

Berlinfrågan

De nyligen avslutade Berlinförhandlingarna har ännu ej lett till resultat, men allt talar för att ett positivt sådant kommer. Ambassadör Hugo Tamm, som under åren 1953-60 var Sveriges generalkonsul i Berlin, har i denna artikel gett bakgrund till förhandlingarna, talat om hur de försiggick och redogjort för vilka svårigheterna egentligen var och hur de sedan löstes. Viktigt är att alla fyra signatärmakterna var överens om att spänningen i Berlin måste fösvinna. Sovjetunionen har, om inte uttryckligt, dock underförstått tagit ett ansvar för att så sker. I gengäld får Sovjetunionen upprätta ett konsulat i Västberlin, något som från västtysk sida ej setts med tillfredsställelse men som måste ske. När alla avtal till sist undertecknats och trätt i kraft, lär tiden vara inne då två tyska stater samtidigt begär och får inträde i FN, skriver författaren.

Som bekant har »Berlinproblemet» efter krigsslutet 1945 utgjort ett praktiskt taget ständigt konfliktämne både mellan de 4 ansvariga stormakterna (Sovjetunionen, USA, Storbritannien och Frankrike) och på den inre tyska fronten. En rad konferenser och förhandlingar ackompanjerade av temporära krissituationer har ej lett till något positivt resultat under 25 år. Det är först i dagarna som en för samtliga parter relativt tillfredsställande kompromissuppgörelse kunnat träffas efter 18 månaders långa förhandlingar i Berlin under 33 sammanträden mellan de 4 storas ambassadörer i Tyskland.

Historik

Före 3dje rikets fall enade sig de tre stormakterna (Frankrike tillkom senare) i september 1944 om Tysklands uppdelning i ockupationszoner med »Storberlin» i en separerad region med gemensam förvaltning av en interallierad myndighet (kommendantur) under överinseende av den högsta instansen i Tyskland (kontrollrådet). Berlin uppdelades i 4 sektorer, 3 i Väst- och en i Östberlin, under ledning av kommendantur med trupp garnisoner och omfattande förvaltningsapparater. Den gemensamma förvaltningen avbröts dock inom kort under påverkan av det kalla kriget, framförallt till följd av sovjetiska initiativ. Väst- och Östberlin splittrades i två helt skilda administrations-system. Berlinblockaden 1948-1949, under vilken Västberlin helt försörjdes luftvägen, ledde till ytterligare avskärmning av de båda stadsdelarna (telefon- och ga-

tuspärrar), och detsamma gjorde det sk östberlinska upproret 1953. Redan före blockadens påbjudande lämnade de ryska representanterna såväl kontrollrådet som kommandanturen för att aldrig återvända, medan västkommendanterna fortsatte sin verksamhet formellt på 4-maktsbasis men realiter på 3-maktsnivå.

Östberlin, som redan 1949 proklamerades som DDRs (Tyska demokratiska republiken) huvudstad, inleddes gradvis i det östtyska statsystemet, ehuru en viss begränsad separatstatus alltjämt består som en rest av den gamla fyrmaktsstatusen. Förbindelserna mellan Öst- och Västberlin under min generalkonsulstid 1953–1960 var, bortsett från en omfattande persontrafik via S- och U-Bahnlederna, huvudsakligen av teknisk natur (gas, elektricitetsförsörjning, järnvägstrafik etc). Åtskilliga försök till förhandlingar mellan lokalmyndigheterna angående förbättrat samarbete strandade främst av politiska skäl, enär både Öst och Väst pretenderade på högsta ledningen i Berlin.

Förbindelserna mellan de 4 stora upprätthölls i fortsättningen genom kontakter mellan sovjetiske ambassadören i Östberlin och de 3 västambassadörerna i Bonn på sk högkommissariennivå samt via ett par gemensamma instanser i Västberlin, luftsäkerhetscentralen och krigsförbrytarfängelset i Spandau.

Västberlin

Västberlins lokalmyndigheter, senaten och parlamentet, och under största delen av perioden en koalitionsregering med social-

demokratisk dominans erhöll efter hand en alltmera vidgad självstyrelse. Därtill kom upprepade formella officiella västmaktsgarantier för Västberlins fortsatta säkerhet och existens.

Förbindelserna mellan förbundsrepubliken och Västberlin karakteriserades främst av att såväl den västtyska konstitutionen (1949) som den berlinska be-tecknade Berlin som »ein Land der Bundesrepublik». Samtidigt uppsköt de tre västmakterna, i syfte att bevara Berlins säkerhet och sin egen status och beröva ryssarna varje giltig förevändning att i repressaliesyfte upphäva den alltjämt gällande fyrmaktsstatusen, ikraftträdandet av dessa författningsbestämmelser. Enligt denna västuppfattning, som efter åtskilliga kontroverser accepterades av Bonn och Västberlin, kunde Västberlin ej »regeras» från Bonn och tillsvidare ej juridiskt erkännas som »Bundesland», i likhet med Hessen, Bayern etc. På grund härav ägde Berlins deputerade i förbundsparlamentet endast begränsad rösträtt, och västtyska lagar kunde ej automatiskt tillämpas i Berlin utan en särskild procedur. Officiella västtyska statsbesök, riksdags-sammanträden, val av president etc, som ganska ofta försiggick i Berlin, framkallade i regel skarpa protester och motåtgärder från östsidan bl a i form av störningar och avbrott i interzontrafiken. Västberlin integrerades dock successivt i Bonns finansiella, ekonomiska och rättsliga system och kunde överhuvudtaget ej existera utan de rikliga budgetbidrag, subsidier och skattelättnader, som i stigande ut-

sträckning beviljades av Bonn, vartill kom att Västtyskland trots systematisk opposition från Sovjet och DDR representerade Västberlinska intressen i utlandet, inom internationella organisationer, i handelsavtal m m.

År 1958 medförde en långvarig kris i Berlin till följd av Chrustjovs ultimatum, som närmast utgjorde ett försök att eliminera västmakterna från sektorerna i Västberlin och samtidigt förvandla Västberlin till en demilitariserad fristad. Han hotade med ett separat fredsfördrag med DDR, om det ryska »förhandlingsanbudet» ej medförde ett positivt svar inom en viss tidsfrist. Västmakterna vägrade kategoriskt att ändra Berlins status och bestred ryssarnas rätt att ensidigt upphäva denna. Den ryska juridiska ståndpunkten innebar att västmakterna genom sin tyska politik automatiskt annullerat denna status, att Västberlin fölle inom DDRs höghetsgebiet men att östsidan rekommenderade fristadsprojektet som en rationell kompromisslösning. Ryssarna frångick så småningom kravet på en statusändring men igångsatte i stället en rad ytterst allvarliga störningsaktioner mot samtliga trafikförbindelser mellan Berlin och Västtyskland. En fullständig spärr mellan Öst- och Västberlin genomfördes 1961 genom uppförandet av den notoriska Berlinmuren i syfte främst att stoppa den starkt ökade flyktingströmmen från Östtyskland.

Förhandlingarna

Det var först 1969, efter den nya förbundsregeringens inledda avspänningspoli-

tik under Willy Brandts ledning gentemot öst, som ryssarna lät förstå att man var villig att upptaga seriösa förhandlingar med sina f d krigsallierade angående förhindrande av komplikationer i Västberlin. De inleddes dock först i mars 1971 i den förra kontrollrådsbyggnaden i Berlin. Orsakerna till Sovjetunionens samarbetsvilliga attityd torde ha bottnat i spänningar inom östblocket efter den tjeckoslovakiska invasionen, skärpta motsättningar till Kina, strävan att skapa en utgångspunkt för den åstundade europeiska säkerhetskonferensen samt i nya förutsättningar för DDRs erkännande som självständig stat, som hittills kategoriskt förvägrats från västhåll. Västmakternas och Bonns önskan att undanröja den konfliktsituation, som ständigt komplicerat förhållandet till öst, och åvägabringa drägliga livsvillkor för den hårt prövade Berlinbefolkningen ävensom sanktionera egna positioner i Berlinområdet torde varit väsentliga motiv för västs förhandlingsintresse. Förhandlingarna, som i början gick trögt, lättades avsevärt efter de västtyska Moskva- och Warszawaavtalen, som innebar ett definitivt erkännande från Bonns sida av efterkrigstidens status quo – framförallt gränssituationen (främst Oder-Neisse). Förutsättning för en ratifikation av dessa avtal i förbundsdagen, där stark opposition förelåg från CDU:s sida, var emellertid, att en Berlinöverenskommelse dessförinnan förelåg. Likaså framhölls från västhåll, att en Berlinuppgörelse utgjorde en förutsättning för samtycke till säkerhetskonferensen.

Fördragstexterna, som undertecknades

resp. paraferades i Berlin den 3 september 1971, underställdes omedelbart de 4 regeringarna, vilka uttryckte sin tillfredsställelse med det uppnådda resultatet, varigenom ett viktigt steg sades ha tagits för undanröjande av en akut politisk konflikt och som tillika var ägnat att befordra en allmän avspänning i Europa. Bonn och Östberlin sade i offentliga kommunikationer om än i varierande ordalag det samma.

Berlinavtalets undertecknande avslutade den första etappen i Berlinförhandlingarna. Den andra avser tekniska interntyska tillämpningsöverenskommelser till huvudavtalet angående transittrafiken och den västberlinska befolkningens rörelsefrihet inom Östberlin och DDR. Den tredje blir en slutgiltig bekräftelse av hela fördragkomplexets ikraftträdande av de 4 »allierade» stormakterna.

Avtalet

Berlinramavtalet, en omfattande aktsamling, består av en inledande allmän del, av ett avsnitt med praktiska regleringar å 4 väsentliga områden (trafikförbindelser, förhållandet mellan förbundsrepubliken och Västberlin, lättnader för Västberlin samt Västberlins representation utåt) samt av ett slutprotokoll jämte en rad bilagor och skriftväxlingar.

Principiellt innebär avtalet att, trots alltjämt bestående juridiska meningsskiljaktigheter i statusfrågan (Östberlins situation, relationerna mellan de båda stadshälfterna), fyrmaktsrättigheterna och ansvarigheten fortfarande gäller för samt-

liga signatärmakter. Uppmärksammas må framförallt förpliktelserna att avlägsna och undvika spänningar och komplikationer i Berlinområdet, att ej ensidigt förändra läget i Berlin, att avstå från våldsåtgärder samt att lösa eventuella tvister på fredlig väg. Slutprotokollet förutser ett ömsesidigt konsultationsförfarande i händelse av divergenser. Från västsynpunkt särskilt relevant är Sovjetunionens formella åtagande att respektera de tre andras rättigheter och positioner i Berlin och gällande 4-maktsstatus överhuvudtaget, som tidigare bestritts, ehuru de konkreta förbättringarna endast avser Västberlin. Underförstått är ett visst ehuru latent sovjetiskt ansvar för Östberlin.

Civiltransittotrafiken (per järnväg, landsväg och i luften) mellan västsektorerna och Västtyskland, som hittills erbjudit otaliga tillfällen till östliga störningar och chikaner, skall hädanefter försiggå obehindrat, underlättas och prioriteras. Varukontrollen inskränks till inspektion av papper och eventuella förseglingar, beträffande personer av resedokument med reservation för en klausul »missbruk» av resans ändamål, som närmare skall bestämmas i överenskommelse mellan Bonn och Östtyskland. Sovjetunionens uttryckligen garanterade ansvar i sista hand för transiteringen – tidigare har ständigt hänvisats till DDRs exklusiva behörighet – är av största vikt för västsidan och ägnat att skapa en starkare känsla av säkerhet och tillförsikt inför Västberlins framtid. Nämnas må, att den västliga militära transittotrafiken, inkluderande de 3 luftkorrido-

terna som alltjämt monopolistiskt utnyttjas för civiltrafik, ej beröres av avtalet. I bestämmelserna angående förhållandet mellan Bonn och Västberlin fastslås uttryckligen de tidigare nämnda västmaktsförbehållen att Västberlin ej utgör en beståndsdel av förbundsrepubliken och ej heller kan regeras från Bonn, som ej kan utföra några politiska ämbetsakter, »Verfassungs- oder Amtakte» därstädes. Sålunda kan inga parlamentssessioner, presidentval etc äga rum som tidigare skett, däremot utskottssammanträden och möten i begränsad skala. Å andra sidan förbinder sig västmakterna att utveckla och upprätthålla kulturella, rättsliga, ekonomiska och finansiella förbindelser mellan Västtyskland och Västberlin med sovjetiskt samtycke, vilket innebär en viktig koncession helst som ryssarna förut överhuvudtaget ej erkänt Västberlins »Bindungen» med Bonn. De västtyska institutionerna och myndigheterna i Berlin stannar kvar där. Ett annat väsentligt ryskt medgivande är accepterande av att Västtyskland juridiskt representerar Västberlin utåt även i öststaterna med reservation för kommandanturens tillvaratagande av status- och säkerhetsfrågor avseende Västberlin.

Tydligen som en kompensation för sovjetiska koncessioner har västsidan efter åtskillig tvekan gått med på upprättande av ett sovjetiskt generalkonsulat i Västberlin med uteslutande konsulära men inga politiska uppgifter, ackreditering i likhet med andra konsulat hos de 3 västkommendanterna samt begränsning av antalet anställ-

da. Härutöver får Sovjetunionen tillsätta vissa organ inom turist-, handels- och trafikväsendet i Västberlin.

Den västberlinska befolkningen, som alltsedan murens uppförande 1961 varit praktiskt taget avstängd från varje besök i Östtyskland och Östberlin, medges nu att passera gränsen på samma villkor som andra personer, både som turister och familjebesökare samt för humanitära, religiösa och affärssyften etc. Närmare bestämmelser liksom tekniska detaljer avseende transiteringsfrågor mellan Västberlin och Västtyskland skall regleras via intertyska förhandlingar, vilka redan inletts men som förväntas dra ut på tiden av taktiska skäl och på grund av divergenser i tolkningen av den tyska texten till Berlinavtalet. De tekniska aspekterna, framförallt finansieringen av transiteringen, kan också föranleda dröjsmål. Några egentliga tvivel om ett positivt slutresultat torde ej föreligga.

Sammanfattningsvis torde på nuvarande stadium kunna sägas, att Berlinavtalet, som ej innebär någon definitiv reglering av Berlinfrågan – något som ej kan förväntas förrän Tysklandsproblemet i sin helhet lösts, när, hur och var lär väl ingen människa i dag kunna förutsäga – likväl innebär ett betydelsefullt steg framåt i relationerna mellan öst och väst. Särskilt gäller detta det samtyska förhållandet, där de båda tyska staterna tillsammans väntas upptagas i Förenta Nationerna, eventuellt redan nästa år. Självfallet kan nya framtida krissituationer ej uteslutas, men en försiktig optimism på lång sikt förefaller dock rimlig och motiverad.