

- AX/hä

Bern, den 7. Februar 1973.

Vertraulich

Unterlagen für eine Orientierung über die MBFR-Frage
an der Lagekonferenz vom 8. Februar 1973

Es ist im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht leicht, über die MBFR-Frage zu orientieren. Einerseits wird ein grosser Teil dessen, was gesagt werden kann, bereits bekannt sein, andererseits befindet sich in diesen Tagen in der MBFR-Angelegenheit so ziemlich alles in Fluss.

I. Historischer Ueberblick

1. Seit Ende des Zweiten Weltkrieges sind seitens des Warschauer Paktes verschiedene Vorstösse für einen vollständigen Rückzug von auf fremden Territorien stationierten Truppen zu verzeichnen.
2. Als Reaktion darauf wie auch im Hinblick auf die in den USA selbst sich abzeichnenden Tendenzen für einen einseitigen Rückzug der amerikanischen Truppen in Europa entwickeln die NATO-Staaten das Konzept einer gegenseitigen und ausgewogenen Truppenverminderung in Europa (MBFR = Mutual and Balanced Forces Reduction) (Reykjavik 1968).
3. In Beantwortung erneuter einschlägiger Appelle des Warschauer Paktes (Budapest und Prag 1969) unterbreitet der Atlantikrat in der Folge seiner Zusammenkünfte von Rom (1970) und Brüssel (1971) der Gegenseite sein MBFR-Projekt. Damit wird der Dialog über diese Frage eröffnet.
4. Nach Ansicht der Promotoren des MBFR-Projektes sollen die fraglichen Verhandlungen zwischen den beiden militärischen Allianzen (NATO und Warschauer-Pakt) geführt werden, und es soll sich, obwohl weder die Zone, in welcher eine solche Re-

duktion in Frage käme noch die Verhandlungspartner endgültig bestimmt werden, um eine Reduktion in Zentraleuropa unter Beteiligung jener Staaten handeln, die in dieser Zone liegen oder dort Truppen stationiert haben (NATO: BRD, Belgien, Luxemburg, Niederlande, Grossbritannien, Kanada, USA; Warschau-Pakt: DDR, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, UdSSR).

5. Frankreich lehnt die MBFR-Idee von Anfang an ab, weil es sich mit Verhandlungen zwischen den Blöcken nicht einverstanden erklären kann. Es hat, nach letzten Meldungen, bis heute seine Position nicht geändert.
6. Anlässlich des Besuchs Präsident Nixons in Moskau (Mai 1972) kommt es zu einem gewissen grundsätzlichen Einverständnis zwischen den beiden Grossmächten. Die Vorgespräche für die Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sollen noch vor Ende 1972 beginnen. Die USA knüpfen jedoch daran die Bedingung, dass sich die Sowjetunion der MBFR-Idee gegenüber positiver einstellt. Die Gegenbedingung der UdSSR geht dahin, dass eine zeitliche und örtliche Verbindung der Vorgespräche für die Sicherheitskonferenz und jener für die MBFR-Verhandlungen vermieden wird.
7. Dieses grundsätzliche Einverständnis findet eine gewisse Konkretisierung anlässlich der Unterredung Kissinger-Breschnew im September 1972. In einer provisorischen Agenda wird der 31. Januar 1973 als Beginn der MBFR-Vorgespräche vorgesehen, während die MBFR-Konferenz selbst für den Herbst desselben Jahres in Aussicht genommen wird.
8. Ende Oktober 1972 sondieren die NATO-Staaten hinsichtlich einer allfälligen Bereitschaft unseres Landes, die MBFR-Vorgespräche zu beherbergen. Nach einer positiven Antwort unsererseits lassen sie uns wissen, dass sie sich auf Genf als Konferenzort geeinigt haben. Wir treffen die notwendigen organisatorischen Vorbereitungen, um die Durchführung dieser Vorgespräche in Genf sicherzustellen.

9. Die Vorschläge der NATO-Staaten werden im November 1972 den Ostblockstaaten unterbreitet.
10. Die Antwort kommt erst am 18. Januar 1973, nachdem sich die Aussenminister der sozialistischen Länder am 15. und 16. Januar in Moskau beraten haben. Sie lautet wie folgt:
 - a) Erweiterung der Vorbereitungsgespräche auf alle europäischen Staaten, die daran interessiert sind, einschliesslich der Neutralen und selbstverständlich unter Teilnahme der USA und Kanada. (Gründe für diesen Gegenvorschlag nicht bekannt, möglicherweise Versuch der Erschwerung der MBFR-Verhandlungen.)
 - b) Vorgespräche sollen in Wien und nicht in Genf durchgeführt werden. (Angebliche Gründe gemäss einer kürzlichen Meldung unserer Botschaft in Polen: Geste der Ostblockstaaten gegenüber Oesterreich; MBFR-Vorgespräche sollen nicht am gleichen Ort durchgeführt werden wie SALT und Abrüstungskonferenz. Eine weitere Hypothese stammt aus italienischen Kreisen. Danach habe der Osten, um die Durchführung der Sicherheitskonferenz in Helsinki zu sichern, Genf und Wien blockieren wollen; Genf durch SALT und durch einen Vorschlag zur Durchführung der Vietnam-Konferenz, obwohl man dabei schon gewusst habe, dass diese Konferenz in Paris stattfinden werde; Wien durch die MBFR-Gespräche.)
 - c) Einladung der interessierten Staaten zu den Vorgesprächen soll durch Oesterreich erfolgen. (Grund möglicherweise in Zusammenhang mit lit. a zu sehen, bessere Aussichten auf Erweiterung der Teilnehmerrunde.)
 - d) Einverständnis mit dem Beginn der Vorgespräche am 31. Januar 1973.
11. Um eine Verzögerung des Beginns der MBFR-Vorgespräche zu verhindern, nehmen die NATO-Staaten die Verlegung des Sitzes nach

Wien an. Hingegen lehnen sie den Vorschlag der Erweiterung des Teilnehmerkreises ab, sind allerdings damit einverstanden, dass sich auch Bulgarien und Rumänien an den Vorgesprächen beteiligen. Die endgültige Festsetzung der Teilnehmerliste soll Aufgabe der Vorgespräche sein. Die Einladung erfolgt entgegen dem östlichen Vorschlag nicht durch Oesterreich.

II. Gegenwärtige Lage und einige Hypothesen für die Zukunft

1. Am 31. Januar 1973 treffen sich in Wien 19 Staaten auf einer von westlicher Seite als "inoffiziell" bezeichneten ersten Sitzung (12 NATO-Staaten: USA, Kanada, BRD, Grossbritannien, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Italien, Griechenland, Türkei, Norwegen und Dänemark; 7 Warschau-Pakt-Staaten: UdSSR, DDR, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien und Bulgarien).
2. Resultat des ersten Treffens: Die an sich schon verwirrte Lage ist nicht geklärt sondern eher noch unübersichtlicher geworden. Bemerkenswert ist der plötzlich auftauchende Streit um die Bezeichnung der Konferenz. Das "B" (Balanced) in der bisher üblichen englischen Kurzformel MBFR stösst auf den Widerstand der östlichen Seite. Es werde, nach deren Ansicht, mit diesem "B" schon zum vorneherein ein Druck ausgeübt.
3. Die erste Vollversammlung sollte am 6. Februar 1973 stattfinden. Sie wird jedoch auf einen späteren, bei der Abfassung dieser Schrift noch nicht bekannten Zeitpunkt verschoben. Inzwischen gehen die bilateralen Kontakte weiter. Wir verfügen zurzeit über keine Informationen hinsichtlich der Ergebnisse dieser Kontakte und des weiteren Vorgehens. Man darf allerdings sagen, dass die MBFR-Vorgespräche nicht gerade einen glücklichen Start hatten.
4. Grundsätzlich ist zu den MBFR-Vorgesprächen folgendes festzuhalten: Es geht bei ihnen, wie bei den Vorgesprächen zur Sicherheitskonferenz, um die Vorbereitung der eigentlichen MBFR-Verhandlungen. Folgende Fragen dürften in erster Linie geregelt werden müssen:

- a) Teilnehmerkreis; welchen Status sollen die Flankenmächte der beiden Allianzen erhalten; sollen allenfalls sämtliche europäischen Staaten teilnehmen? Es sei in diesem Zusammenhang noch daran erinnert, dass die NATO-Staaten ursprünglich eine turnusgemässe Vertretung der nördlichen und südlichen Flankenstaaten vorgesehen haben, wobei diesen ein besonderer Beobachterstatus zugekommen wäre: teilnahmeberechtigt an Diskussion, nicht jedoch an Abstimmungen.
- b) Zone, in welcher die Reduktion durchgeführt werden soll; hier könnten sich je nach Teilnehmerkreis verschiedene Lösungen ergeben.
- c) Sollen nur die stationierten oder auch nationale Truppen reduziert werden?
- d) Soll es zu einer "ausgewogenen" Reduktion kommen und wie wäre dieser Begriff zu definieren?
- e) Frage der Rüstungen, soll nur über einzelne Waffen verhandelt werden, oder über Pakete, die verschiedene Waffenarten umfassen; soll von Kernwaffen die Rede sein? Die Kernwaffenfrage werden sich die beiden Grossmächte jedoch wahrscheinlich für ihre SALT-Verhandlungen reservieren wollen.
5. Bei einer Spekulation über das zukünftige Schicksal der Idee einer gegenseitigen, ausgewogenen Truppenverminderung muss man vorerst die gegenwärtig noch bestehende Ungewissheit über die Durchführung der eigentlichen Verhandlungen in Betracht ziehen. Sollte es aber zu Verhandlungen kommen, so lassen sich vier Durchführungsmöglichkeiten denken:
- a) Die MBFR-Konferenz wird zum integrierenden Bestandteil der Sicherheitskonferenz, welche zur Prüfung der MBFR-Frage eine spezielle Kommission zu bilden hätte. Das ist die unwahrscheinlichste Hypothese.

- b) Sicherheitskonferenz und MBFR-Verhandlungen bilden zwei vollständig getrennte Konferenzen, in beiden sind sämtliche europäischen Staaten und die USA und Kanada vertreten.
- c) Die MBFR-Verhandlungen umfassen nur eine beschränkte Teilnehmerzahl, zwischen ihnen und der Sicherheitskonferenz wird jedoch eine Verbindung hergestellt, indem z.B. die Sicherheitskonferenz regelmässig über die Entwicklungen in der MBFR-Frage unterrichtet wird und allenfalls sogar dazu Stellung nehmen kann.
- d) Die MBFR-Verhandlungen werden mit einer beschränkten Teilnehmerzahl durchgeführt und es wird keine Verbindung zur Sicherheitskonferenz hergestellt. Das wäre für die Neutralen und für die andern an den MBFR-Verhandlungen nicht beteiligten europäischen Staaten die unbefriedigendste Lösung.

II. Stellung der Schweiz

1. Die MBFR-Verhandlungen sind zweifellos in erster Linie Verhandlungen zwischen den beiden Blöcken, wobei insbesondere jene Staaten betroffen sind, die in der Zone liegen, in welcher die Truppenverminderung durchgeführt werden soll, oder die dort Truppen stationiert haben. Sie haben in erster Linie das strategische Gleichgewicht - oder dessen Aenderung - zum Gegenstand. Grundsätzlich verbietet uns die Neutralität, uns in derartige Fragen einzumischen.
2. Das bedeutet allerdings nicht, dass der Fragenkomplex nicht auch für die neutralen und blockfreien europäischen Staaten von Bedeutung und Interesse ist. Auf jeden Fall lassen sich die politischen und militärischen Aspekte der europäischen Sicherheit nicht trennen.
3. Der Bundesrat hat bisher noch nicht entschieden, wie wir uns einer Einladung zur Teilnahme an den MBFR-Verhandlungen gegenüber zu verhalten hätten. Eine Beteiligung wäre aus folgenden Gründen von Interesse:

- 7 -

- a) Wir könnten uns auf diese Weise am besten über den Verlauf der Dinge informieren.
 - b) Wir wären in der Lage, nötigenfalls unsere eigenen Interessen zu verteidigen.
 - c) Wir könnten selbständig, oder in Zusammenarbeit mit andern neutralen Staaten, Vorschläge und Ideen unterbreiten und bei der Suche nach Kompromisslösungen behilflich sein.
 - d) Wir könnten, sofern nötig und gewünscht, unsere guten Dienste für allfällige Kontrollmechanismen zur Verfügung stellen.
4. Oberster Grundsatz bei einer Teilnahme wäre, Vorsicht und Zurückhaltung zu üben. So liesse es sich z.B. mit unserer Neutralitätspolitik nicht vereinbaren, eigene Vorschläge zu unterbreiten oder Initiativen von dritter Seite zu unterstützen, welche das bestehende prekäre Kräftegleichgewicht stören oder eine Partei oder Seite bevorteilen würden.
5. Vor allem würde es für unser Land auch darum gehen, folgende Leitgedanken unserer Sicherheitspolitik zu vertreten:
- a) Neutralität ist nur als bewaffnete Neutralität sinnvoll und die Rüstung des Neutralen ist ein Faktor der Stabilität.
 - b) Der Neutrale sollte als letzter abrüsten, entsprechende Vorleistungen von seiner Seite würden den echten Sicherheitsbestrebungen zuwiderlaufen.
 - c) Die schweizerische Armee ist eine reine Verteidigungsarmee. Ihr Rüstungsstand entspricht dem zur Erfüllung ihrer Aufgaben unerlässlichen Minimum. Eine Reduktion unserer militärischen Anstrengungen lässt sich deshalb zur Zeit nicht verantworten.
6. Eine aktive Bewerbung für eine Einladung zu den MBFR-Gesprächen kommt nicht in Frage, da sie zu Missverständnissen und falschen Schlüssen Anlass gäbe.

Auf der Sicherheitskonferenz wäre eine Verbindung zu MBFR anzustreben, als für die Neutralen wohl beste Lösung (siehe II 5 lit. c).

7. Schliesslich noch ein Wort zum Konferenzort: Nach Ansicht der Westmächte präjudiziert die Wahl Wiens als Ort der Vorgespräche in keiner Weise die Wahl des Orts der eigentlichen MBFR-Konferenz.