

**Antrag**  
**der Fraktion der SPD**

**Die Zukunft Berlins zwischen Ost und West**

Der Bundestag wolle beschließen:

I.

Berlin blickt auf die 750 Jahre seines Bestehens zurück. Das ist, gemessen an anderen deutschen Städten und Regionen, noch keine sehr lange Vergangenheit. Aber sie enthielt von Anfang an eine Besonderheit. In der Mitte Europas gelegen, war Berlin als Teil Brandenburgs, später Preußens, und dann als Hauptstadt des Deutschen Reiches eng verwoben mit der Geschichte ganz Europas, vor allem aber der mittel- und osteuropäischen Völker.

Die Teilung Europas nach 1945 hat die meisten dieser Verbindungen unterbrochen; das gilt wechselseitig für beide Teile Berlins. Seit Abschluß der Verträge von Moskau, von Warschau und des Grundlagenvertrages mit der DDR sowie seit dem Vier-Mächte-Abkommen über Berlin sind bedeutende Schritte zur Milderung der Folgen der europäischen und der deutschen Teilung gemacht worden. Diese Schritte beruhen damals wie heute auf der Anerkennung des Grundsatzes der Unverletzlichkeit der Grenzen und der Achtung der territorialen Integrität und der Souveränität aller Staaten in Europa in ihren gegenwärtigen Grenzen. Nicht die Überwindung der Grenzen, sondern ihres trennenden Charakters ist deshalb das Ziel einer realistischen Ostpolitik, die auf Taten statt auf Deklamationen setzt.

An der Schwelle einer zweiten Stufe der Ostpolitik kommt es darauf an, Berlin mehr als bisher an dieser Entwicklung teilhaben zu lassen. Für den Deutschen Bundestag ist dies Anlaß, seine in der Vergangenheit stets wahrgenommene Verantwortung zu bekräftigen und weitere Folgerungen für die Zukunft zu ziehen. Dabei ist sowohl von der seit 1945 entstandenen Lage wie von dem besonderen Rechtsstatus Berlins auszugehen.

II.

Die gegenwärtige Lage ist, obwohl der Status von Berlin nach dem Willen der vier Siegermächte des Zweiten Weltkrieges das gesamte Gebiet von „Groß-Berlin“ umfassen sollte, durch eine

höchst unterschiedliche Entwicklung von Berlin (West) und Berlin (Ost) gekennzeichnet. Unbeschadet des Status von Berlin ist Berlin (Ost) funktional und städtebaulich zur Hauptstadt der DDR geworden. Berlin (West) gerät in Widerspruch zur Realität, wenn es sich unter den gegebenen Bedingungen als abgetrennter Teil einer gesamtdeutschen Hauptstadt versteht. Insbesondere nach der Errichtung des Umweltbundesamtes blieb es für Berlin (West) im wesentlichen beim Stillstand der weiteren Bindungen zum Bund, während sich Berlin (Ost) einseitig mit Zustimmung der Sowjetunion Vorteile verschaffte. Eindringliches Beispiel ist hierfür die direkte Wahl der Ost-Berliner Abgeordneten für die Volkskammer. Die Proteste der Drei Mächte dagegen blieben erfolglos. Insgesamt ergibt sich für Berlin (West) aus dem Festhalten am Status quo im Verhältnis zu Berlin (Ost) ein Status quo minus, wodurch der Anschein eines reduzierten Drei-Mächte-Status von Berlin (West) mit allen Folgen eingeschränkter Handlungsmöglichkeiten für Berlin (West) verstärkt wird.

Die faktische und rechtliche Einschränkung von Handlungsmöglichkeiten für Berlin (West) wird besonders augenfällig im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland. Während sich die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland auf vielerlei Ebenen – u. a. des Bundes, der Länder und der Gemeinden – zu den ostmittel- und osteuropäischen Staaten, insbesondere zur DDR, ständig erweitern und vertiefen, ist Berlin (West) von diesen Fortschritten in weiten Teilen ausgeschlossen. So konnte die Bundesregierung nicht einmal durchsetzen, daß die mit der Regierung der DDR ausgehandelten Erleichterungen im grenznahen Verkehr auch in Berlin Anwendung finden. Trotz der Regelung in Anlage IV des Vier-Mächte-Abkommens erschweren unterschiedliche Auffassungen nach wie vor internationale Tagungen, Konferenzen und Ausstellungen in Berlin (West), sofern Vertreter der RGW-Staaten beteiligt sind. Während immer mehr Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland Partnerschaften mit Städten in der DDR oder anderen ostmittel- und osteuropäischen Staaten aufnehmen, gibt es keine einzige Partnerschaftsbeziehung zu Berlin (West) oder wenigstens zu einem der westberliner Bezirke. Sehr viel schwerwiegender ist – abgesehen von einigen technischen Kontakten – das Fehlen einer regelmäßig in Anspruch genommenen politischen Gesprächsebene zwischen dem Senat von Berlin und der Regierung der DDR oder dem Magistrat von Berlin. Erste vernünftige Ansätze dazu, die aus Anlaß der 750-Jahr-Feier von beiden Seiten ausgingen, stießen – ausgesprochen und unausgesprochen – auf den Widerstand der vier Statusmächte. So blieb – von einer kurzen Begegnung während der Leipziger Messe abgesehen – das Gespräch des damaligen Regierenden Bürgermeisters Richard von Weizsäcker mit Erich Honecker eine Ausnahme.

Trotz der nahezu lückenlosen Übernahme der Bundesgesetze in Berlin (West) genießt der Bürger in Berlin (West) nicht den gleichen Rechtsschutz wie in der Bundesrepublik Deutschland. Telefongespräche können ohne die rechtsstaatlichen Einschränkungen, die in der Bundesrepublik Deutschland gelten, durch die alliierten Militärregierungen abgehört werden. Der Kernsatz des

Rechtsstaates, wonach jeder Bürger gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt klagen kann, wenn er in seinen subjektiv öffentlichen Rechten verletzt ist, gilt nicht in Berlin (West), sofern es sich um Maßnahmen einer der alliierten Militärregierungen handelt. In Berliner Fällen ist das Bundesverfassungsgericht gehindert zu urteilen.

Schließlich sind neben dem deutschen Recht noch eine Fülle – teilweise völlig überholter und nicht einmal vollständig veröffentlichter – alliierter Rechtsbestimmungen in Kraft.

### III.

Trotz der dargestellten Einschränkungen, die sich zu einem großen Teil aus dem besatzungsrechtlichen Status von Berlin ergeben, ist dieser Status unverzichtbar und muß auch im Interesse der deutschen Seite aufrechterhalten werden, solange für Berlin (West) im Rahmen einer dauerhaften europäischen Friedensordnung keine andere, die Freiheit und Lebensfähigkeit gleichermaßen garantierende Lösung in Sicht ist. In diesem Zusammenhang tragen die Statusmächte eine hohe Verantwortung sicherzustellen, daß der Rechtsstatus sich in dem notwendigen Umfang der sich weiterentwickelnden politischen Lage anpassen kann und nicht durch starre, festschreibende Interpretationen zu einer Fessel wird.

Ein bis heute seine positiven Wirkungen entfaltendes Beispiel dafür, daß dies möglich ist, ist das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin, durch das eine Phase fast permanenter Spannungen beendet und ein *modus vivendi* gefunden wurde, der es erlaubte, Berlin (West) in die erste Stufe der Ostpolitik einzubeziehen. Beispielhaft ist jedoch nicht nur sein Inhalt, sondern auch die Art und Weise seines Zustandekommens. Obwohl das eigentliche Abkommen völkerrechtlich nur von den vier Mächten als den Trägern der obersten Gewalt in Berlin geschlossen werden konnte, war, politisch gesehen, die konstruktive Mitwirkung der beiden deutschen Staaten nicht minder wichtig. Auch stellt das Abkommen in vielerlei Hinsicht nur einen Rahmen dar, der durch konkretisierende Vereinbarungen zwischen den deutschen Seiten ausgefüllt werden mußte. Das Vier-Mächte-Abkommen zeigt also, daß weiterführende Lösungen für Berlin nicht nur eines Einverständnisses unter den vier Siegermächten des Zweiten Weltkrieges, sondern auch mit und unter den beiden deutschen Staaten bedürfen.

Mehr als fünfzehn Jahre nach seinem Inkrafttreten und an der Schwelle einer zweiten Stufe der Ostpolitik ist es an der Zeit, auf der Grundlage des Abkommens neue Perspektiven für Berlin (West) zu eröffnen, die Einschränkung von politischen Handlungsmöglichkeiten des Senats von Berlin in der sich vertiefenden West-Ost-Zusammenarbeit zu beseitigen und einer schleichenden Aushöhlung des politischen Status von Berlin (West) entgegenzuwirken. Das kann nur gelingen, wenn die jeweilige Verantwortung aller an diesem Prozeß beteiligten Seiten in der beschriebenen Weise beachtet und ernstgenommen wird. Dabei muß und sollte die politische Initiative von der Bundesregierung ausgehen.

In diesem Sinne fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf:

1. mit dem Senat von Berlin eine Übereinstimmung über notwendige und geeignete Maßnahmen herbeizuführen,
2. unter Wahrung der jeweiligen Verantwortlichkeiten hierüber Gespräche mit den die oberste Gewalt in Berlin ausübenden Mächten sowie mit der Regierung der DDR aufzunehmen  
und
3. dem Deutschen Bundestag über das Ergebnis bis zum 31. Mai 1988 zu berichten.

#### IV.

Im einzelnen sollen folgende Ziele angestrebt werden:

1. Berlin ist der Ort der kürzesten Wege zwischen West und Ost. Die darin liegende Chance kann nur ausgeschöpft werden, wenn die Teilung, die in Berlin stärker und schmerzlicher sichtbar ist als sonst, schrittweise überwunden wird, indem die Grenze ihren trennenden Charakter verliert. Das setzt eine europäische Perspektive gemeinsamer Sicherheit und Zusammenarbeit voraus.

Mit der Schlußakte von Helsinki ist dieser Prozeß eingeleitet worden, der durch konkrete Schritte zu mehr Abrüstung, verstärkter wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen West und Ost und durch die Verwirklichung von individuellen und sozialen Menschenrechten in ganz Europa fortgesetzt werden muß. Die eigentlich europäische Rolle, die Berlin zu übernehmen hat, würde nachhaltig gestärkt werden, wenn die KSZE-Folgekonferenzen künftig in Berlin (West) und Berlin (Ost) stattfinden.

Gleichzeitig muß Berlin (West) vollständig in die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) sowie den einzelnen Mitgliedstaaten einbezogen sein.

2. Berlin (West) und Berlin (Ost) bieten ideale Voraussetzungen für internationale Tagungen, Konferenzen und Ausstellungen mit Beteiligung aus westlichen und östlichen Ländern. Allerdings muß ein Weg gefunden werden, der die immer wieder auftretenden Konflikte über die Zuordnung von Teilnehmern aus Berlin (West) oder über die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland bei Veranstaltungen und Ausstellungen in Berlin (West) endgültig ausschließt.

Sobald die engerwerdende wirtschaftliche, wissenschaftliche, kulturelle und politische Zusammenarbeit zwischen den Staaten der Europäischen Gemeinschaft und den RGW-Staaten sowie, darin eingeschlossen, zwischen den beiden deutschen Staaten besonderer Institutionen bedarf, die diese Zusammenarbeit ermöglichen, begleiten, fördern und finanzieren, müssen diese Institutionen ihren Sitz in Berlin (West) und Berlin (Ost) haben.

3. Die Teilung Europas hat wichtige Verkehrsströme in West-Ost-Richtung unterbrochen oder verkümmern lassen. Aus wirtschaftlichen Gründen verläuft sowohl in der Bundesrepublik Deutschland wie in der DDR der Verkehr im wesentlichen in der Nord-Süd-Richtung. Deshalb bedarf es einer politischen Entscheidung, die ehemals so wichtige Eisenbahnverbindung Köln–Hannover–Berlin nach dem modernsten Stand der Technik und als Teil einer europäischen West-Ost-Achse Paris–Moskau auszubauen.

Neben den Verkehrsverbindungen Straße-Schiene-Wasserstraße behalten die Luftwege nach wie vor ihre besondere politische Bedeutung. Die alliierten Luftkorridore von und nach Berlin sind eine Garantie des freien und ungehinderten Zugangs. Gleichzeitig liegt eine Erweiterung dieses Zugangs über andere Luftwege und durch andere als nur alliierte Fluggesellschaften im Interesse von Berlin (West), wenn es, wie der Präsident der Vereinigten Staaten vorgeschlagen hat, zu einem „der wichtigsten Zentren der Luftfahrt im gesamten Mitteleuropa“ werden soll. Unter diesen Umständen können dann auch entsprechende Lande- und Überflugrechte der Lufthansa nicht mehr ausgeschlossen sein, was andererseits einen geregelten und normalen Luftverkehr zwischen den beiden deutschen Staaten voraussetzt.

4. Berlin muß mit den Worten des französischen Staatspräsidenten „eine Hauptstadt des Dialogs“ sein. In Wahrheit geht der auf der Ebene der Bundesregierung, der Ministerpräsidenten der Länder und neuerdings auch der Gemeinden mit der DDR geführte Dialog weitgehend an Berlin (West) vorbei, obwohl die Notwendigkeit für klärende Gespräche in Berlin am größten ist. Deshalb bedarf es einer regelmäßig in Anspruch genommenen politischen Gesprächsebene zwischen dem Senat von Berlin und dem Magistrat von Berlin sowie zwischen dem Senat von Berlin und der Regierung der DDR. Eingeschlossen in diese Entwicklung muß die Vereinbarung von Städtepartnerschaften mit Berlin (West) und einzelnen westberliner Bezirken sein.

Die besonderen Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Berlin dürfen kein Hinderungsgrund für den angestrebten deutsch-deutschen Dialog in Berlin sein, sondern können im Gegenteil eine Grundlage sein, die alle politischen und rechtlichen Zweifel ausschließt. Das gilt im besonderen Maße hinsichtlich der im Vier-Mächte-Abkommen geregelten Außenvertretung von Berlin (West) durch die Drei Mächte und die Bundesrepublik Deutschland, die unberührt bleiben muß.

5. Die Aufrechterhaltung und Entwicklung der Bindungen zwischen Berlin (West) und der Bundesrepublik Deutschland sind neben den Rechten und Garantien der Drei Mächte eine der Grundlagen, auf denen die Lebensfähigkeit und Freiheit von Berlin (West) beruhen. Sie erhalten eine zunehmend größere Bedeutung, je weniger die fortdauernde Existenz zweier deut-

scher Staaten anzweifelbar ist. Obwohl das Vier-Mächte-Abkommen nicht nur die Aufrechterhaltung, sondern auch die Entwicklung der Bindungen vorsieht, ist tatsächlich seit Errichtung des Umweltbundesamtes ein Stillstand eingetreten.

Soweit die Gründe hierfür bei der Sowjetunion und der DDR liegen, muß von ihnen gefordert werden, daß der Grundsatz der Anerkennung von Realitäten in Europa nur wechselseitig gelten kann. Realität ist die Zugehörigkeit von Berlin (West) zum Rechts-, Wirtschafts- und Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland, die auch dem Bewußtsein und dem Willen der Berliner entspricht. Diese Zugehörigkeit ist im Grundgesetz und in der Verfassung von Berlin verankert; sie gilt mit den von den Alliierten verfüigten Einschränkungen. In der Form der Bindungen ist sie im Vier-Mächte-Abkommen als entwicklungsfähig bestätigt. Es ist deshalb an der Zeit, den politischen Konsens über die Verbesserung der Lage von Berlin (West), der 1970/71 mit der Sowjetunion und der DDR erreichbar war, zu erneuern und darin auch die Entwicklung der Bindungen an die Bundesrepublik Deutschland einzubeziehen.

6. Je weniger die Zugehörigkeit von Berlin (West) zum Rechts-, Wirtschafts- und Finanzsystem des Bundes in Frage gestellt wird, je mehr kann Berlin (West) für beide Seiten vorteilhafte Beziehungen zu den ostmittel- und osteuropäischen Staaten und vor allem zu dem es umgebenden Umland, der DDR, entwickeln. Erst die Herstellung all der vielfältigen Beziehungen, die jede große Stadt mit ihrem Umland verbinden, kann langfristig für Berlin (West) Normalität schaffen.

In diesem Sinne muß die geographische Lage von Berlin (West) für eine möglichst enge Zusammenarbeit mit der DDR und den anderen ostmittel- und osteuropäischen Staaten genutzt werden. Dabei sind in den wirtschaftlichen Austausch verstärkt kleine und mittlere Betriebe einzubeziehen. Das starke Interesse der Bürger von Berlin (West), auf einfache und bequeme Weise in die ehemaligen Erholungsgebiete der Stadt zu reisen, könnte durch eine gemeinsame touristische Erschließung der in Frage kommenden Orte befriedigt werden. Besonderes Gewicht muß in Zukunft die wissenschaftliche Kooperation erhalten. Berlin (West) verfügt über eine fast einmalige Konzentration von Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Das gleiche gilt für die Vielfalt und Vitalität des kulturellen Lebens.

Nach der Einbeziehung von Berlin (West) in die Lieferungen sowjetischen Erdgases muß ein europäischer Stromverbund folgen, der ebenfalls Berlin (West) einschließt. Gemeinsam mit der DDR zu entwickelnde Lösungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes und der Reaktorsicherheit haben vor allem für Berlin (West) eine überragende Bedeutung.

7. Eine wirkliche Versöhnung mit dem Umland kann jedoch nur gelingen, wenn sie auch die Beziehungen des täglichen Lebens umfaßt und für jeden einzelnen Bürger spürbar wird. Das größte Hindernis ist und bleibt die Grenze, solange sie ihren trennenden Charakter nicht verloren hat. Alle Maßnahmen, die

darauf schrittweise abzielen, haben deshalb nach wie vor Vorrang. Das sind unter anderem:

- die weitere Erleichterung des Besuchsverkehrs, vor allem in Richtung Ost/West;
- die Übernahme der 1984 im grenznahen Verkehr eingeführten Zwei-Tage-Regelung endlich auch für Berliner;
- die Senkung des Mindestumtausches;
- die Senkung der Altersgrenze für Westbesuche;
- der Abbau der Kontaktverbote und der Einreisebeschränkungen;
- die Zulassung unterschiedlicher Übergänge für die Ein- und Ausreise bei Besuchen in der DDR und in Berlin (Ost) auch für Berliner;
- die Erteilung der Visaberechtigung bei Inhabern von Mehrfachberechtigungsscheinen zum Zeitpunkt der Einreise direkt am Übergang während der gesamten Öffnungszeit des Übergangs;
- die Erlaubnis, Haustiere, Fahrräder und Sportboote bei Besuchen in der DDR und Berlin (Ost) mitzunehmen, sowie durch Motorkraft angetriebene Zweiräder einzureisen;
- die Erleichterung der Mitnahme von Literatur und Tonträgern bei Besuchen in der DDR und Berlin (Ost);
- die Inbetriebnahme der S-Bahn nach Potsdam, Staaken, Oranienburg sowie innerhalb der Stadt für den Reise- und Besucherverkehr;
- Jugendbegegnungen und Sportaustausch.

8. Nach innen muß in Berlin (West) der Wandel sichtbar werden, der aus Besatzungsmächten Schutzmächte und Verbündete gemacht hat. Das bedeutet nicht, die Drei Mächte als Träger der obersten Gewalt in Berlin (West) in Frage zu stellen, solange der Status von Berlin der Preis der Freiheit ist. Wohl aber muß der Funktionswandel von Besatzungs- zu Schutzmächten und Verbündeten in der Handhabung der aus dem Status folgenden Rechte und Verantwortlichkeiten durch die Drei Mächte ihren Ausdruck finden. Die Handhabung bedarf deshalb einer den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit verpflichteten Selbstbindung der Drei Mächte, die die Rechte der Gebietskörperschaft Berlin und seiner Bürger nicht weiter einschränkt, als durch die Gewährleistung der äußeren Sicherheit zwingend geboten ist. Daraus ergeben sich unter anderem folgende Forderungen:

- Geltendes alliiertes Recht muß nach einer gründlichen Rechtsbereinigung vollständig in deutscher Sprache neu veröffentlicht werden;
- das alliierte Strafrecht ist auf die Vorschriften zu beschränken, die der Besatzungszweck und der Schutz der Besatzungsmächte unabdingbar erfordert;
- im Fall der Verletzung subjektiv öffentlicher Rechte der Bürger durch die alliierten Militärregierungen muß ein gesetzlicher Richter in Berlin gewährleistet sein;

- die Überwachung des Post-, Telefon- und Telegrafverkehrs muß einer rechtsstaatlichen Kontrolle unterworfen sein. Soweit deutsche Behörden Kommunikationskontrollen veranlassen oder nutzen, unterliegen sie der Kontrolle eines der „G-10-Kommission“ des Deutschen Bundestages nachgebildeten Gremiums des Abgeordnetenhauses von Berlin;
- einer der tragenden Grundsätze des Rechtsstaates, die Verhältnismäßigkeit der Mittel, muß auch für Maßnahmen der alliierten Militärregierungen gelten;
- Kompetenzen der alliierten Militärregierungen, die die innere Sicherheit der Stadt betreffen, sind möglichst vollständig und generell, aber rückholbar auf die deutschen Behörden zu übertragen;
- die alliierten Militärregierungen beschränken sich bei der Wahrnehmung ihrer Rechte in bezug auf ihre Truppen auf einen Zustand, der weitgehend dem durch den Truppenvertrag geregelten Zustand in der Bundesrepublik Deutschland entspricht.

Bonn, den 5. November 1987

**Dr. Vogel und Fraktion**