Beziehungen zur DDR geprägt. Die Gesamtsumme aller Transfers von den 50er Jahren bis 1989 läßt sich mit etwas Mut auf über 90 Mrd DM schätzen.

So imponierend diese Zahl erscheint: Als Transferleistung von fast vierzig Jahren liegt sie heute erheblich unter dem staatlichen Transfers eines einzigen Jahres. Dabei machten noch die privaten und kirchlichen Solidarleistungen mit etwa 70 Mrd DM den Großteil der innerdeutschen Transfers aus, weitere 6,6 Mrd DM haben die Privaten für Zwangsabgaben im Reiseverkehr, vor allem für den Mindestumtausch, aufgebracht.

Die staatlichen Transferleistungen an die DDR beliefen sich auf 14,4 Mrd DM. Mehr als die Hälfte dieser Zahlungen, nämlich 8,6 Mrd DM, lösten individuelle Zwangsabgaben ab, vor allem im Berlinverkehr. Weitere Zahlungsschwerpunkte waren der Ausbau der Verkehrswege nach Berlin (2,4 Mrd DM) sowie Freikäufe und Familienzusammenführungen (3,4 Mrd DM). Die Transfers wurden nicht aus freien Stücken gezahlt, sie waren – in unterschiedlichen Graden – politisch zwangsläufig. Wenn es dabei gewisse „Überzahlungen“ gegeben hat, dürften sie vom Umfang her nicht übermäßig hoch gewesen sein und speziellen politischen Zwecken gedient haben, die sich heute noch nicht eindeutig identifizieren lassen. Es ist bemerkenswert, daß sich die öffentliche Hand neben den 14,4 Mrd DM Transferleistungen mit mehr als 12 Mrd DM bei den Solidarleistungen direkt und vor allem indirekt engagiert hat.

Der rasche Anstieg der staatlichen Transfers ab Mitte der 70er Jahre war die Kehrseite positiver innerdeutscher Entwicklungen im Berlinverkehr, im innerdeutschen Reiseverkehr und auch bei den Freikäufen. Die wachsenden Deviseneinnahmen hatten für die DDR eine große Bedeutung, haben sie aber nicht in dem Maße, das oft vermutet wird, stabilisiert. Der direkte und indirekte Deviseneffekt aller Transfers ist auf 1–2 Mrd DM pro Jahr zu veranschlagen. Soweit die Devisen nicht ohnehin für politische Zwecke verwendet wurden, konnte die DDR sie volkswirtschaftlich kaum noch produktiv einsetzen. Sie brauchte sie für die Beherrschung der Devisenverschuldung, je mehr ihre Exportkraft nachließ.

Die Frage, wie die DDR ohne die Transfers ausgekommen wäre, setzt einen anderen Verlauf der Geschichte voraus – ohne Berlin (West) inmitten des Territoriums der DDR, ohne innerdeutschen Post- und Reiseverkehr und ohne Übersiedlungsmöglichkeiten. Über solche „koreanischen“ Verhältnisse zu diskutieren, ist müßig.