

## Das Berliner Grenzgängerproblem in der Systemkonkurrenz 1949–1961



VON  
FRANK ROGGENBUCH

Mit der Untersuchung dieser zentralen Kategorie der Berliner Systemkonkurrenz soll ein Aspekt der Politik- und Gesellschaftsgeschichte der deutschen Teilung erforscht werden, der – wenn auch in unterschiedlicher Weise – beide Seiten betrifft. Im Vordergrund steht die Frage, wie und mit welchen Zielen das Grenzgängerproblem einschließlich seiner Konsequenzen für Wirtschaft und Gesellschaft durch die Politik geregelt und instrumentalisiert wurde sowie seinerseits auf sie zurückwirkte. Bisher nur fragmentarisch oder polemisch abgehandelte politisch-ideologische Gesichtspunkte werden neu bewertet und zusammengeführt. Bisher isoliert betrachtete wirtschaftspolitische und soziale Aspekte werden mit einbezogen. Kontext der Analyse ist die angesichts der bis 1961 durchlässigen Sektorengrenzen relativ offene Systemkonkurrenz in Berlin als besondere Erscheinungsform des Kalten Krieges. Das Projekt soll vor allem Erkenntnisse zum Intensitäts- und Methodenspektrum der Berliner Systemkonkurrenz vom gewaltsamen Konflikt bis zur konsensuellen Vorteilsnahme liefern. Überdies will es speziellen Fragen wie der Funktionalität von Konfliktbewältigung in der Konkurrenz sowie der Medienpropaganda als einer noch weitgehend freien Werbung für das jeweilige politische Konzept nachgehen.

Die separate Währungsreform im amerikanischen, britischen und französischen Sektor Berlins vom 20. März 1949 hatte für ca. 200 000 Berliner und Randberliner, die als Pendler täglich lange Arbeitswege zurücklegten, eine besondere Konsequenz. Sie wurden zu Grenzgängern zweier bezüglich ihrer Währung und damit ihrer sozioökonomischen Perspektiven abgegrenzter Systeme. Um zunächst rund 120 000 Ostgrenzgänger (Bewohner der Westsektoren, die im Ostwährungsgebiet arbeiteten) angesichts des jetzt wirksamen Westmark-Ostmark-Wechselkurses von 1:4 bis 1:6 vor dem Verlust von vier Fünftel ihrer Kaufkraft zu bewahren, wurde das so genannte Lohnausgleichsverfahren eingeführt. Die Ostgrenzgänger erhielten im Normalfall zunächst 60 Prozent ihres Osteinkommens in Westmark umgetauscht. Die dafür nötigen Westmarkbeträge erbrachten rund 80 000 in Sowjetsektor und SBZ wohnende Westgrenzgänger, die vorerst 10 Prozent ihres Einkommens in Westmark erhielten – ein prinzipiell sinnvoller Verrechnungsmodus von Währungsgewinnen und Währungsverlusten.

Von den Initiatoren offenbar unterschätzt wurde die bald sichtbar werdende politische Brisanz der Nichtberücksichtigung bestimmter Randgruppen des Grenzgängerwesens wie Westberliner Eisenbahner, aber auch im Osten tätige Freiberufler und Selbständige. So waren der bekannte Eisenbahnerstreik und als neue Erkenntnis die Bewegung der „Währungsgeschädigten“

von Instrumentalisierungsversuchen durch Kräfte der Systemkonkurrenz geprägt. Damit hatte sich die Grenzgängerfrage schlagartig als ein Problem der Politik gezeigt. Dessen weitere Entwicklung teilt sich in drei Abschnitte:

Die „Säuberungen“ des Grenzgängerwesens im Zuge fortschreitender Systemintegration und politischer Abschottung 1949 bis 1952/53

Das Grenzgängerwesen zwischen Systemkonfrontation und Gesamtberliner Interessen 1953 bis 1958

Mit der Illusion in die Krise – Vom Chruschtschow-Ultimatum 1958 bis zum Mauerbau 1961

In der Frühphase verfolgte der Westen eine Doppelstrategie. Zum einen wurden die Westgrenzgänger durch stufenweise Erhöhung der Westgeldquoten (erstmalig 1951 von 10 Prozent auf 25 Prozent) materiell stimuliert, obwohl über eine Viertelmillion Westberliner arbeitslos waren. Da hierzu noch kein konjunkturell bedingter Anlass bestand, signalisiert dies das Beharren des Senats auf einem ungeteilten Arbeitsmarkt und ist somit Teil seiner Gesamtberlin-Politik. In der Grenzgängerfrage war diese Haltung jedoch weitgehend durch das Lohnausgleichsprinzip von den Westalliierten vorgegeben worden und zudem durch die entwicklungsgeschichtlich und sozial bedingte ungleichmäßige Verteilung personeller Ressourcen bestimmt. Darüber hinaus sah die Westberliner Politik nach den Erfahrungen mit dem zunehmend diktatorischen Vorgehen der sowjetischen Militäradministration und der SED in ihrem Herrschaftsbereich und vor allem angesichts der sowjetischen Blockade der Westsektoren die Gefahr einer kommunistischen Unterwanderung über das Grenzgängerwesen. So kam es zum Ausschluss politisch Missliebiger vom Lohnumtausch, was offiziell mit dem anfänglichen Defizit der Lohnausgleichskasse begründet wurde. Betroffen waren zunächst Mitarbeiter von SED und FDGB, bald darauf Beschäftigte systemnaher Ostberliner- und DDR-Betriebe und Institutionen, Inhaber von Ostlebensmittelkarten und schließlich alle SED-Mitglieder.

Die Grenzgängerpolitik der Ostseite zielte zunächst ebenfalls auf die Reduzierung der Ostgrenzgänger. Begründet mit der Annäherung Westberlins an den „Bonner Staat der Imperialisten und Kriegstreiber“ kam es besonders im Gefolge der II. Parteikonferenz der SED und der Grenzsicherungsmaßnahmen vom Frühjahr 1952 zu Massenentlassungen von Westberlinern. Jedoch hatte diese personelle „Störfreimachung“ vornehmlich der „volkseigenen“ Industrie einen personalpolitisch bedingten, mit der Klassenideologie nicht übereinstimmenden Schönheitsfehler: Arbeitern, darunter auch SED-Mitgliedern, wurde gekündigt, wogegen man unverzichtbare Konstrukteure und leitende Ingenieure, die traditionell in den besseren Westberliner Stadtteilen wohnten, weiterbeschäftigte. Die Handhabung der Grenzgängerfrage zeigt, dass der Kalte Krieg beide Systeme zur Preisgabe von Legitimationssubstanz, von Elementen rational-legaler Herrschaft oder fundamentaler Ideologie, zwang. Er brachte ein faktisch verbindliches Gesetz des Handelns hervor, das Grundintentionen außer Kraft zu setzen vermochte. Die Entscheidung in der Freund-Feind-Konstellation war zur Determinante von Politik geworden.

Die mittlere Phase ist geprägt durch die sukzessive Zunahme der Westgrenzgängerzahl nach ihrem absoluten Tief von ca. 30 000 im Jahre 1953. Ein Grund dafür war die Erhöhung der Westgeldquote

bis auf letztlich 40 Prozent im Jahre 1956, ermöglicht durch die Zwangsreduzierung der mit Westgeld zu versorgenden Ostgrenzgänger. Die Option des kleinen Profits veränderte das subjektive Profil der Grenzgänger als nunmehr tendenziell „Nutzenmaximierer“. Diese Newcomer konzentrierten sich dort, wo seit kurzem Gelder aus dem Berliner „Kleinen“ Marshallplan flossen und neue Arbeitsplätze entstanden – in Branchen und Firmen, deren Förderung als für die Westberliner Wirtschaftsperspektive besonders nützlich erachtet wurde. So vermittelten die Berliner Arbeitsämter besonders in die traditionell führende Metallverarbeitende- und Elektroindustrie oder aber in die Bekleidungsindustrie, das Segment mit den höchsten Steigerungsraten.

Die SED sah in den Westgrenzgängern jetzt ein wirtschaftspolitisches Gefährdungspotential, das im Widerspruch von Plan- und Marktwirtschaft bzw. in der Unverträglichkeit von Kaufkraftüberhängen für das ökonomische System der DDR und seine gesamtgesellschaftliche Subventionspolitik lag. Die Propaganda kennzeichnete das Grenzgängerwesen als „Währungsspekulation“ und „Arbeit für Imperialismus und Krieg“. Verbalinjurien wie „Verräter“ und „Schmarotzer“ wurden üblich. Diese Diffamierung trat sogar in wissenschaftlichem Gewand im Rahmen wirtschaftspolitischer Gutachten und Analysen einschlägiger Institute in Erscheinung. Vor allem jedoch wurden die Grenzgänger unmittelbar selbst schikaniert und gemaßregelt, wobei in den Brandenburger Randgebieten, wo der relative Schutz des Berliner Vier-Mächte-Status nicht wirksam war, deutlich rigider vorgegangen wurde als in Ostberlin. Der Druck wurde über die Räte der Gemeinden, ABV, Nationale Front, örtliche Gruppen der Massenorganisationen und Hausgemeinschaften ausgeübt. Man drohte mit Wohnraumverkleinerung, Entzug von Wohnungen der Arbeiterwohnungsgenossenschaft oder Nichtbewilligung von Studienstipendien, wenn im Haushalt jemand im Westen arbeitete. Reichte ein Gespräch unter Nachbarn mit politischem Hintergrund und erhobenem moralischem Zeigefinger nicht aus, den Betroffenen vom „Klassenfeind“ loszueisen, gab es auch andere Mittel bis hin zu Haftstrafen wegen Devisenvergehen. Die zentralen administrativen Maßnahmen erschöpften sich hingegen in der Einführung einer Registrierungspflicht Ostberliner Westgrenzgänger. Ein direktes Vorgehen vermied die SED-Führung, u. a. da ihr Handlungsspielraum angesichts noch bestehender Vier-Mächte-Verantwortlichkeiten in Berlin begrenzt war. Auch die für die SED traumatische Erfahrung des 17. Juni, nach dem die Sektorengrenzen einige Tage lang geschlossen waren, änderte nicht die Linie. Selbst ein Politbürobeschluss von 1954 „zur Organisation des Kampfes gegen die Spekulanten“, in dessen Rahmen die Bezirksleitung Berlin der SED und die „Genossen des Magistrats von Groß-Berlin“ beauftragt wurden, die Möglichkeiten der Bezahlung monatlicher Fixkosten in der Westwährung zu prüfen, blieb ohne einschlägige Folgen. Viele Grenzgänger setzten dem Druck der SED einen individuellen Widerstand entgegen. Angesichts der häufigen Querlage von Gesetz, Ideologie und der ohnehin vielfach gegenläufigen Grenzgänger-Interessen der Staatspartei waren bestimmte Resistenzpraktiken durchaus nicht chancenlos. Vor Gericht konnte bisweilen erfolgreich Widerspruch eingelegt werden.

In Westberlin gewannen die Arbeitskräfte aus dem Osten mit dem Anlaufen der Konjunktur an Bedeutung. Spitzenpolitiker wie Franz Amrehn traten öffentlich für sie ein und das Büro für Gesamtberliner Fragen entwickelte sich zur wichtigsten Anlaufstelle für die Westgrenzgänger, besonders für die Bedrohten oder bereits Gemaßregelten unter ihnen.

Die Zahl der Ostgrenzgänger war nach den „Säuberungen“ der frühen fünfziger Jahre bis auf wenige Tausend zurückgegangen, blieb dann jedoch auf Grund personal- und arbeitsmarktpolitisch bedingter Interessenübereinstimmungen relativ konstant: Der ostseitige Mangel an Ärzten und hoch qualifizierten Spezialisten wurde durch Westberliner Überhänge gedeckt und die historisch bedingte Disproportionalität in der Verortung von Kultur (Künstlerkolonien im Westen – bedeutendste Theater im östlichen Berlin-Mitte) lief auf einen personalpolitischen Kompromiss hinaus. So wohnte das Solopersonal der Staatsoper – unverzichtbar für die kulturelle Seite von Hauptstadtanspruch und Präsenz Ostberlins in der Systemkonkurrenz – zu 70 Prozent in Westberlin. Diese tendenziell unpolitischen Personenkreise wurden offenbar nicht als Sicherheitsrisiko angesehen. Somit verkörpert das politisch neutralisierte Ostgrenzgängerwesen eine Facette der Systemkonkurrenz, die zur wirtschaftspolitisch gewichtigen, polemisch aufgeladenen und konflikträchtigen Variante Westgrenzgängerwesen stark kontrastierte.

Zwei Sonderaspekte bilden die Westberliner „Interessengemeinschaft der Lohnumtauschberechtigten e. V.“ als einzige langjährige Grenzgängerorganisation und das mangels verlässlicher Quellen in vieler Hinsicht nebelhafte Phänomen Zehntausender illegaler Grenzgänger, wofür vor allem das „Scheuerlappengeschwader“ der Putzfrauen aus dem Osten steht. Der westseitigen Akzeptanz dieses Phänomens von Schwarzarbeit liegt u. a. die Absicht zu Grunde, die Hauptmasse der Arbeitskräfte für die konjunkturintensiven Segmente des Arbeitsmarktes frei zu bekommen, zumal das Heer der Arbeitslosen stetig abnahm und die Vollbeschäftigung absehbar war.

Die letzte Phase der Entwicklung des Grenzgängerproblems fällt kausal und zeitlich mit der zweiten Berlin-Krise zusammen. Das Chruschtschow-Ultimatum und die Vision der „Freistadt“ Westberlin mit dem zwangsläufigen Wegfall des problematischen Viermächtestatus ließen die SED hoffen, bald mit den Grenzgängern „abzurechnen“. Daher enthielt sich die SED trotz krisenhafter Zuspitzungen auch weiterhin des administrativen Drucks. Dem entspricht, dass das Grenzgängerwesen die aufkommenden und sich bald überlagernden Krisenerscheinungen ungebremst und immer rascher aufzog.

1958 erging ein Angebot des Magistrats an den Senat, sofort und 1959 noch einmal jeweils 10 000 Westberliner in Ostberliner Arbeitsstellen zu vermitteln. Hintergrund ist der anhaltende, kumulativ auflaufende und durch nichts Eigenes zu kompensierende personelle Aderlass, den die allgemeine Republikflucht für die DDR-Volkswirtschaft verkörperte. Ausdruck der immer weiter aufklaffenden Schere von Konjunktur im Westen und der krisenhaften Entwicklung in Wirtschaft und Politik der DDR war die fortschreitende Überlagerung des Grenzgängerproblems durch die „Abstimmung mit den Füßen“. Während die fast kontinuierliche Steigerung der Westgrenzgängerzahlen Beleg für die Unterlegenheit der DDR in der freien Konkurrenz

des Berliner Arbeitsmarktes war, verkörperte die Zunahme der Grenzgänger-Flucht ein weitaus ernsteres Symptom. Viele Grenzgänger gaben ihren profitablen, aber immer unsicherer werdenden Status zugunsten der endgültigen Entscheidung für den Westen auf. Sie, die bis dahin westlicher Anreize wegen mannigfaltigsten Diskriminierungen und Maßregelungen getrotzt hatten, wollten im Falle eines Falles nicht die großen Verlierer sein, zumal die Methoden der SED immer drastischer wurden. U. a. ging man dazu über, Ostberliner, die gekündigt und im Westen Arbeit aufgenommen hatten, in den Betrieben als Verräter anzuprangern.

Die Zahl der Westgrenzgänger stieg von 1959 bis 1961 trotz ausuferndem Flüchtlingsanteil von 40 000 auf 56 000. Das entsprach dem regionalen Arbeitskräftedefizit auf der DDR-Seite. Im Westen betrachtete man die Zunahme der Grenzgänger mit gemischten Gefühlen: Weil die Belegschaften einzelner Firmen bereits zur Hälfte im Osten wohnten, fragte man sich, was sein würde, wenn die Grenzgänger politischer Veränderungen wegen ausblieben. Auch die Angst vor einer „fünften Kolonne“ war wieder da: Innensensor Lipschitz vermutete 1961 mindestens 200 SED-Spitzel in der Westberliner Verwaltung.

Nachdem die Freistadt-Idee von den Westalliierten mehrfach ignoriert worden war, gab die SED im Sommer 1961 ihre Zurückhaltung auf. Anfang Juli startete der Berliner SED-Chef Paul Verner mit einer

Rede auf einer Parteiaktivtagung eine beispiellose Medienkampagne. Die „Berliner Zeitung“ und das „Neue Deutschland“ polemisierten nunmehr täglich und mit aller Schärfe gegen das „Grenzgängerunwesen“. Da der bisherige Trend von Zunahme und Flucht der Grenzgänger dennoch anhielt, erließ die SED Anfang August letztlich doch die seit Jahren in der Luft liegenden administrativen Maßnahmen wie Anbieterspflicht, Erhebung einer zweiten Lohnsteuer usw. Mit der Stillstellung ihrer gewinnmaximierenden Dynamik war die „Westgrenzgängerei“ faktisch beigelegt. Bevor die Regelungen jedoch greifen konnten, waren sie schon hinfällig. Denn nur wenige Tage darauf wurde mit der Schließung der Grenzen durch das DDR-Regime noch wesentlich direkter und nachhaltiger Tabula rasa gemacht: Für die nächsten 28 Jahre kam man nicht mehr „rüber“. Das Grenzgängerproblem war Geschichte.

FRANK ROGGENBUCH, 1957 in Berlin geboren, früher Verwaltungsangestellter, studierte von 1995 bis 2003 Neuere und Neueste Geschichte, Mittlere Geschichte, Geographie und Politikwissenschaft an der HU Berlin. Sein Interesse gilt der Herrschaftspraxis moderner Diktaturen. Seine Magisterarbeit beschäftigte sich mit der Massenkommunikation und Manipulation am Beispiel der Luftfahrt- und Luftwaffenpropaganda im III. Reich.