



SCHWEIZERISCHE BOTSCHAFT
IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

5 KÖLN 51, den
Bayenthalgürtel 15
Telefon: 38 06 41

24. August 1971

Ref.: CX/sp.

RP 35

Die Viermächte-
vereinbarung über Berlin

BR

an						a/a
Datum						8/18
Visa						at
EPD						
Ref. p. A. 21.31. <i>Köln</i>						

Wie bereits kurz gemeldet, haben sich die Botschafter der Sowjetunion, der Vereinigten Staaten, Grossbritanniens und Frankreichs gestern nach einer Verhandlungsdauer von siebzehn Monaten auf ihrer 33. Zusammenkunft über ein Rahmenabkommen geeinigt, das dem Status Westberlins und seiner Bevölkerung sowie den Verbindungen zwischen der ehemaligen Reichshauptstadt und der Bundesrepublik eine neue Rechtsgrundlage verleihen soll. Der paraphierte Entwurf liegt seit heute den vier unmittelbar beteiligten Regierungen zur Genehmigung vor, die ihre Beschlüsse in engen Konsultationen mit der Regierung der Bundesrepublik bzw. der DDR fassen werden. Man hofft, das Abkommen schon am 2. September unterzeichnen und es gleichzeitig veröffentlichen zu können.

Inhalt des Abkommens

Der Abkommensinhalt ist zur Stunde nur aus den offenbar unvermeidlichen Bonner Indiskretionen bekannt. Den Auskünften informierter Kreise der Französischen Botschaft zufolge kann das folgende als gesichert gelten:

1. Zugang zu Westberlin. Die Sowjetunion übernimmt gemeinsam mit den drei Westmächten die Verantwortung für einen ungehinderten Zugang. (Das Wort "Garantie" soll im Abkommen aus Rücksicht auf die DDR verschwiegen worden sein.)

./.

Zivile Reisende sollen nicht mehr kontrolliert, sondern lediglich identifiziert werden. Der Güterverkehr soll ungehindert in plombierten Fahrzeugen erfolgen. Die Einzelheiten sind zwischen den beiden deutschen Regierungen auszuhandeln. Die Gebühren für die Strassen-, Bahn- und Schiffswegebenützung sollen nicht mehr individuell, sondern pauschal seitens der Bundesrepublik abgegolten werden.

2. Bundespräsenz. In rechtlicher Fixierung einer bereits seit 1969 geübten Praxis sollen die Bundesbehörden inskünftig konstitutive Akte in Westberlin nicht mehr ausüben können. Das bedeutet, dass es dort keine Wahl des Bundespräsidenten und keine Sitzungen des Bundestages und des Bundesrates mehr geben wird. Dagegen bleiben Sitzungen der Ausschüsse und Fraktionen weiterhin möglich, und sämtliche Dienststellen des Bundes bleiben erhalten. Das Abkommen soll jedoch eine Klausel enthalten, wonach diese inskünftig als eine Art Verbindungsstellen zu den westlichen Stadtkommandanten zu betrachten sind.

3. Aussenvertretung Westberlins. Die konsularische Vertretung der Westberliner kann inskünftig durch die Behörden der Bundesrepublik erfolgen, doch soll in den westdeutschen Pässen der Westberliner ein Vermerk angebracht werden, dass dies im Auftrage der westlichen Stadtkommandanten geschieht. Das Vertretungsrecht für Westberlin, soweit es über konsularische Belange hinausgeht, soll zunächst offen bleiben.

4. Besuchsrecht für Westberliner. Die Westberliner werden den Westdeutschen gleichgestellt. Das bedeutet lediglich, dass sie diesen gegenüber nicht länger diskriminiert sind, bzw. dass ihre Visagesuche unter den gleichen Voraussetzungen geprüft werden sollen wie jene der Westdeutschen. Die technischen Vereinbarungen, insbesondere auch solche über die Vermehrung der Passierstellen zwischen dem Ostsektor und

den Westsektoren der Stadt, bleiben Verhandlungen zwischen dem Westberliner Senat und der DDR-Regierung überlassen.

5. Sowjetisches Generalkonsulat. Der Sowjetunion wird das Recht zugestanden, in Westberlin ein Generalkonsulat zu eröffnen. Es soll beim Stadtkommandanten desjenigen Sektors akkreditiert werden, in dem es errichtet wird. Im übrigen ist die administrative Unterstellung des Generalkonsulats eine rein sowjetische Angelegenheit.

Erste Beurteilung

Am 21. August bemerkte Aussenminister Scheel in einem Zeitungsinterview, die sich abzeichnende Berlin-Vereinbarung übertreffe selbst optimistische Erwartungen. Auch von alliierter Seite war vertraulich zu vernehmen, die Sowjets hätten in den vergangenen vierzehn Tagen unerwartete Konzessionen gemacht, über deren Motivierung noch keine völlige Klarheit herrsche. In der Tat erscheint die in ihren Umrissen bekannte Regelung in westlichen Augen zunächst als ein grosser Fortschritt, wenn man sich an zwei Tatsachen erinnert: an die der DDR schon 1955 seitens der Sowjetunion übertragene volle Souveränität über die Zugänge nach Westberlin für Zivilpersonen, sowie an die berühmt gewordene Rede Chruschtschows vom 10. November 1958, worin der sowjetische KP-Chef mitteilte, er werde der DDR-Regierung auch die bisher von Moskau ausgeübten Kontrollfunktionen gegenüber westlichen Militärpersonen abtreten. Die schriftliche Fixierung einer sowjetischen Mitverantwortung für den ungehinderten militärischen und zivilen Verkehr von und nach Westberlin muss demgegenüber als gewichtige Konzession Moskaus gelten.

- 4 -

Dass es sich dabei nicht um ein Geschenk an den Westen handeln kann, liegt auf der Hand. Folgende Ueberlegungen mögen in Moskau und Ostberlin angestellt worden sein: Erstens hat Moskau mit der zugestandenen Errichtung eines Generalkonsulats nicht nur in Westberlin Fuss gefasst, sondern die östliche Seite wird auch kaum zögern, das Berlin-Abkommen als Bestätigung der östlichen "Dreistaaten-Theorie" zu bezeichnen. Denn das Generalkonsulat ist nicht bei der Bundesregierung, sondern beim "zuständigen" westlichen Stadtkommandanten zu akkreditieren. In Bonn betrachtet man es als Erfolg, dass man Moskaus Wunsch nach einer Akkreditierung des Generalkonsulats beim Westberliner Senat habe abschlagen können. Für Moskau indessen muss es durchaus interessant sein, die Siegermächte in Westberlin wieder vermehrt ins Spiel zu bringen, denn zu ihnen gehört schliesslich auch die Sowjetunion... Ueberdies haben die Russen es durchgesetzt, dass die in westlichen Augen als grosses Entgegenkommen erscheinende konsularische Vertretung der Westberliner durch die westdeutschen Behörden ausdrücklich "im Auftrag der Westmächte" erfolgt. Und schliesslich scheint offen zu bleiben, wie es mit dem Vertretungsrecht für Westberlin in diplomatischer Hinsicht, etwa in den zahlreichen zwischenstaatlichen Verträgen und nach Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen bestellt ist. Wenn nicht alles täuscht, wird Moskau im Verein mit Ostberlin nichts unversucht lassen, um das nunmehr fixierte konsularische Vertretungsrecht als "erschöpfende Enumerierung" zu betrachten. Man kann sich also fragen, ob das Abkommen auf mittlere und lange Sicht die politischen und rechtlichen Bindungen Westberlins an die Bundesrepublik sichert.

Zweitens ist die völlige Integrierung Ostberlins in die DDR offenbar stillschweigend hingenommen worden. Von einem Besuchsrecht der Ostberliner in Westberlin ist nicht die Rede;

./.

menschliche Erleichterungen für die Bewohner Ostberlins und der DDR, die anzustreben die Bundesregierung sich fest verpflichtet hat, zeichnen sich nicht ab.

Drittens bleibt abzuwarten, wie die Sowjetunion ihre Mitverantwortung für den ungehinderten Verkehr von und nach Westberlin versteht. Moskau kann es sich jedenfalls nicht leisten, die der DDR längst zugestandenen und von dieser aufdringlich betonten souveränen Rechte in manifester Weise zu beschränken. Die Negierung des Kontrollrechts durch ostdeutsche Grenzbeamte kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass für den Betroffenen der Unterschied zwischen erlaubter Verifizierung und verbotener Kontrolle u.U. nur schwer erkennbar ist. Irgendwelche Sanktionen für den Fall missbräuchlicher Anwendung des Abkommens durch die DDR-Behörden sind in der Berlin-Regelung nicht vorgesehen.

Viertens und vor allem aber muss der Abkommensinhalt in die Dynamik hineingestellt werden, die nach übereinstimmendem Willen aller Beteiligten und Betroffenen von ihm ausgehen soll: die volle völkerrechtliche Anerkennung der DDR. Mündlich soll in Berlin nach Rücksprache mit den beiden deutschen Regierungen stichwortartig folgendes vereinbart worden sein: Unverzögliche Aufnahme der technischen Gespräche über Verkehrsfragen zwischen den beiden deutschen Regierungen sowie zwischen dem Westberliner Senat und der DDR-Regierung. Abschluss dieser Verhandlungen noch vor Jahresende. Anschliessende Sanktionierung durch die vier Mächte. Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen.

Die nächsten Schritte

Schon in den nächsten Tagen werden sich die Staatssekretäre Bahr und Kohl wieder treffen. Nach im Auswärtigen Amt erhaltenen Auskünften werden sie ihre zahlreichen bisher ge-

- 6 -

fürten Gespräche, die bisher gewissermassen in der Luft hingen, nunmehr in den Rahmen der Viermächtevereinbarung über Berlin stellen. Da diese auch von den westlichen Alliierten sanktioniert ist, haben Washington, London und Paris ein Interesse daran, dass auch die innerdeutschen Verhandlungen rasch zu einem Abschluss gelangen. Die "alliierte Bremswirkung" dürfte nun also entfallen. Ostberlin befindet sich für die "technischen Verhandlungen" in einer günstigen Position.

Die Bundesregierung hat sich für den nunmehr wahrscheinlichen Fall, dass auch die innerdeutschen Verhandlungen zu einem positiven Abschluss kommen, Ziele gesetzt: Sie will die Verträge mit Moskau und Warschau vom August bzw. Dezember 1970 ratifizieren. Noch kann nicht abgeschätzt werden, inwieweit sie dabei mit der Unterstützung der parlamentarischen Opposition wird rechnen können. Zweifellos hat die Regierung Brandt einen erheblichen aussenpolitischen Prestigeerfolg errungen, den sie in erster Linie dem westlichen Verhandlungsgeschick und der westlichen Verhandlungsgeduld verdankt. Das anscheinend günstige Abkommen bringt die CDU/CSU-Opposition in eine heile^K Lage, obwohl sich in dem Vertragsentwurf unschwer "schwache Stellen" finden lassen. Jedenfalls haben sich die Aussichten auf eine Mehrheit bei der Ratifizierung der Ostverträge schon deshalb verbessert, weil die Ratifikationsverweigerung nunmehr indirekt auch die westlichen Alliierten brüskieren müsste.

Berlin-Regelung und erfolgreiche innerdeutsche Verhandlungen werden überdies das wesentlichste Hindernis auf dem Weg zur europäischen Sicherheitskonferenz aus dem Wege räumen. Auch auf dieser Ebene der west-östlichen Beziehungen ist daher in den kommenden Monaten vermehrte Dynamik zu erwarten.

./.

Der letzte Schritt in der nunmehr angebahnten Entwicklung wäre die Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen. Bundeskanzler Brandt hat ihn dem DDR-Ministerpräsidenten Stoph anlässlich des Kasseler Treffens vom Mai 1970 selbst angeboten. Es liegt auf der Hand, dass sich dann auch die Aufnahme normaler diplomatischer Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten nicht mehr hinauschieben lässt. Gewiss will Bonn dabei auf die Klammer der "unteilbaren deutschen Nation" nicht verzichten, aber nach der Lage der Dinge wird sich die Bundesregierung auch mit einer blossen Floskel begnügen müssen.

Wirkung auf Drittstaaten

Obwohl offizielle oder offiziöse Stellungnahmen des Auswärtigen Amtes zu der mit der Paraphierung eines befriedigenden Berlin-Abkommens ausgelösten Entwicklung noch nicht vorliegen, können die Wirkungen auch auf Drittstaaten nicht ausbleiben. Der in Gang gesetzte Prozess einer Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten ist geeignet, die seitens der westeuropäischen Regierungen noch bestehenden Hemmungen betreffend die Aufnahme normaler Beziehungen zur DDR abzubauen. Die Bundesregierung hat sich mehrfach zur Parallelität zwischen der Normalisierung der innerdeutschen Beziehungen mit derjenigen zwischen befreundeten Drittstaaten und der DDR bekannt.

* * *

Die vorstehenden Ausführungen sind lediglich eine erste Analyse des inhaltlich nur in seinen Grundzügen bekannten Berlin-Abkommens und eine Projizierung von Folgen einer "befriedigenden Berlin-Regelung", die sich nach den Vor-

stellungen der Bundesregierung einstellen mögen und sollen. Man erkennt unschwer, in welchem Ausmass das Berlin-Problem Bestandteil jener "deutschen Frage" ist und bleibt, der eine schwer voraussehbare Dynamik innewohnt, sobald die bestehenden Gegebenheiten auch nur ein wenig verrückt werden. Was die praktischen Regelungen für die Westberliner betrifft, so scheinen einige neue Richtpunkte völkerrechtlich fixiert worden zu sein. Es bleibt abzuwarten, ob das Ganze nicht wiederum die Fortsetzung eines Schwebezustandes bedeutet, bei dem die Unklarheiten - machtpolitische Abstützung vorausgesetzt - mehr Sicherheit bieten als die Klarheiten.

DER SCHWEIZERISCHE GESCHAFTSTRAEGER a.i.

W. Lugin