

Seminar „Handel im Herzen Europas. Deutsch-tschechoslowakische Wirtschaftsbeziehungen (1918-1992)“, Prag 26.-27.10.2017

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der ČSR/ČSSR und der Bundesrepublik Deutschland in der Überlieferung des Bundesarchivs (1949-1989)

Archivrat Gunnar Wendt, M. A.

Im Folgenden wird ein Schlaglicht auf die Überlieferung des Bundesarchivs zu den deutsch-tschechoslowakischen Wirtschaftsbeziehungen während des Ost-West-Konflikts geworfen, wobei sich die Darstellung auf die Akten des Bundesministeriums für Wirtschaft beschränkt. Die einschlägige Forschung sei für ein Gesamtbild u. a. auch auf das ebenfalls im Bundesarchiv verwahrte Schriftgut des Bundeskanzleramts (Bestand B 136) und auf die Unterlagen des Auswärtigen Amtes hingewiesen, die in dessen eigenem Archiv vorgehalten werden.

Es wird nicht der gesamte Zeitraum von der Gründung der Bundesrepublik Deutschland bis zum Fall der Berliner Mauer und zur Wiedervereinigung abgedeckt. Stattdessen sollen thematische Stränge angerissen werden, die sich allerdings teilweise durch den gesamten Zeitraum hindurchziehen. Ziel ist, das Interesse für weitere Forschung zu wecken und den Blick auf Quellengruppen zu lenken, die bisher vielleicht noch zu wenig beachtet worden sind.

Die Mehrzahl der im Bestand B 102 „Bundesministerium für Wirtschaft“ des Bundesarchivs verwahrten einschlägigen Akten stammt aus der Abteilung V „Außenwirtschaft“ des Ministeriums; daneben liegen aber auch Unterlagen der Abteilungen III „Bergbau-, Energie- und Wasserwirtschaft, Eisen und Stahl; EGKS“, IV „Gewerbliche Wirtschaft“ und VI „Geld und Kredit“ vor. Für den Zeitraum zwischen der Gründung der Bundesrepublik und der Wiedervereinigung handelt es sich um ungefähr 120 Akten zu den westdeutsch-tschechoslowakischen Wirtschaftsbeziehungen. Diese behandeln hauptsächlich den Abschluss und die Durchführung von Warenabkommen und -protokollen, Einzelfragen verschiedener Industriezweige, Exportbürgschaften, Schwierigkeiten mit den aufgrund des tschechoslowakischen Devisenmangels betriebenen Kompensationsgeschäften und – vereinzelt – den Kapitalverkehr sowie die Möglichkeit von Investitionen. Insgesamt dominieren bei weitem Fragen des Warenhandels, worin sich ein Charakteristikum für das Verhältnis zwischen den marktwirtschaftlich verfassten Staaten des Westens und den östlichen Planwirtschaften manifestierte, nämlich das weitgehende Fehlen der ansonsten zu den Wirtschafts-

beziehungen zählenden Dimensionen Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie Direktinvestitionen.¹ Durch etliche Akten – und das ist der inhaltliche Schwerpunkt der folgenden Ausführungen – zieht sich seit den 1950er Jahren bis Ende der 1980er Jahre als roter Faden die Diskussion um die Liberalisierung des Warenverkehrs zwischen der Bundesrepublik und der ČSR/ČSSR.

Im Januar 1976 beklagte der tschechoslowakische Außenhandelsminister Andrej Barčák in einer Neujahrsansprache im Schloss zu Zbraslav, dass der Westen mehr Waren in die ČSSR exportiere als umgekehrt, was zu einem nicht tolerablen Defizit in der Außenhandelsbilanz geführt habe. Die Verantwortung dafür schob er den marktwirtschaftlich organisierten Staaten zu, die er aufforderte,

„die Bedingungen auch für ihren Import aus der Tschechoslowakei [zu] verbessern und die letzten diskriminierenden Hindernisse, die unseren Export in diese Länder und die Entfaltung umfassenderer wechselseitiger Beziehungen beschränken und häufig auch unmöglich machen, aus[zu]räumen [...]“²

Damit fasste Barčák den Grundtenor zusammen, der die Außenwirtschaftspolitik der ČSR/ČSSR gegenüber der Bundesrepublik Deutschland seit den 1950er Jahren prägte – so zumindest das Bild, das die westdeutschen Akten zeichnen – und dessen zentrales Schlagwort *Liberalisierung* lautete. Die Debatte um die Liberalisierung des wechselseitigen Warenverkehrs wurde vor allem vor dem Hintergrund der GATT-Mitgliedschaft beider Staaten geführt.

Als einziges Mitglied des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW), der auch zu den GATT-Staaten zählte, stellte die ČSR/ČSSR einen Sonderfall dar und Prag versuchte durchgehend, die Bestimmungen des GATT, insbesondere das Prinzip der Meistbegünstigung, zu nutzen, um seinen Zugang zu den westlichen Märkten zu verbessern. Da Bonn nicht bereit war, Liberalisierungsmaßnahmen, die es den übrigen GATT-Staaten zugestand, automatisch auch auf die ČSR/ČSSR zu übertragen, kam es in dieser Frage zu einem dauerhaften, teils latenten, teils offen aufflammenden Konflikt. Eine intensive mehrjährige Phase der Auseinandersetzung um diese Thematik setzte 1957 ein, nachdem ein Vertreter des Bundesministeriums für Wirtschaft gegenüber den GATT-Partnern angekündigt hatte, den Handel für verschiedene Warengruppen weiter zu liberalisieren, sprich Zollsenkungen durchzuführen und bestehende Kontingentierungen abzubauen. Unter Verweis auf die im GATT festgeschriebene Gleichbehandlung verlangte die ČSR/ČSSR daraufhin, ebenfalls in den Genuss dieser Maßnahmen zu kommen, was ihr die Bundesrepublik jedoch verweigerte. Nach Ansicht Bonns machte das tschechoslowakische Wirtschaftssystem Reziprozität in Sachen Liberalisierung unmöglich und Prag könne deshalb keinen entsprechenden Anspruch erheben. In einem Vermerk aus dem Bundesministerium für Wirtschaft vom 13.12.1957 hieß es:

¹ Christoph Buchheim, Die Wirtschaftsbeziehungen der Tschechoslowakei zur Bundesrepublik Deutschland von der Nachkriegszeit bis in die 1990er Jahre, in: Ders. u. a. (Hg.), Die Tschechoslowakei und die beiden deutschen Staaten, Essen 2010, S. 145-162, hier: S. 145.

² Vgl. die veröffentlichte Fassung der Rede in: BArch/B 102/240666.

„Die Tschechoslowakei ist ihrerseits nicht gewillt und in der Lage, eine wie immer geartete Liberalisierung der Einfuhr zur Anwendung zu bringen, da solche Maßnahmen einen freien Markt voraussetzen, der in der CSR nicht besteht. Die Gegenseitigkeit ist also nicht gegeben. Andererseits ist sie, wie alle Staatshandelsländer, in der Lage, durch Preisdumping mehr als jedes andere freie Land den Inlandsmarkt zu stören.“³

Noch präziser stellte das für Osteuropa zuständige Referat einige Jahre später fest:

„Die Liberalisierung der Einfuhr führt auf Grund der mit einem planwirtschaftlichen System verbundenen Manipulationsmöglichkeiten im Verhältnis zu den Ostblockstaaten letztlich zu einseitigen Vorteilen für den Ostblock.“⁴

In Westdeutschland war man in jenen Jahren nicht bereit, der ČSR/ČSSR über das GATT einen weitgehend ungehinderten und unkontrollierten Zugang zum eigenen Markt zu gewähren, ohne dafür eine gleichwertige Gegenleistung zu erhalten. Neben Fragen der „Verteilungsgerechtigkeit“ ging es auch darum, in bestimmten Sparten Industrie und Handwerk vor einer potenziellen tschechoslowakischen Übermacht zu schützen. Im Mittelpunkt der deutschen Sorgen standen der Holz- und Papiersektor, die Glas- und Keramikproduktion sowie die Textilherstellung. Hier befürchtete man, dass deutsche Hersteller bei einer umfassenden Liberalisierung der Konkurrenz aus der ČSR/ČSSR unterlegen sein könnten. Als besonders bedroht – und damit bekam das Thema neben der wirtschaftlichen eine unmittelbar politische Note – betrachtete man Betriebe der sogenannten Flüchtlingsindustrie, die – oftmals in grenznahen „Notstandsgebieten“ ansässig – deutschen Staatsangehörigen und Volkszugehörigen Arbeit gaben, die nach dem Weltkrieg die früheren Ostgebiete des Deutschen Reichs, das Sudetenland und andere Siedlungsgebiete in Ost- und Südosteuropa hatten verlassen müssen. Für diese Wirtschaftszweige hatte man eng begrenzte Importkontingente festgesetzt, weil man der Ansicht war, „daß die deutschen Hersteller [...] dem Wettbewerb mit derartigen Lieferungen aus Staatshandelsländern nicht uneingeschränkt ausgesetzt sein sollten.“⁵ Hervorgehoben wurde, dass die ČSR

„auf dem Gebiete der Herstellung von Textilien und Bekleidung von jeher leistungsfähig und mit Kapazitäten ausgestattet [ist], die einen breiten Export ermöglichen. [...] Für den Textilsektor gilt im besonderen, was sich aus einer zu liberalen Handhabung der Einfuhr auch für eine Anzahl der übrigen Sparten ergeben würde: es würde hierdurch ein ‚Loch nach dem Westen‘ geschaffen, durch das [...] die anderweitig nicht absetzbaren Erzeugnisse des Ostblocks einfließen könnten.“⁶

Insgesamt, so das Fazit, sei festzustellen,

„daß eine Einbeziehung der CSR in die deutsche Liberalisierung nicht nur schwerwiegende Wettbewerbsfragen aufwerfen, sondern insbesondere im Bereich der gesamten Flücht-

³ Vermerk des Referats V B 3 vom 13.12.1957, in: BArch/B 102/100048.

⁴ Vermerk des Referats V B 3 vom 2.4.1960, in: BArch/B 102/100048.

⁵ Vermerk des Leiters der Unterabteilung IV C „Sonstige Industrien“, Görs, vom 14.12.1957 in: BArch/B 102/100048.

⁶ Ebd.

lingsindustrie zu unlösbar erscheinenden Einzelproblemen mit starkem politischem Akzent führen würde.“⁷

Auch der Ost-Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Außenhandel der Deutschen Wirtschaft warnte vor einer Einbeziehung der ČSR in die GATT-Liberalisierung:

„Angesichts der latenten Dumpinggefahr liegt es auch keineswegs im Interesse der deutschen Wirtschaft, durch die innerhalb des GATT vorgesehene Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen der Tschechoslowakei für gewisse Waren unbeschränkte Ausfuhrmöglichkeiten nach der Bundesrepublik zu gewähren [...]“⁸

Die entsprechenden Befürchtungen, die über Jahre hinweg eine wichtige Rolle für die westdeutsche Wirtschaftspolitik spielten, richteten sich insbesondere auf die nach dem Krieg rund um Kaufbeuren herum angesiedelte (Neu-)Gablونzer Industrie, für deren Interessen sich neben eigenen Lobbyverbänden auch das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr sowie verschiedene Bundestagsabgeordnete⁹ bei der Bundesregierung einsetzten. Angesichts von Verhandlungen über ein Handelsabkommen mit der ČSSR, die für den Sommer 1964 geplant waren, warnte das Bayerische Wirtschafts- und Verkehrsministerium vor einer Liberalisierung des Imports einschlägiger Waren:

„Der Tschechoslowakei ist es als einem Land mit staatlich gelenktem Außenhandel und dazu mit einer intakt gebliebenen Gablonzer Industrie [...] möglich, jeden Preis zu diktieren, so daß die hiesigen Firmen mit ihren Kalkulationspreisen einem Konkurrenzdruck ausgesetzt wären, dem sie in keiner Weise standhalten könnten. [...] Es wird daher gebeten, bei den zu erwartenden Verhandlungen mit der Tschechoslowakei das Anliegen der Gablonzer Industrie auch im Hinblick auf seine innenpolitische Bedeutung besonders zu berücksichtigen.“¹⁰

Das Bundesministerium für Wirtschaft trug diesen Sorgen Rechnung. Während die Verhandlungen über das Handelsabkommen noch nicht begonnen hatten, verlängerte man vorübergehend das bestehende Warenprotokoll. Dabei achtete man darauf, dass „alle wesentlichen Warenpositionen, die Gablonzer Erzeugnisse umfassen, mit Rücksicht auf die besondere Lage der in der Bundesrepublik angesiedelten Gablonzer Industrie ausgeklammert“ wurden.¹¹ Auch für die Zukunft sicherte man den bayerischen Ressortkollegen zu: „In jedem Fall werden die hier bekannten wirtschaftlich und innenpolitisch bedeutsamen Interessen der Neugablonzer Industrie wie bisher berücksichtigt werden.“¹²

Trotz derartiger Festlegungen kann nicht davon die Rede sein, dass die Bundesrepublik Ende der 1950er und in der ersten Hälfte der 1960er Jahre eine grundsätzlich restriktiv-

⁷ Ebd.

⁸ Schreiben der Arbeitsgemeinschaft Außenhandel an das Bundesministerium für Wirtschaft vom 7.1.1958, in: BArch/B 102/100048.

⁹ So etwa der Bundestagsabgeordnete Hansheinrich Schmidt, der der FDP-Fraktion angehörte, in einem Schreiben an das Auswärtige Amt vom 12.2.1964 (Kopie in: BArch/B 102/135271).

¹⁰ Schreiben des Staatssekretärs im Bayerischen Staatsministerium, Gerhard Wachter, an den Bundesminister für Wirtschaft vom 20.12.1963, in: BArch/B 102/135271.

¹¹ Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft an das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr vom 21.2.1964, in: BArch/B 102/135271.

¹² Ebd.

protektionistische Außenhandelspolitik gegenüber der ČSR/ČSSR betrieben hätte. Bonn wünschte durchaus eine Ausweitung und Intensivierung der Handelsbeziehungen, die jedoch im bilateralen Rahmen erfolgen sollte, um die Kontrolle über den Marktzugang für einzelne Warengruppen zu behalten.¹³ Als wichtiges Instrument für die Ausgestaltung der Handelsbeziehungen dienten Warenprotokolle, die festlegten, welche Waren unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang auf den Markt der Bundesrepublik gebracht werden konnten bzw. von den tschechoslowakischen Betrieben abgenommen wurden. Berichte über die Aushandlung dieser Protokolle finden sich in den Akten des Bundesministeriums für Wirtschaft.¹⁴

Die Handelsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Tschechoslowakei wurden auch durch politische Zäsuren wie etwa den Bau der Berliner Mauer oder die Niederschlagung des Prager Frühlings nicht grundlegend erschüttert. Für klimatische Verschlechterungen sorgte allerdings das durch die USA initiierte und im November 1962 vom NATO-Rat beschlossene Röhrenembargo gegen die UdSSR, das die ČSSR ebenfalls betraf.¹⁵ Doch führte auch diese Episode weder zu einem Abbruch des Güterverkehrs zwischen Westdeutschland und der ČSSR noch zu dessen nachhaltiger Störung. Im Oktober 1963 führte das Auswärtige Amt gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft im Rahmen der Handelsauschusstagung der „Economic Commission for Europe“ (ECE) Konsultationen mit der tschechoslowakischen Seite durch. In einem diesbezüglichen Bericht des Auswärtigen Amtes wurde die Haltung der ČSSR trotz der bestehenden Dissonanzen als durchaus positiv skizziert:

„Der tschechische Delegationsleiter äußerte sich befriedigt, über die Entwicklung des deutsch-tschechischen Handels in den letzten Jahren. Gewisse Schwankungen seien jedoch zu verzeichnen. Die Embargo-Bestimmungen sowie die Forderungen nach Einbeziehung weiterer Güter in die Embargoregelung schaffe keine gute Atmosphäre für den Handel. Tschechischerseits glaube man, daß unter der Regierung Erhard eine gewisse Beruhigung eintreten werde, so daß die Importe aus der Bundesrepublik wieder langsam zunehmen könnten. [...] Durch die benachbarte Lage beider Länder ergäben sich gute Perspektiven für eine Steigerung des Handels. Die deutschen Industrieerzeugnisse seien in der Tschechoslowakei gut eingeführt und die tschechischen Ingenieure gewohnt, mit deutschen Normen zu arbeiten.“¹⁶

Vor dem Hintergrund der neuen Ostpolitik, die gegen Ende der 1960er Jahre einsetzte, ging die Bundesrepublik schließlich verstärkt zu einer einseitigen Liberalisierung des Außenhandels mit den Staaten des Warschauer Paktes über. Nach und nach fielen für verschiedene Produktgruppen die Importkontingentierungen, und die Bemühungen um die Intensivierung

¹³ Siehe beispielsweise den Vermerk des Ministerialrats im Bundesministerium für Wirtschaft, Schellpeper, vom 20.3.1961, in: BArch/B 102/100048.

¹⁴ Siehe etwa BArch/B 102/100048.

¹⁵ Vgl. Markus Engels/Petra Schwartz, Alliierte Restriktionen für die Außenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Das Röhrenembargo von 1962/63 und das Erdgas-Röhren-Geschäft von 1982, Ergebnisse eines Kolloquiums der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Berlin, 6.-8. Juli 1995, S. 227-242.

¹⁶ Vermerk des Auswärtigen Amtes (Kopie) vom 7.11.1963, in: BArch/B 102/135271.

der Handelsbeziehungen nahmen eine neue Qualität an.¹⁷ Im Nachgang zum Prager Vertrag von 1973, der das Münchner Abkommen von 1938 über die Abtretung des Sudetenlandes für nichtig erklärte und diplomatische Beziehungen zwischen Bonn und Prag begründete, wurde schließlich das „Abkommen vom 22.1.1975 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik über die weitere Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und technischen Zusammenarbeit“ ausgehandelt. Dieses Abkommen sah u. a. die Einrichtung einer regelmäßig zusammentretenden deutsch-tschechoslowakischen Wirtschaftskommission vor, der sowohl Regierungs- als auch Wirtschaftsvertreter angehören sollten. Diese Kommission trat erstmals im November 1975 in Prag zusammen und bildete Fachgruppen für verschiedene Industriesparten; bis 1989 fanden jährliche Folgetreffen statt. Die Akten zu diesen Tagungen¹⁸ spiegeln verdichtet die großen Linien wider, welche die deutsch-tschechischen Wirtschaftsbeziehungen zwischen 1975 und 1989 prägten, und zeigen auf, wie groß die thematische Kontinuität zu den Debatten der 1950er Jahre war. So zogen sich beispielsweise die tschechoslowakischen Forderungen nach immer weiteren Liberalisierungsmaßnahmen sowie die Probleme, die aus den unterschiedlichen Wirtschaftssystemen resultierten, als roter Faden durch die Verhandlungen; auf deutscher Seite spielten die Möglichkeiten für deutsche Firmen, Niederlassungen in der ČSSR zu errichten oder joint ventures einzugehen eine wichtige Rolle. Deutlich werden in den Kommissionsakten auch die Probleme der ČSSR, die sich u. a. in dem eingangs bereits erwähnten und durch Außenhandelsminister Barčák beklagten erheblichen Handelsdefizit niederschlugen, das dazu führte, dass Prag die Westimporte ab 1976 erheblich drosselte und die eigenen Exportbemühungen verstärkte. Die Akten zur gemeinsamen Kommission enthalten eine Vielzahl von Dokumenten, die den Stand der Wirtschaftsbeziehungen im Allgemeinen und der Unternehmenskooperation im Besonderen analysieren. Gemeinsam mit den übrigen einschlägigen Unterlagen des Bundesministeriums für Wirtschaft seien sie der künftigen Forschung als Quellen empfohlen.

¹⁷ Gottfried Niedhart, Die Ostpolitik der Bundesrepublik und die Normalisierung der Beziehungen zur Tschechoslowakei 1967-1973, in: Buchheim u. a. (Hg.), Tschechoslowakei, S. 103-121; Buchheim, Wirtschaftsbeziehungen, S. 152.

¹⁸ BArch/B 102/240367 – 240369, 270541 - 270542, 313122 – 313126, 357502 – 357503, 392909.