

# “Geld für die Roten”

## Wieviel und wofür die Bundesrepublik Deutschland in den Staatshaushalt der Deutschen Demokratischen Republik einzahlte

Dr. Dr. Peter Gey, Friedrich-Ebert-Stiftung, Seoul

### 1. Einleitung

Seit Anfang der siebziger Jahre und verstärkt in den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts leistete die Bundesrepublik Deutschland erhebliche Transferzahlungen - nicht zu verwechseln mit dem zinslosen Überziehungskredit „Swing“ im innerdeutschen Handel oder mit den Milliardenkrediten in den Jahren 1983 und 1984 - in den Staatshaushalt der Deutschen Demokratischen Republik (DDR). In den fünfziger und sechziger Jahren wäre es völlig undenkbar gewesen, der von Moskau eingesetzten Staats- und Parteiführung der DDR derartige Vorteile zu gewähren.

Was war geschehen?

Die Errichtung der Mauer im Jahre 1961 war für die Deutschen das einschneidendste Ereignis ihrer Nachkriegsgeschichte. Der Sozialdemokrat Egon Bahr, der die zunächst heftig angefeindete neue Deutschlandpolitik Anfang der sechziger Jahre entwickelt und später gemeinsam mit Willy Brandt politisch durchgesetzt hatte, erklärte hierzu in einem Interview mit der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 29. April 2005:

*„Der entscheidende Punkt der Wende des Denkens war diese Mauer. Wir haben 1961 festgestellt, alle sind zufrieden, keiner will den Status Quo ändern. Niemand wird uns helfen, sie auch nur löchrig oder durchlässig zu machen. So fing es an, und dazu musste man, da man die Passierscheine weder in Bonn noch in Amerika, noch in Moskau bekam, mit denen verhandeln, die autorisiert waren, sie auszugeben.“*

Im Zuge der Entspannung und Zusammenarbeit zwischen den beiden deutschen Staaten entstand ein Geflecht von Verträgen und Vereinbarungen, bei dem es sich im Kern um politische Zugeständnisse der DDR gegen Zahlungen der Bundesrepublik an den Staatshaushalt der DDR handelte. Allerdings wurden einige Transaktionen ohne Rechtsgrundlage abgewickelt wie zum Beispiel der seit 1963 erfolgte Freikauf von Häftlingen. Im folgenden Beitrag wird gezeigt, wieviel und wofür die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, zunächst die Koalition aus Sozialdemokraten (SPD) und Liberalen (FDP) 1969 bis 1982 und anschliessend diejenige aus Christdemokraten/Christsozialen (CDU/CSU) und Liberalen an die andere Seite zahlten.

## 2. „Wandel durch Annäherung“

Alle Bundesregierungen und die grossen Parteien im Bundestag betrachteten die innerdeutschen Wirtschaftsbeziehungen Ende der vierziger und in den fünfziger Jahren als „Klammer“ und „Brücke“ zwischen beiden Teilen Deutschlands. Besonders der Innerdeutsche Handel sollte dazu beitragen, das Hineinwachsen der DDR-Wirtschaft in die Arbeitsteilung der sozialistischen Länder zu verlangsamen. Darüber hinaus wurde der Innerdeutsche Handel als wirksames Mittel angesehen, den freien Zugang nach Berlin zu sichern, indem man gegebenenfalls damit drohen konnte, die Lieferungen in die DDR zu unterbrechen.

Der Bau der Mauer vollendete die Abtrennung des Wirtschaftsgebietes der DDR von dem der Bundesrepublik. Der Innerdeutsche Handel wurde in den sechziger Jahren jedoch weiterhin als Symbol für die nationale Zusammengehörigkeit Deutschlands und als Gewähr für den Status von Berlin angesehen und fortgeführt .

Mit der Übernahme der Regierungsverantwortung der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands unter Führung Willy Brandts in einer Koalition mit der Freien Demokratischen Partei im Jahre 1969 kam ein Konzept zum Tragen, dessen Grundzüge von Egon Bahr entwickelt und von Willy Brandt und ihm selber im Juli 1963 vor der Evangelischen Akademie Tutzing erstmals der Öffentlichkeit vorgestellt worden war. Es wurde als „Wandel durch Annäherung“ zum Leitmotiv sozialdemokratischer Ostpolitik in den siebziger und achtziger Jahren. Nach den Worten Egon Bahrs war dies die logische Schlussfolgerung aus dem Mauerbau: „Da ich die Mauer mit Gewalt nicht beseitigen kann, muss ich sie im Interesse der Menschen wenigstens durchlässig machen“.

Das neue Konzept „Wandel durch Annäherung“ fand noch im selben Jahr seiner Verlautbarung im sogenannten Berliner Passierscheinabkommen eine erste praktische Anwendung. Die ersten Verhandlungen um Passierscheine für Westberliner, die während der Weihnachtszeit Verwandte in Ostberlin besuchen wollten, fanden im Dezember 1963 statt. Dabei ging es dem Senat mit Willy Brandt als Berliner Regierenden Bürgermeister an der Spitze darum, die Lage der Menschen in Berlin und in Deutschland insgesamt zu verbessern.

Dies bedeutete im einzelnen,

- die Besuchsmöglichkeiten für die Westberliner nach Ostberlin und in die DDR zu verbessern;
- einen Austausch von Informationen und Publikationen einzuleiten;
- die Eisenbahnverbindungen zu verbessern;
- den Innerdeutschen Handel auszuweiten.

Wenngleich das Verhandlungsergebnis bescheiden blieb, weil die Besuchserlaubnis nur für Weihnachten galt, so war dies dennoch die erste Umsetzung der Bahrschen Konzeption und für Willy Brandt und ihn ein Erfolgserlebnis. Immerhin konnten 1963 1,2 Mio. Personen aus der Bundesrepublik und Westberlin über die Feiertage Ostberlin besuchen. Nur knapp zweieinhalb Jahre nach dem Mauerbau war das eine

Sensation. Bis zur Unterzeichnung des sogenannten Grundlagenvertrages 1972 verging freilich noch knapp ein Jahrzehnt.

Gleichzeitig schufen Willy Brandt und Egon Bahr die Voraussetzungen dafür, dass nach dem Wechsel von der SPD-FDP-Regierung zu einer CDU-FDP-Koalition seine Politik des Wandels durch Annäherung nach 1982 ohne Abstriche, d. h. ohne Nachverhandlung oder gar Neuverhandlung der getroffenen Vereinbarungen fortgesetzt wurde. Dies gelang, weil die Opposition durchgängig in die deutsch-deutsche Annäherungspolitik einbezogen worden war. Egon Bahr sagte dazu während seines Aufenthaltes in Seoul im September 2001:

„Die Zusammenarbeit mit der Oppositionspartei ist eine Pflicht der Regierung. Wir hatten unser Wissen über Ostdeutschland an die Oppositionspartei weitergegeben. Im Parlament gründeten wir ein Sonderkomitee, das aus Regierungs- und Oppositionsparteimitgliedern bestand, tauschten Informationen aus und hörten uns ihre Vorschläge an. Natürlich kritisierte die Opposition unsere Ostpolitik, aber sie hatte eine Einrichtung, wo sie ihre Meinung äussern konnte.“

Nach der Regierungsübernahme durch die CDU/CSU setzte Bundeskanzler Helmut Kohl die sozialdemokratische Ostpolitik fort und baute die Beziehungen sogar noch aus. Die beiden einzigen ungebundenen Milliardenkredite, die eine Bundesregierung jemals der DDR vermittelt hatte, fielen 1983 und 1984 in seine Amtszeit.

### **3. Vertragliche Grundlagen der Entspannungspolitik**

Abgesehen von dem bereits erwähnten Passierschein-Abkommen zwischen dem Berliner Senat und dem DDR-Ministerrat (1963), dem Abkommen über den Bau einer Autobahnbrücke über den Fluss Saale und der Vereinbarung über die Wiedereröffnung einer Passierscheinstelle für Härtefälle hatte es bis zum Beginn der SPD-FDP-Regierungsperiode keine Abkommen und Vereinbarungen zwischen den beiden deutschen Staaten ausserhalb des Innerdeutschen Handels gegeben.

Bereits in seiner Regierungserklärung am 28. Oktober 1969 hatte Bundeskanzler Brandt dem Ministerrat der DDR Verhandlungen auf Regierungsebene angeboten, die zu einer vertraglich vereinbarten Zusammenarbeit zwischen „den beiden in Deutschland existierenden Staaten“ führen sollten. Ein ernsthafter Meinungs austausch begann hierüber erst ein Jahr später, und es dauerte ein weiteres Jahr, bis am 21. Dezember 1972 der „Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik“, kurz „Grundlagenvertrag“, unterzeichnet wurde.

In der Präambel des Grundlagenvertrages wurde unter anderem bekräftigt, dass man wünsche, „zum Wohle der Menschen in den beiden deutschen Staaten“ die Voraussetzungen für die Zusammenarbeit zu schaffen. Auf der Grundlage der Gleichberechtigung wollte man „normale gutnachbarliche Beziehungen“ aufnehmen. In einem ergänzenden Briefwechsel erklärte sich die DDR ausdrücklich bereit, die Familienzusammenführung zu fördern und den grenzüberschreitenden Reise- und Besuchsverkehr zu verbessern.

Schon während der Vorgespräche und Verhandlungen über den Grundlagenvertrag wurden mehrere Vereinbarungen getroffen, die darauf gerichtet waren, die Verbindungen mit und innerhalb Berlins zu normalisieren: Am 31. Januar wurde der Telefonverkehr zwischen Ost- und West-Berlin wieder aufgenommen, und kurze Zeit später vereinbarte man ein Abkommen über den freien Personen- und Güterverkehr zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik Deutschland. Ende 1971 folgte eine Vereinbarung zwischen dem Berliner Senat und der DDR über den Reise- und Besucherverkehr von und nach Westberlin.

Nach der Unterzeichnung des Grundlagenvertrages folgten zahlreiche weitere Abkommen und Vereinbarungen, die vor allem auf Verbesserungen im Kommunikations- und Verkehrswesen zielten. Ab Mitte der siebziger Jahre beteiligte sich die Bundesrepublik zunehmend an Verkehrsprojekten der DDR, indem sie Baumaßnahmen im Berlin-Verkehr massgeblich finanzierte.

#### **4. Zahlungen der Bundesrepublik an die DDR**

Die drei wichtigsten Einzelposten innerhalb der Transferzahlungen aus dem Bundeshaushalt an die DDR waren die Transitpauschale, die Zahlungen für den Strassenbau im Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin sowie die Post- und Fernmeldepauschale.

Für die Absicherung des Transitverkehrs von und nach Berlin zahlte die Bundesrepublik 1972 erstmals 234,9 Mio. DM an die DDR. Den gleichen Betrag zahlte sie in den Jahren 1973 bis 1975. Für 1976 bis 1979 wurde die Transitpauschale auf jährlich 400 Mio. DM und anschliessend auf 525 Mio. DM erhöht. Diesen Betrag zahlte die Bundesrepublik bis zum Fall der Mauer. Bis dahin hatten sich die jährlichen Zahlungen auf 7,7 Milliarden DM summiert.

Die Transitpauschale war für die DDR nicht nur wegen ihrer Höhe bedeutend. Im Unterschied zu den Zahlungen im Innerdeutschen Handel und der Postpauschale, die lediglich verrechnet wurden, zahlte die Bundesregierung die Transitpauschale in D-Mark. Damit waren diese erheblichen Summen für die DDR frei verfügbar.

An dem Zustand der Verkehrsverbindungen von und nach Berlin hatte die DDR nur ein geringes Eigeninteresse. 1976 beteiligte sich die Bundesregierung mit 46 Mio. DM erstmals an Strassenbaumaßnahmen der DDR im Berlin-Verkehr. Der höchste Investitionszuschuss wurde 1979 mit 566 Mio. DM erreicht. In den achtziger Jahren pendelten die Investitionsbeteiligungen um die 400 Mio. DM.

Leistungen des Post- und Fernmeldewesens werden international gegeneinander abgerechnet. Hieran anknüpfend hatte die DDR 1966 von der Bundesrepublik rückwirkend bis 1948 eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 1,8 Milliarden DM verlangt. Nach langwierigen Verhandlungen erklärte sich die Bundesregierung 1969 bereit, künftig und rückwirkend ab 1967 eine jährliche Postpauschale von 30 Mio. DM zu zahlen. Ab 1983 betrug die jährliche Pauschale bis zum Mauerfall 200 Mio. DM.

Weitaus geringer waren die Beträge, die von bundesdeutscher Seite für die Strassenbenutzung bei Fahrten durch die und innerhalb der DDR zu zahlen waren. Reisende aus der Bundesrepublik und Westberlin hatten früher bei der Einreise in die DDR individuell eine Strassenbenutzungsgebühr entrichten müssen. 1979 vereinbarte man, diese zu pauschalisieren, und die Bundesregierung verpflichtete sich, hierfür bis 1989 jährlich 50 Mio. DM an die DDR zu zahlen.

## **5. Die Durchlässigkeit der Mauer in Zahlen**

Der Transitverkehr von und nach Westberlin wurde von den DDR-Behörden in den fünfziger und sechziger Jahren immer wieder erheblich gestört. Nach dem Bau der Mauer 1961 durften Bürgerinnen und Bürger der DDR überhaupt nicht mehr privat in die Bundesrepublik oder nach Westberlin fahren. Reisen aus der Bundesrepublik in die DDR wurden von der DDR-Regierung gleichzeitig auf ein Mindestmass beschränkt.

Was haben die Zahlungen der Bundesrepublik in den Staatshaushalt der DDR im Rahmen der alljährlichen Transit- und Postpauschalen sowie der umfangreichen Investitionsbeteiligungen nun für die Menschen in beiden Teilen Deutschlands gebracht? Oder anders gefragt: Wie durchlässig wurde die Mauer?

Einige Zahlen geben hierüber Aufschluss:

- Bereits im ersten vollen Jahr, nachdem das Transitabkommen in Kraft getreten war, stieg die Zahl der Reisenden von und nach Berlin von 7,6 Mio. im Jahre 1971 auf 13,7 Mio. im Jahre 1973. 1985 waren 23,8 Mio. Personen auf dem Landweg von und nach Berlin gereist.
- Reisten 1970 lediglich 1,25 Mio. Personen aus der Bundesrepublik in die DDR, so waren es 1975 bereits 3,12 Mio. Reisende. Bis Mitte der achtziger Jahre sank die Zahl der DDR-Besuche allmählich auf 2,6 Mio. Im Jahre 1986 wurden jedoch wieder 3,9 Mio. Reisen aus der Bundesrepublik in die DDR und Ostberlin gezählt.
- Auch die Zahl der Reisen aus der DDR in die Bundesrepublik stieg von 1,0 Mio. 1970 auf 1,4 Mio. im Jahre 1975 und auf 1,7 Mio. im Jahre 1985. Darunter waren allerdings nur 66.000 Nichtrentner.
- Die Zahl der Telefongespräche in West-Ost-Richtung stieg von 0,7 Mio. im Jahre 1970 auf 9,7 Mio. im Jahre 1975 und schliesslich auf 23,2 Mio. im Jahre 1983.
- Im Jahre 1980 wurden rund 75 Mio. Briefe und 27 Mio. Pakete und Päckchen aus der Bundesrepublik in die DDR geschickt. Aus der DDR trafen rund 70 Mio. Briefe und 9 Mio. Päckchen und Pakete in der Bundesrepublik ein.

Bis zum Mauerbau hatten rund 3,1 Mio. Menschen die DDR in Richtung Westen verlassen. Wer nach dem 13. August 1961 der DDR den Rücken kehren wollte, riskierte dabei sein Leben. Über 1000 Flüchtlinge starben bei dem Versuch, die Grenzsperrren zu überwinden.

Die Bundesregierungen versuchten, möglichst vielen Menschen die Ausreise zu ermöglichen. Tatsächlich erhielten 555.000 Personen eine Genehmigung der DDR-Behörden, dauerhaft in die Bundesrepublik überzusiedeln.

Eine legale Übersiedlung in den Westen war in der Regel nur für Menschen im Rentenalter erreichbar. Auch nach Unterzeichnung der Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) 1975 in Helsinki liess sich die DDR zwar noch acht Jahre Zeit, bis sie im Rahmen der sogenannten Familienzusammenführung offiziell auch Personen unterhalb des Rentenalters ausreisen liess. Aber bis 1989 konnten auf diese Weise 250.000 Personen die DDR verlassen. Die Bundesregierung übergab der DDR in jedem einzelnen Fall eine in ihrer Höhe schwankende Warenlieferung als Gegenleistung.

Seit 1963 versuchten die Bundesregierungen, in der DDR aus politischen Gründen inhaftierte Menschen freizukaufen. Auch hierfür musste die Bundesregierung Warenlieferungen zugunsten der DDR finanzieren. Pro Häftling mussten zunächst 40.000 DM und ab 1977 rund 96.000 DM von der bundesdeutschen Seite gezahlt werden. Diese Mittel waren im Haushalt des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen eingestellt. Zwischen 1963 und 1989 erlangten insgesamt 31.755 Häftlinge die Freiheit .

## **6. Haben die Transferzahlungen der Bundesrepublik Deutschland den Bestand des DDR-Regimes verlängert?**

Nach dem Untergang des Kommunismus in Mittel- und Osteuropa und dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion warfen Kritiker dem Architekten der Ostpolitik vor, das DDR-Regime stabilisiert und damit dessen Lebensdauer unnötig verlängert zu haben. Ohne die erfolgten Transferzahlungen, so die Kritiker, wäre der Bankrott der DDR-Wirtschaft rascher erfolgt, und dies hätte die politische Krise des Kommunismus früher ausgelöst.

In dieser Debatte über die ehemalige Zusammenarbeit mit den „Roten“ im anderen Teil Deutschlands ergriff Egon Bahr wiederholt das Wort. So wies er im September 1993 auf einer Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung über die „Ost- und Deutschlandpolitik der SPD in der Opposition 1982-1989“ auf die tatsächlichen Machtverhältnisse in Europa hin:

*„Niemand in Bonn, ob er nun Adenauer, Brandt oder Kohl hiess, konnte Ulbricht oder Honnecker stärker stabilisieren, als es 20 sowjetische Divisionen und der Warschauer Pakt taten. Wandel durch Annäherung war im Grund das Konzept, dennoch eine Änderung zu bewirken.“*

Andere wiesen auf das Ausmass der Transferzahlungen im Verhältnis zur Grösse der ostdeutschen Volkswirtschaft hin. In den achtziger Jahren beliefen sich die unmittelbaren Zahlungen der Bundesrepublik Deutschland an die DDR in Form der Transitpauschale, Investitionsbeteiligungen, der Postpauschale und Strassenbenutzungsgebühren jahresdurchschnittlich auf 1,175 Mio. DM. Nach westdeutschen Schätzungen entsprach diese Summe Anfang der achtziger Jahre nicht einmal einem Prozent des Bruttoinlandsproduktes der DDR.

Selbst noch beträchtlich höhere Mittelzuflüsse in die ehemalige DDR, so ist rückblickend festzustellen, hätten den Niedergang der dortigen Wirtschaft nicht aufhalten können. Zum einen waren die Unwirtschaftlichkeiten der sozialistischen Planwirtschaft derart gross, dass die Transferzahlungen ein astronomisches Ausmass hätten annehmen müssen, um die Folgen der Misswirtschaft auszugleichen. Zum anderen scheiterten alle Versuche, das System der Planung und Lenkung des Wirtschaftsgeschehens leistungsfähiger zu machen. Wie man heute weiss, widerstand das „Sowjetische Modell“ allen Versuchen, es ernsthaft zu reformieren - nicht nur in der DDR, sondern auch in allen übrigen Ländern, in denen es eingeführt worden war.

### **7. Warum liess sich die DDR-Führung auf Verbesserungen in den innerdeutschen Beziehungen ein?**

Weder die Erleichterungen des Reiseverkehrs in beide Richtungen, noch die grosse Zahl an Telefongesprächen zwischen den Deutschen in Ost und West, nicht einmal der Anstieg der Ausreisegenehmigungen führten in der DDR zu einem Rückgang des Ausreisedrucks. Im Gegenteil: Der Informationsfluss aus und über Westdeutschland führte dazu, dass die Bevölkerung in Ostdeutschland eine klare Vorstellung von der Überlegenheit der westlichen Demokratie und Marktwirtschaft gegenüber dem DDR-System bekam und dieses zunehmend ablehnte. Warum also hatte sich die DDR-Führung überhaupt darauf eingelassen, gegen Zahlungen aus dem Westen die innerdeutsche Teilung aufzuweichen?

Aus einer Reihe von Gründen ragen zwei heraus: Zum einen hatte die DDR-Führung seit dem Aufstand vom 17. Juni 1953 nie mehr die Furcht vor der Unzufriedenheit der eigenen Bevölkerung verloren. Daher waren die Verbesserungen in den innerdeutschen Beziehungen in erster Linie Zugeständnisse an die Menschen in der DDR. Zum anderen glaubten die Regierenden im Osten (übrigens nicht anders als jene im Westen), die Teilung Europas und Deutschlands wäre so lange unüberwindbar, wie es die Sowjetunion gäbe. Und diese hatte mit dem Einmarsch der Truppen ihres Militärbündnisses in die Tschechoslowakei im Jahre 1968 und damit kurz vor Beginn der innerdeutschen Annäherung deutlich gemacht, dass sie ihre kommunistischen Statthalter vor einem Machtverlust noch immer bewahren will und kann.

Last but not least: Hinterher ist man immer klüger.

## **Zusammenfassung**

Alle grossen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland betrachteten nach der Gründung der beiden deutschen Staaten im Jahre 1949 die Handelsbeziehungen mit der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) als „Klammer“ und „Brücke“ zwischen beiden Teilen Deutschlands. Nach dem Bau der Mauer im Jahre 1961 entwickelte Egon Bahr seine Konzeption vom „Wandel durch Annäherung“, die er nach der Regierungsübernahme durch die Koalition aus Sozialdemokraten und Liberalen unter Führung Willy Brandts ab Anfang der siebziger Jahre politisch durchsetzte. Ziel der neuen Deutschlandpolitik war es, die für Güter und Dienstleistungen durchlässige Mauer auch für die Menschen in beiden Teilen Deutschlands ein Stück weit zu öffnen.

Nach jeweils zähen Verhandlungen wurde in zahlreichen Verträgen und Vereinbarungen geregelt, welche Zahlungen die Bundesrepublik Deutschland an die DDR-Regierung zu leisten und welche Zugeständnisse diese unter anderem im Post-, Fernmelde- und Reiseverkehr im Gegenzug zu machen hatte. In der vorliegenden Ausgabe der FES-Informationseries werden die unmittelbaren Zahlungen der Bundesrepublik an den Staatshaushalt der DDR aufgeführt und die dadurch erreichte „Durchlässigkeit“ der Mauer in Zahlen veranschaulicht. Abschliessend werden Argumente gegen die Kritik an Egon Bahrs Politik des „Wandels durch Annäherung“, diese habe den Bestand des kommunistischen Regimes in Ostdeutschland verlängert, aufgeführt, und es wird der Frage nachgegangen, weshalb sich das DDR-Regime überhaupt darauf eingelassen hat, die Mauer durchlässiger zu machen.