

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 184

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Martin Seidel

**Innerdeutscher Handel und
Europäischer Binnenmarkt**

Vortrag im Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 6. Dezember 1989

Innerdeutscher Handel und Europäischer Binnenmarkt

Die EG-Kommission ist zur Zeit mit einer schriftlichen Anfrage eines der britischen Labour-Partei angehörigen Abgeordneten des Europäischen Parlaments konfrontiert, die bezeichnend für die Einschätzung des Schicksals des innerdeutschen Handels nach 1992, dem Zeitpunkt der Vollendung des europäischen Binnenmarktes ist. Der Abgeordnete bringt die Befürchtung zum Ausdruck, daß nach 1992 Produkte aus der DDR nahezu unbeschränkten Zugang zum gesamten Markt der Gemeinschaft haben könnten. Wenn erst einmal die Zollgrenzdienststellen aufgehoben sein würden, gäbe es kaum noch effektive Kontrollen gegen eine Flut von Importen, insbesondere von Textilien über den innerdeutschen Handel in die Gemeinschaft. Die Anfrage bezieht sich auf das Sonderstatut des innerdeutschen Handels, das sich aus dem sogenannten Protokoll "über den innerdeutschen Handel und die damit zusammenhängenden Fragen" ergibt und einen Anhang des Vertrages über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bildet. Seit jeher ist in der Gemeinschaft ein unterschwelliges Unbehagen über das Statut des innerdeutschen Handels feststellbar. Die Vorstellung einer stillen Mitgliedschaft der DDR in der Europäischen Gemeinschaft, zumindest einer Teilhabe an den Vorteilen des Gemeinsamen Marktes, auch die Annahme einer Subventionswirkung des Protokolls zugunsten der Wirtschaft der DDR in Höhe von mehreren Hundert Millionen Mark jährlich ist nicht selten anzutreffen. Die für 1992 angestrebte Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, wie sie aufgrund des Weißbuches der Kommission aus dem Jahr 1985 nunmehr politisch beschlossene Sache ist, läßt das Unbehagen und die Befürchtungen über negative Auswirkungen des innerdeutschen Handels verständlicherweise erneut wach werden. Aber auch die Frage taucht auf, ob die Fortführung des Sonderregimes des deutsch-deutschen Handelsverkehrs legitimerweise überhaupt noch verantwortet

werden kann, insbesondere auch deshalb, weil als Folge des weiteren ökonomischen Zusammenwachsens der Mitgliedstaaten der EG ohnedies eine Aushöhlung des innerdeutschen Handels zu befürchten ist.

Mit der Vollendung des Binnenmarktes sind bekanntlich weitere Befürchtungen verbunden; zum Teil scheinen sie sich als Traumata auszuwirken. So wird befürchtet, daß die Institution des Berufsbeamtentums gefährdet sei, weil die Freizügigkeit für Arbeitnehmer, wie sie das Regelungssystem des Gemeinsamen Marktes gewährleistet, auch den Bereich des öffentlichen Dienstes erfassen würde - von den Ämtern, die mit der Ausübung echter hoheitlicher Aufgaben bzw. mit der Wahrung staatlicher Sicherheitsinteressen verbunden sind, abgesehen. Ungeachtet des Erfordernisses der deutschen Staatsangehörigkeit würden aufgrund des Gemeinschaftsrechts dann auch Angehörige anderer EG-Staaten als Beamte im Staatsdienst, beispielsweise eine Lehrtätigkeit ausüben dürfen. Befürchtet wird beispielsweise auch, daß das gemeinschaftliche Beihilfenaufsichtsrecht, das heißt die Kontrolle der Gemeinschaft über die Wirtschaftsförderung der Mitgliedstaaten 1992 auch die öffentlichen Unternehmen, vor allem aber auch die Wirtschaftsförderung der Gemeinden erfassen könnte - letzteres ungeachtet der in der Bundesrepublik garantierten kommunalen Selbstverwaltung.

Alle Befürchtungen dieser Art sind insofern ungerechtfertigt, als das Stichdatum 31. Dezember 1992 als solches in der Europäischen Gemeinschaft und in den Mitgliedstaaten rechtlich keine Neuordnung bewirken wird. Das für die Vollendung des Binnenmarktes angestrebte Datum des 31. Dezember 1992 hat nicht zur Folge, daß mit dem 1. Januar 1993 die noch vorhandenen Hindernisse für die Freiheit des Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs quasi wie Vorhänge

hochgezogen oder als Schleusen verstanden geöffnet würden. Diese Vorstellung, die sich unglücklicherweise in der Öffentlichkeit festgesetzt hat und als Erreger ungerechtfertigter Befürchtungen der Integration kaum nützlich ist, läßt sich rechtlich nicht aufrechterhalten. Die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes zwischen den Mitgliedstaaten - der seit der Einheitlichen Europäischen Akte seinen Namen gewechselt hat und seitdem - wenn auch nur bezogen auf seinen engeren Kern - Binnenmarkt heißt - ist der Europäischen Gemeinschaft bereits aufgrund des Vertrages von Rom, als Gestaltungsaufgabe überantwortet; der Binnenmarkt sollte im Grunde zwischen den ursprünglichen sechs Mitgliedstaaten bereits zum 31. Dezember 1969 und hinsichtlich der später hinzugekommenen Mitgliedstaaten jeweils nach Ablauf der in den Beitrittsverträgen verankerten Übergangsfristen vollständig verwirklicht sein. Das gilt für alle Komponenten des Regelungssystems des Gemeinsamen Marktes, nämlich für

- die Verwirklichung der sogenannten vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes, nämlich der Freiheit des grenzüberschreitenden Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs,

- die Verwirklichung der Zollunion nach außen, das heißt die Einführung eines gemeinsamen Außenzolltarifs und einer gemeinsamen Handelspolitik

und

- die Gewährleistung unverfälschter Wettbewerbsbedingungen, insbesondere durch die Errichtung einer Wettbewerbs-(Kartell-)aufsicht über die Unternehmen und einer Aufsicht und

Kontrolle über die Wirtschaftssubventionierung, einschließlich der regionalen Wirtschaftsförderung durch die Mitgliedstaaten.

Die Einheitliche Europäische Akte hat das materielle Regelungssystem, wie es der Vertrag von Rom durch Zuweisung von Rechtsetzungshoheit, Kontrollbefugnissen und vor allem einer Gerichtshoheit an die Gemeinschaft festgelegt hat, weder modifiziert noch ergänzt; sie hat vor allem nicht den 31. Dezember 1992 als Datum in dem Sinne in das Regelungssystem einbezogen, daß mit dem 31.12.1992 alle bis dahin vom Rat als Gemeinschaftsgesetzgeber nicht getroffenen Maßnahmen - quasi auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission - automatisch in Kraft treten würden oder alle mitgliedstaatlichen Regelungen automatisch wechselseitig anzuerkennen wären. In dem maßgeblichen Artikel 8 a, der aufgrund der Einheitlichen Europäischen Akte in den Vertrag von Rom angefügt worden ist, heißt es ausdrücklich,

- daß die Maßnahmen zur endgültigen Verwirklichung des Binnenmarktes unbeschadet der sonstigen Bestimmungen des Vertrages von Rom getroffen werden

und

- der als Binnenmarkt definierte Raum ohne Binnengrenzen mit der Freiheit des Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs nur nach Maßgabe der Bestimmungen des Vertrages von Rom gewährleistet ist.

Die Bestimmungen des Vertrages von Rom sahen für Maßnahmen der Rechtsangleichung, soweit diese, wie beispielsweise die Angleichung des Lebensmittelrechts, des Arzneimittelrechts, des Gesellschaftsrechts, des Versicherungsaufsichtsrechts zur

Beseitigung von Handels- und Dienstleistungsbeschränkungen erforderlich sind, keine Frist in dem Sinne vor, daß mit dem Ablauf der Frist die sich aus den unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Regelungen ergebenden Beeinträchtigungen des Handels- und Dienstleistungsverkehrs, einschließlich der Grenzkontrollen als automatisch aufgehoben gelten sollten; etwas anderes gilt daher auch nicht für das neue Datum, auf das sich die Mitgliedstaaten zur restlichen Vollendung des Binnenmarktes verständigt haben. Die Vollendung des Binnenmarktes vollzieht sich auch in Zukunft, erforderlichenfalls über das Datum des 31. Dezember 1992 hinaus nur nach Maßgabe der Maßnahmen, die der Rat nach dem - teilweise durch die Einheitliche Europäische Akte etwas erleichterten - traditionellen Beschlußverfahren trifft. Das gilt für die Rechtsangleichung zur Beseitigung von technischen Handelshemmnissen, für Rechtsangleichungsmaßnahmen zur Verwirklichung der Freiheit des Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, für die Angleichung steuerrechtlicher Regelungen sowie für die Rechtsetzung im Bereich des Gesellschaftsrechts, durch die bekanntlich auch die Mitbestimmung angesprochen ist. Das gilt auch für die Aufhebung der Zollgrenzdienststellen, das heißt den Verzicht auf die Waren- und Personenkontrollen an den Binnengrenzen; ohne einen Rechtsetzungsakt des Rates, der die Konsultation des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses, auf nationaler Ebene die Konsultation von Bundesrat und Bundestag, sowie die rechtzeitige Beteiligung der Wirtschaftskreise voraussetzt, ändert sich an den Zollgrenzdienststellen - mögen diese auch noch so sehr ebenso sichtbarer wie ärgerlicher Ausdruck der Nicht-Existenz des Binnenmarktes sein - grundsätzlich nichts.

Andererseits ist aber der Gemeinsame Markt bereits weitgehend verwirklicht; von den noch ausstehenden Maßnahmen, mögen diese auch rechtlich den harten Kern des steckengebliebenen Auf-

bauwerks bilden, sind nicht mehr derart viel Anpassungszwänge zu erwarten, wie allgemein befürchtet wird. Die Freiheit des Warenverkehrs von Zöllen, zollgleichen Abgaben, Kontingenten ist verwirklicht; das gleiche gilt von der Freizügigkeit der Arbeit und nach der Verabschiedung der Richtlinie über die allgemeine Anerkennung der Hochschuldiplome auch von der Niederlassungsfreiheit. Der öffentliche Dienst ist bereits jetzt aufgrund zweier Urteile des Europäischen Gerichtshofes für EG-Angehörige in der Weise rechtlich zugänglich, daß lediglich echte hoheitliche Betätigungen und mit der Wahrung staatlicher Sicherheitsinteressen verbundene Ämter von der Freizügigkeit ausgenommen sind. Die gemeinschaftsrechtliche Kontrollhoheit über die Wirtschaftsförderung der Mitgliedstaaten, einschließlich der regionalen Wirtschaftsförderung und der kommunalen Wirtschaftsförderung ist seit der Gründung der Gemeinschaft eine rechtliche Realität. Im Bereich des Handwerks sind diejenigen Maßnahmen, die für geboten erachtet werden, bereits getroffen; wenn die deutsche Handwerksordnung bislang nicht gefährdet war, wird sie wahrscheinlich auch in den kommenden Jahren keinen Anpassungszwängen ausgesetzt sein.

Ebensowenig wie die Einheitliche Europäische Akte von 1986 die Regelungen über den Gemeinsamen Markt materiell modifiziert hat, hat sie das Protokoll, das die gemeinschaftsrechtliche Grundlage des innerdeutschen Handels bildet, aufgehoben oder verändert. Das Sonderregime des innerdeutschen Handels wird auch nach 1992 grundsätzlich fortgelten; es bleibt gemäß Artikel 239 EWG-V Bestandteil des sogenannten vertraglichen Gemeinschaftsrechts und kann auch nach 1992 nur nach Maßgabe des Verfahrens der Änderung des Vertrages von Rom, das heißt nur im Einvernehmen aller mitgliedstaatlichen Regierungen und außerdem nur mit Zustimmung aller nationalen Parlamente aufgehoben oder eingeschränkt werden.

Die rechtliche Bedeutung des Protokolls besteht im Kern darin, daß die Bundesrepublik als Mitgliedstaat der EG hinsichtlich ihres Handels- und Wirtschaftsverkehrs mit der DDR von der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, insbesondere des EWG-Vertrages freigestellt ist. Konkret bedeutet dies, daß auf Bezüge der Bundesrepublik aus der DDR die aufgrund des Gemeinschaftsrechts anfallenden Zölle bzw. bei Bezügen von Agrarerzeugnissen die Abschöpfungen nicht erhoben werden. Bei Lieferungen aus der Bundesrepublik in die DDR werden ebenfalls die gemeinschaftlichen Regelungen nicht angewandt, beispielsweise bei Lieferungen von Agrarerzeugnissen keine Ausfuhrerstattungen gezahlt.

Das Sonderstatut des Protokolls hat außerdem zur Wirkung, daß die der Gemeinschaft überantwortete Zuständigkeit für die Handelspolitik mit Drittländern hinsichtlich der Handelspolitik der Gemeinschaft mit der DDR nur für die anderen Mitgliedstaaten gilt. Die Bundesrepublik gestaltet ihre Handelsbeziehungen zur DDR grundsätzlich autonom, wobei sie allerdings aufgrund einer weiteren Regelung des Protokolls bei der autonomen Handelspolitik die Belange der Gemeinschaft zu wahren hat.

Die DDR ist aufgrund des Protokolls über den innerdeutschen Handel nicht etwa ein Mitgliedstaat oder ein Territorium der Europäischen Gemeinschaft. Durch das Protokoll wird auch nicht der Anwendungsbereich des EWG-Vertrages auf die DDR erstreckt. Um auch das klarzustellen: Das Protokoll hat auch nicht zur Wirkung, daß dadurch der Handel zwischen der DDR und der Bundesrepublik als Handel innerhalb der Bundesrepublik einzustufen ist. Waren mit Ursprung in der DDR, die im innerdeutschen Handel in die Bundesrepublik gelangen, haben nicht etwa kraft einer rechtlichen Fiktion, die aus dem Protokoll gefolgert werden könnte, ihren Ursprung in der Bundes-

republik. Eine solche fiktive Einstufung des innerdeutschen Handels als Handel innerhalb der Bundesrepublik folgt weder aus dem Zweck noch aus der Freistellungswirkung; sie hätte als Wirkungen, die der Gemeinschaft nicht zuzumuten wären, beispielsweise zur Folge, daß die Agrarmarktordnungen der Gemeinschaft - bis zu einem gewissen Grade - auf die landwirtschaftliche Produktion der DDR erstreckt würden; landwirtschaftliche Erzeugnisse, die im innerdeutschen Handel aus der DDR in die Bundesrepublik verbracht und von hier aus in Drittländer ausgeführt werden, würden in den Genuß der Erstattungen kommen, die aufgrund der Agrarmarktorganisationen bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Produkte gewährt werden.

Die Freistellung des Handels zwischen den beiden deutschen Staaten von Regeln des Gemeinschaftsrechts trägt der in der Bundesrepublik herrschenden Auffassung Rechnung, daß der Handel mit der DDR für die Bundesrepublik Deutschland keinen Außenhandel darstellt. Die Grenze zur Deutschen Demokratischen Republik ist für die Bundesrepublik keine Außenhandelsgrenze; für den Handelsverkehr mit der DDR besteht deshalb nach deutschem Recht Zoll- und Abgabefreiheit, für den Handel mit der DDR gilt insbesondere das Außenwirtschaftsrecht nicht.

Diese Einschätzung des Handels ist indes Ausdruck seiner politischen Bewertung. Der innerdeutsche Handel stellt einen Gütertausch zwischen zwei Volkswirtschaften dar. Im Rahmen des innerdeutschen Handels vollzieht sich die Überführung wirtschaftlicher Leistungen von einem Wirtschaftskreislauf in einen anderen. Bei einer rein ökonomischen Betrachtung fehlen dem innerdeutschen Handel wesentliche Elemente des Binnenhandels. Das Bundesverfassungsgericht bewertet in seinem - grundlegenden - Urteil vom 31. Juli 1973 - zum Grundlagen-

Vertrag - den deutsch-deutschen Handel dahin, daß er weder Außenhandel noch Binnenhandel ist.

Wesentliches Element des Systems des innerdeutschen Handels, wie ihm das Protokoll von der Anwendung des Gemeinschaftsrechts freistellt, ist seine bilaterale Ausprägung und die Beschränkung des Handelsregimes auf Waren deutschen Ursprungs:

Der innerdeutsche Handel erfaßt im Prinzip nur Lieferungen und Bezüge von Waren deutschen Ursprungs; im innerdeutschen Wirtschaftsverkehr können weder Waren mit Ursprung aus einem anderen Land als der Bundesrepublik Deutschland in die DDR geliefert noch Waren, die nicht ihren Ursprung in der DDR haben, von dieser bezogen werden. Die Einbeziehung von Waren ausländischen Ursprungs in das Handelssystem ist zwar rechtlich möglich; sie bedarf als Ausnahmeregelung indes einer besonderen Vereinbarung zwischen den beiden Partnern des Handelssystems. In der Praxis wird die Möglichkeit der Ausnahmevereinbarung restriktiv gehandhabt.

Die Lieferungen und Bezüge des innerdeutschen Handelsverkehrs werden nicht in konvertibler Währung beglichen, sondern im Wege des bilateralen Verrechnungsverkehrs abgewickelt; Träger des bilateralen Verrechnungsverkehrs sind die Deutsche Bundesbank und die Staatsbank der DDR. Als Zahlungseinheit für den Verrechnungsverkehr dient eine sogenannte Verrechnungseinheit (VE), die aufgrund einer bilateralen Vereinbarung dem Wert einer Deutschen Mark entspricht.

Die Partner des Handelsgeschäfts begleichen ihre Rechnungen grundsätzlich über die Zentralbanken; Bezüge von Waren aus der Deutschen Demokratischen Republik werden in Deutscher Mark bei der Deutschen Bundesbank beglichen, während Liefere-

ranten aus der Bundesrepublik den Gegenwert ihrer Warenlieferungen von der Deutschen Bundesbank in Deutscher Mark ausbezahlt erhalten.

Da sich die Lieferungen und Bezüge nicht ständig gegenseitig ausgleichen können, räumen sich die beiden Notenbanken wechselseitig die Möglichkeit zur Überziehung des Verrechnungskontos ein. Dieser sogenannte Swing wird von den Partnern des Handelssystems einvernehmlich festgelegt und beträgt ab 1986 für die Dauer von fünf Jahren - wie in den Jahren 1976 bis 1982 - 850 Mio Verrechnungseinheiten.

Rechtliche Grundlage des Wirtschaftsverkehrs mit der DDR sind Devisenbewirtschaftungsgesetze der Alliierten, und zwar für die ehemals amerikanische und die britische Besatzungszone das Militärregierungsgesetz Nr. 53, für die französische Besatzungszone die Verordnung Nr. 235 des französischen Hohen Kommissars in Deutschland und im Land Berlin die inhaltlich gleiche Verordnung Nr. 500. Der näheren Ausführung dieser Gesetze dient die von der Bundesregierung erlassene Verordnung über den Warenverkehr mit den Währungsgebieten der DM-Ost - Interzonenverordnung - vom 18.7.1951, mehrfach, zuletzt geändert durch eine Änderungsverordnung vom 22.5.1968.

Vertragsrechtliche Grundlage des innerdeutschen Handels ist das "Abkommen über den Handel zwischen den Währungsgebieten der Deutschen Mark (DM-West) und den Währungsgebieten der Deutschen Mark der Deutschen Notenbank (DM-Ost)" - sog. Berliner Abkommen vom 20.9.1951. Das Abkommen gilt unvermindert fort, insbesondere hat der Grundlagen-Vertrag vom 21.12.1972 das vertragliche Regelungssystem des Berliner Abkommens nicht verändert. Durch das Zusatzprotokoll zu Art. 7 des Grundlagen-Vertrags wird zum Ausdruck gebracht, daß sich der Handel zwischen den beiden deutschen Staaten einstweilen weiterhin

auf der "Grundlage der bestehenden Abkommen" vollzieht.

Der Geltungsbereich des Berliner Abkommens umfaßt die Währungsgebiete der DM-West und der DM-Ost, so daß Berlin (West) in das Abkommen einbezogen ist. Das Abkommen bringt darüber hinaus als "übereinstimmende" Auffassung der Abkommenspartner zum Ausdruck, daß von den Lieferungen und Bezügen ein angemessener Teil auf die Wirtschaft Berlins entfallen wird.

Der innerdeutsche Handel hat für Berlin (West) eine beträchtliche wirtschaftliche Bedeutung; 20 - 25 % des Handels mit der DDR entfallen auf Berlin (West).

Das Ausmaß des innerdeutschen Handels, der Handel zwischen einem marktwirtschaftlichen System und einer zentralgelenkten Verwaltungswirtschaft ist, wird durch folgende Zahlen vermittelt. Im Jahr 1988 hatte der innerdeutsche Handel ein Gesamtvolumen von 14,2 Mrd Verrechnungseinheiten, in den vorangegangenen Jahren war der Gesamtumsatz 1985 mit 16,74 Mrd VO, 1986 mit 15,2 Mrd VO und 1987 mit 14,5 Mrd VE sogar noch größer.

1988 beliefen sich die Lieferungen in die DDR auf 6,84 Mrd VE und die Bezüge aus der DDR auf 7,3 Mrd VE; der innerdeutsche Handel war mithin 1988 leicht defizitär, während er in nahezu allen vorangegangenen Jahren mit einem Überschuß abschloß.

Für die Bundesrepublik ist die wirtschaftliche Bedeutung des innerdeutschen Handels mit einem Anteil von 1,6 % an ihrem Außenhandel - von dem bekanntlich 50 % in die Europäische Gemeinschaft gehen - verhältnismäßig gering. Für die DDR stellt der dort als Außenhandel eingestufte innerdeutsche Handel hingegen mit 8 - 9 % Anteil am gesamten Außenhandel der DDR einen beträchtlichen Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt dar.

Nach wie vor ist der Außenhandel der DDR mit der Bundesrepublik gleich groß wie der Handel der DDR mit den übrigen westlichen Industriestaaten.

Für die Bundesrepublik hat der innerdeutsche Handel primär politische Bedeutung; politische Erwägungen sind es auch, die dem gemeinschaftsrechtlichen Sonderstatut des innerdeutschen Handels zugrundeliegen und für seine Beibehaltung über das Jahr 1992 hinaus sprechen.

Das Anliegen des Protokolls, das von den EG-Partnern seit jeher geteilt wird, ist die Absicherung des Handelsverkehrs zwischen den beiden deutschen Staaten als Klammer der deutschen Einheit. Die Eingliederung der Bundesrepublik in die Europäische Gemeinschaft würde, wenn die Bundesrepublik von der Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf den deutsch-deutschen Wirtschaftsverkehr nicht freigestellt wäre, zu einer Einbeziehung des innerdeutschen Handels in das Außenhandelsregime der Europäischen Gemeinschaft führen; die Folge wäre, daß die Klammer, die der innerdeutsche Handel für die deutsche Einheit zur Zeit noch bildet, nicht mehr bestünde. Das Protokoll ist als Ausdruck des Spannungsverhältnisses zu begreifen, das zwischen der gesamtdeutschen Verantwortung der Bundesrepublik und ihrer Integration in den Staatenverband der Europäischen Gemeinschaft besteht; es stellt zugleich eine Entscheidung in dem Sinne dar, daß der verfassungsrechtliche Auftrag zur Wahrung der nationalen Einheit politisch nicht hinter der Eingliederung der Bundesrepublik in den Staatenverband der Europäischen Gemeinschaft zurücktritt. Die gesamtdeutsche Verantwortung und der Integrationsauftrag der Bundesrepublik stehen gleichwertig nebeneinander.

Das Protokoll sichert aber nicht nur das System des innerdeutschen Handels, vielmehr schützt es auch die Rechte und

Belange der anderen Mitgliedstaaten, insbesondere durch die bekannte Schutzklausel seines dritten Absatzes. Für die anderen Mitgliedstaaten und für die Gemeinschaft als solche ist die DDR aufgrund des Protokolls ein Drittland, wenn auch im Hinblick auf die Freistellung der Bundesrepublik ein Drittland besonderer Art. Die Gemeinschaft schließt ihrerseits mit der DDR wie mit einem anderen Drittland handelsvertragliche Abkommen ab, die aber nur für die anderen Mitgliedstaaten, nicht dagegen auch für die Bundesrepublik gelten. Das autonome Außenwirtschaftsrecht der Gemeinschaft, beispielsweise das Antidumpingrecht, findet auf die Wirtschaftsbeziehungen zur DDR Anwendung, wenn auch nur mit der Maßgabe, daß die Bundesrepublik davon ausgenommen ist.

Die Gemeinschaft und die anderen Mitgliedstaaten können sich aufgrund einer Schutzklausel des Protokolls davor schützen, daß sich aus dem innerdeutschen Handel nachteilige Auswirkungen auf ihre Wirtschaft ergeben. Die anderen Mitgliedstaaten können, ohne daß die Kommission wie bei anderen Schutzklauseln des Gemeinschaftsrechts ihr Einverständnis zu geben braucht, geeignete Maßnahmen ergreifen, wenn der innerdeutsche Handel für sie wirtschaftliche Probleme aufwirft. Die anderen Mitgliedstaaten können auf der Grundlage dieser Schutzklausel den Import von Waren, die im innerdeutschen Handel bezogen werden, in ihr Wirtschaftsgebiet unterbinden.

Die Schutzklausel des Protokolls erweist sich somit als eine Rechtfertigung zur ständigen Überwachung des innergemeinschaftlichen Handels und zur Aufrechterhaltung der Zollgrenzdienststellen. Potentiell stellt damit das Sonderstatut des innerdeutschen Handels ein Hindernis für die Vollendung des Binnenmarktes dar, über das die deutsche Europapolitik nachzudenken hat.

Im Prinzip sind DDR-Erzeugnisse, die im innerdeutschen Handel bezogen werden, innerhalb der Gemeinschaft frei verkehrsfähig; sie können in die anderen Mitgliedstaaten weiter exportiert werden, ohne daß Zölle oder Abschöpfungen erhoben werden dürfen. Die erwähnte Schutzklausel des dritten Absatzes des Protokolls basiert auf der Annahme der innergemeinschaftlichen Freiverkehrsfähigkeit von Waren, die im innerdeutschen Handel aus der DDR bezogen werden.

Um zu verhindern, daß durch die Ausnutzung der Freiverkehrsfähigkeit wirtschaftliche Schwierigkeiten in anderen Mitgliedstaaten eintreten und diese zu Schutzmaßnahmen greifen, wird der innerdeutsche Handelsverkehr indes seitens der Bundesregierung traditionell in der Weise gehandhabt, daß Bezüge aus der Deutschen Demokratischen Republik in der Bundesrepublik verbleiben und möglichst keine Reexporte in andere Mitgliedstaaten stattfinden. Hierfür steht der Bundesrepublik ein ausreichendes Regelungsinstrumentarium zur Verfügung; zum einen fällt der Mehrwertsteuerabzug, der bei Bezügen aus der DDR vorgenommen werden kann, für den Fall des Reexports der Waren in anderen Mitgliedstaaten weg; hierdurch verteuern sich die Waren um den Betrag des Mehrwertsteuerabzugs, so daß der Reexport in andere Mitgliedstaaten unwirtschaftlich wird. Möglich sind ferner befristete oder unbefristete Reexportverbote, die von der Bundesregierung jederzeit verhängt werden können. Ihre Kontrolle ist gewährleistet, da für die Bezüge von Waren, die im innerdeutschen Handel erfolgen, aus Gründen der Preisprüfung ein Kontrollsystem aufrechterhalten wird.

Diese Absicherung der Interessen der anderen Mitgliedstaaten, für die zur Zeit keine uneingeschränkte gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung besteht, könnte es den anderen Mitgliedstaaten erleichtern, im Interesse der Aufhebung der Zollgrenzdienststellen auf die Schutzklausel des Protokolls zu

verzichten. Die Verwirklichung des Binnenmarktes braucht daher keineswegs an dem Sonderregime des innerdeutschen Handels zu scheitern.

Der Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen, wie er für 1992 vorgesehen ist, braucht daher nicht notwendig zu störenden Auswirkungen des innerdeutschen Handels auf die Gemeinschaft zu führen.

Abschließend bleibt die Frage offen, welche wirtschaftlichen Auswirkungen die Vollendung des Binnenmarktes für den innerdeutschen Handel haben wird. Geht man davon aus, daß die anderen Mitgliedstaaten den Sonderstatus des innerdeutschen Handels auch in Zukunft politisch voll mittragen werden, wird die Bundesrepublik wohl auch nach der Vollendung des Binnenmarktes aufgrund ihrer handelspolitischen Autonomie dem innerdeutschen Wirtschaftsverkehr eine Vorzugsstellung sichern können. Das gilt um so mehr, als die DDR ihrerseits ein ökonomisches Interesse am innerdeutschen Handel hat; auch ihr Interesse dürfte daher dahin gehen, daß der Status des innerdeutschen Handels aufrechterhalten bleibt.

In der Vergangenheit hat sich immer wieder gezeigt, daß das in der Gemeinschaft auftauchende unterschwellige Unbehagen über den innerdeutschen Handel, das "deutsch-deutsche Milliardengeschäft" größtenteils auf Unkenntnis der Verhältnisse beruhte und durch geeignete Aufklärung beschwichtigt werden konnte. Aufklärungsarbeit wird auch in Zukunft vonnöten sein, damit das Sonderstatut des innerdeutschen Handels weiterhin seine deutschlandpolitische Funktion entfalten kann.